

BERICHT UND ANTRAG
DER REGIERUNG
AN DEN
LANDTAG DES FÜRSTENTUMS LIECHTENSTEIN
BETREFFEND
DIE AUFARBEITUNG DER COVID-19-PANDEMIE

<i>Behandlung im Landtag</i>	
	<i>Datum</i>
Kenntnisnahme am:	

Nr. 76/2023

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Zusammenfassung	5
Zuständiges Ministerium.....	6
Betroffene Stellen	6
I. BERICHT DER REGIERUNG	7
1. Ausgangslage	7
2. Begründung der Vorlage.....	10
3. Zusammenfassungen und Schlussfolgerungen der Evaluationen des Liechtenstein-Instituts	11
3.1 «Der Verlauf der Corona-Pandemie in Liechtenstein»	11
3.1.1 Zusammenfassung	11
3.1.2 Schlussfolgerungen der Regierung	12
3.2 «Das Krisenmanagement Liechtensteins in der Corona- Pandemie».....	14
3.2.1 Zusammenfassung	14
3.2.2 Schlussfolgerungen der Regierung	17
3.3 «Die Corona-Pandemie aus der Sicht von Gesellschaft, Politik und Verwaltung».....	20
3.3.1 Zusammenfassung	20
3.3.2 Schlussfolgerungen der Regierung	21
3.4 «Die Corona-Pandemie in Liechtenstein und das Recht».....	23
3.4.1 Zusammenfassung	23
3.4.2 Schlussfolgerungen der Regierung	27
3.5 «Corona-Pandemie und öffentliche Schulen Liechtensteins»	32
3.5.1 Zusammenfassung	32
3.5.2 Schlussfolgerungen der Regierung	37
3.6 «Stützungsmaßnahmen für die Wirtschaft in Liechtenstein während der Corona-Pandemie: Eine abschliessende Evaluation» ..	40
3.6.1 Zusammenfassung	40
3.6.2 Schlussfolgerungen der Regierung	46
3.7 «Die Corona-Pandemie in Liechtenstein – Rahmenbedingungen, ausgewählte Erkenntnisse und Lehren»	48
3.7.1 Zusammenfassung	48

3.7.2	Schlussfolgerungen der Regierung	51
3.7.3	Würdigung der Empfehlungen und Erkenntnisse.....	54
4.	Gesamtfazit.....	71
II.	ANTRAG DER REGIERUNG	72

Beilagen:

- Rochat, Philippe (2023): Der Verlauf der Corona-Pandemie in Liechtenstein. Eine Darstellung mit öffentlich zugänglichen Daten
- Frommelt, Christian; Schiess Rütimann Patricia M. (2023): Das Krisenmanagement Liechtensteins in der Corona-Pandemie: Organisation, Kommunikation und Massnahmen
- Frommelt, Christian; Milic, Thomas; Rochat, Philippe (2023): Die Corona-Pandemie aus der Sicht von Gesellschaft, Politik und Verwaltung. Synthese aus verschiedenen Umfragen und weiteren Analysen
- Schiess Rütimann, Patricia M. (2023): Die Corona-Pandemie und das Recht
- Frommelt, Christian; Milic, Thomas (2022): Corona-Pandemie und öffentliche Schulen Liechtensteins
- Brunhart, Andreas; Geiger, Martin (2023): Stützungsmaßnahmen für die Wirtschaft in Liechtenstein während der Corona-Pandemie: Eine abschliessende Evaluation
- Frommelt, Christian; Schiess Rütimann, Patricia M. (2023): Die Corona-Pandemie in Liechtenstein – Rahmenbedingungen, ausgewählte Erkenntnisse und Lehren

ZUSAMMENFASSUNG

Zwischen Frühling 2020 und Frühling 2022 stellte die Covid-19-Pandemie Liechtenstein genauso wie eine Vielzahl weiterer Staaten weltweit vor grosse Herausforderungen. Es galt, mit Massnahmen zur Eindämmung der Pandemie das epidemiologische Geschehen zu dämpfen mit dem Ziel, ältere Menschen und chronisch Kranke zu schützen und das Funktionieren der gesundheitlichen Versorgung zu gewährleisten. Gleichzeitig musste der Nutzen dieser Massnahmen mit dem Schaden – insbesondere wirtschaftlicher Natur bei der temporären Schliessung von Betrieben und dem Verbot von Veranstaltungen, aber auch psychologischer Natur durch die Beschränkung sozialer Kontakte und Schliessungen bzw. Einschränkungen des Schulbetriebs – abgewogen werden. Im vorliegenden Bericht und Antrag zieht die Regierung auf Grundlage von sieben Evaluationen des Liechtenstein-Instituts zur Covid-19-Pandemie eine umfassende Gesamtbilanz. Die Evaluationen behandeln die epidemiologische Entwicklung, das Krisenmanagement, die Sicht von Gesellschaft, Politik und Verwaltung auf die Massnahmen, deren rechtliche Einordnung, die Wirkung der Stützungsmassnahmen für die Wirtschaft sowie eine Zusammenfassung aller Evaluationen mit Blick in andere Länder sowie einer Aufstellung der Feststellungen und Empfehlungen in Bezug auf den Umgang mit der Pandemie.

Die Evaluationen klammern insbesondere medizinische Aspekte wie die Frage nach der Wirksamkeit von Schutzmasken oder nach der Aussagekraft von Covid-19-Tests aus. Genauso wenig wird ein Urteil darüber abgegeben, welche Massnahmen gesundheitspolitisch sinnvoll waren. Diese Aspekte sind zweifellos interessant und wichtig für zukünftige Pandemien, müssen aber im Rahmen epidemiologischer Studien untersucht werden.

Gesamthaft lässt sich festhalten, dass Liechtenstein trotz im europäischen Vergleich milden Massnahmen gut durch die Pandemie gekommen ist. Aus Sicht der Regierung besonders erwähnenswert ist, dass sich die Verwaltung als robust und resilient erwiesen hat. Unter grossem Einsatz aller am Krisenmanagement Beteiligten ist es gelungen, die zur Bewältigung der Pandemie notwendigen Schritte einzuleiten und auf die sich teils rasch ändernde Situation unter grosser Unsicherheit zu reagieren. Der vorliegende Bericht und Antrag soll der Öffentlichkeit und dem Landtag die Gelegenheit bieten, auf Grundlage einer Gesamtschau Bilanz zur Pandemiebewältigung zu ziehen. Die Ergebnisse der genannten Evaluationen zeigen

auf, in welchen Bereichen Verbesserungspotenzial besteht und wie Liechtenstein sich für zukünftige Krisen rüsten kann. Vor diesem Hintergrund sollen die Ergebnisse kritisch diskutiert werden.

ZUSTÄNDIGES MINISTERIUM

Ministerium für Gesellschaft und Kultur

Ministerium für Präsidiales und Finanzen

Ministerium für Inneres, Wirtschaft und Umwelt

Ministerium für Infrastruktur und Justiz

Ministerium für Äusseres, Bildung und Sport

BETROFFENE STELLEN

Alle Amts- und Stabsstellen

Vaduz, 11. Juli 2023

LNR 2023-1114

P

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,
Sehr geehrte Frauen und Herren Abgeordnete

Die Regierung gestattet sich, dem Hohen Landtag nachstehenden Bericht und Antrag an den Landtag betreffend die Aufarbeitung der Covid-19-Pandemie zu unterbreiten.

I. **BERICHT DER REGIERUNG**

1. **AUSGANGSLAGE**

Noch im Februar 2020 ging das Leben in Liechtenstein seinen gewohnten Gang. Zwar zeichnete sich die Verbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 über Ländergrenzen hinweg ab; dass bald eine Phase von bis anhin kaum vorstellbaren Einschränkungen des täglichen Lebens beginnen sollte, war aber kaum abzusehen. Am 11. März 2020 erklärte die Weltgesundheitsorganisation (WHO) den Ausbruch von Covid-19 zu einem weltweiten Gesundheitsnotstand. Viele Länder erliessen einschneidende Einschränkungen zur Verhinderung der Verbreitung des Virus, so auch Liechtenstein. Gastronomiebetriebe und gewisse Geschäfte wurden temporär geschlossen, genauso wie Schulen, Kindergärten und Kindertagesstätten. Auch öffentliche Einrichtungen wie Museen, Bibliotheken und Hallenbäder waren zeitweise nicht zugänglich. Zur Eindämmung des Virus wurde ausserdem das

Durchführen von Veranstaltungen eingeschränkt. In Alters- und Pflegeheimen galt temporär ein Besuchsverbot.

Die Pandemie stellte Gesellschaft, Wirtschaft, Gesundheitswesen, Verwaltung und auch die Regierung während der folgenden drei Jahre vor grosse Herausforderungen: Nach den ersten Einschränkungen im Frühling 2020 folgte eine Lockerungsphase im Sommer 2020. Auch im Herbst/Winter 2020/2021 wurden aufgrund der epidemiologischen Entwicklung erneute Verschärfungen notwendig, im Herbst/Winter 2021/2022 wurde der Zugang zu gewissen Einrichtungen und Veranstaltungen zeitweise auf Personen mit gültigem Test, Impfung oder Genesungsnachweis (3G) oder gar auf geimpfte und genesene Personen (2G) beschränkt. Alle Phasen von Einschränkungen waren gefolgt von Lockerungen der Massnahmen, wobei seit der letzten Lockerungsphase im Frühling 2022 keine erneuten Massnahmen erlassen wurden.

Der Schutz der Bevölkerung und insbesondere der verwundbaren Gruppen von älteren Menschen und chronisch Kranken stand dabei im Vordergrund. Zudem galt es, eine Überlastung des Gesundheitswesens zu vermeiden und sicherzustellen, dass die medizinische und anderweitige Infrastruktur jederzeit funktionieren. Test- und Impfzentren wurden eingerichtet und betrieben. Gleichzeitig wurden die Massnahmen laufend auf die epidemiologische Lage und die Situation in den umliegenden Ländern abgestimmt, also je nach Entwicklung verschärft und gelockert.

Zeitweise waren mehr als 20 Personen gleichzeitig wegen einer Corona-Erkrankung hospitalisiert, 93 Menschen sind in Liechtenstein an einer Covid-19-Infektion gestorben.¹ Ende 2020 war aufgrund der Covid-19-Pandemie eine nachweisbare Übersterblichkeit in Liechtenstein zu verzeichnen. Gesamthaft sind zwischen März 2020 und Mai 2023 21'225 positiv auf das SARS-CoV-2-Virus getestete Personen

¹ Vgl. Ausführungen in Kapitel I.3.1.2. In Liechtenstein wurden lediglich Personen als an Covid-19 verstorben registriert, bei denen die Analyse dies ergab.

verzeichnet worden. Seit Beginn der Pandemie wurden in Liechtenstein rund 93'000 Covid-Tests durchgeführt, 75'000 Impfdosen wurden verabreicht.

Am 5. Mai 2023 erklärte die WHO den am 11. März 2020 ausgerufenen Gesundheitsnotstand wegen Covid-19 für beendet. Gleichzeitig betonte WHO-Chef Tedros Adhanom Ghebreyesus, dass das Covid-19-Virus nicht besiegt ist, weiterhin zirkuliert und gefährlich ist beziehungsweise sich auch in Zukunft gefährlichere Varianten entwickeln können.

Sowohl in der Öffentlichkeit als auch im Landtag wurde seit der Entspannung der epidemiologischen Situation mehrfach nach dem Stand der Aufarbeitung der Covid-19-Pandemie gefragt. So erkundigten sich die Landtagsvizepräsidentin Gunilla Marxer-Kranz in Kleinen Anfragen vom 2. November 2022 und 4. April 2023 sowie der Abgeordnete Herbert Elkuch in einer Kleinen Anfrage vom 4. April 2023 nach dem Stand der Aufarbeitung.

Die ursprünglichen Arbeiten zur Aufarbeitung hat die Regierung bereits im Sommer 2020 gestartet, angesichts der epidemiologischen Entwicklung vom Herbst jedoch wieder gestoppt. Im Sommer 2021 hat die Regierung einen Auftrag zur Erstellung eines Aufarbeitungsberichts an das Liechtenstein-Institut vergeben und eine Arbeitsgruppe zur Aufarbeitung eingesetzt. Während der Pandemiewelle im Herbst/Winter 2021/2022 wurden diese Arbeiten erneut eingefroren. Im Frühjahr 2022 hat die Regierung ein aktualisiertes Konzept zur Aufarbeitung der Covid-19-Pandemie zur Kenntnis genommen und die Arbeiten wurden wieder aufgenommen. Die Fertigstellung des Berichts sollte bis Ende August 2022 erfolgen. Da der Bericht ein längeres Kapitel über die öffentliche Meinung zur Corona-Pandemie enthält, wurde die Abstimmung zum 2G-Gesetz abgewartet, sodass die Ergebnisse der Abstimmungsanalyse in die Studie eingearbeitet werden konnten. Der Abschluss der Studie hat sich in der Folge aufgrund personeller Engpässe am Liechtenstein-Institut mehrfach verzögert.

Die vorliegenden Evaluationen behandeln die epidemiologische Entwicklung, das Krisenmanagement, die Sicht von Gesellschaft, Politik und Verwaltung auf die Massnahmen, deren rechtliche Einordnung, die Wirkung der Stützungsmaßnahmen für die Wirtschaft sowie eine Zusammenfassung aller Evaluationen mit Blick in andere Länder sowie einer Aufstellung der Feststellungen und Empfehlungen in Bezug auf den Umgang mit der Pandemie. Sie klammern jedoch medizinische Aspekte wie die Frage nach der Wirksamkeit von Schutzmasken oder nach der Aussagekraft von Covid-19-Tests aus. Genauso wenig wird ein Urteil darüber abgegeben, welche Massnahmen gesundheitspolitisch sinnvoll waren. Diese Aspekte sind zweifellos interessant und wichtig für zukünftige Pandemien, müssen aber im Rahmen epidemiologischer Studien untersucht werden. In wissenschaftlichen Studien wurde jedoch gezeigt, dass Masken eindeutig vor Infektionen schützen, insbesondere wenn sie mit anderen Hygienemassnahmen kombiniert werden.²

2. BEGRÜNDUNG DER VORLAGE

Mehrere Evaluationen des Liechtenstein-Instituts bilden die Grundlage für eine Diskussion darüber, inwiefern die Pandemiebewältigung in Liechtenstein angemessen und letztendlich erfolgreich war und in welchen Bereichen es Verbesserungspotenzial für zukünftige Krisen gibt. Neben Daten und Fakten zur Epidemiologie und öffentlichen Meinung umfasst die Evaluation eine Aufarbeitung der Massnahmen im Bildungsbereich sowie in der Wirtschaft genauso wie eine rechtliche Aufarbeitung und einen Synthesebericht mit Erkenntnissen aus der Pandemie. Ziel der Evaluationen und des vorliegenden Bericht und Antrags ist es einerseits, eine Grundlage für eine fundierte und kritische Diskussion über die Pandemiebewältigung in Liechtenstein zu schaffen. In Hinblick auf zukünftige Gesundheitskrisen sollen die vorliegenden Dokumente andererseits helfen, Lehren aus der Covid-19-

² Siehe beispielsweise <https://www.pnas.org/doi/10.1073/pnas.2015954117>.

Pandemie zu ziehen und so die Resilienz und Krisenfestigkeit des Landes zu stärken. Nicht zuletzt soll die Kenntnisnahme durch den Landtag die Grundlage für eine Debatte zur Pandemiebewältigung und allenfalls für die Beauftragung vertiefter Abklärungen in diesem Zusammenhang sein.

In den nachfolgenden Kapiteln wird jede Teilevaluation des Liechtenstein-Instituts kurz zusammengefasst. In der Folge wird auf die Schlussfolgerungen aus Sicht der Regierung eingegangen. Alle Evaluationen des Liechtenstein-Instituts liegen diesem Bericht und Antrag bei.

3. ZUSAMMENFASSUNGEN UND SCHLUSSFOLGERUNGEN DER EVALUATIONEN DES LIECHTENSTEIN-INSTITUTS

3.1 «Der Verlauf der Corona-Pandemie in Liechtenstein»³

3.1.1 Zusammenfassung

Liechtenstein war in den verschiedenen Phasen der Pandemie unterschiedlich stark betroffen. In der vorliegenden Evaluation des Liechtenstein-Instituts wurden wiederholt die beiden Zeitabschnitte um die Jahreswechsel 2020/2021 und 2021/2022 als Phasen identifiziert, in denen vergleichsweise viele laborbestätigte Fälle, Hospitalisationen und Todesfälle zu verzeichnen waren. Liechtenstein zählte gemäss internationalen Datenbanken zeitweise sogar zu den europäischen Ländern mit den meisten Todesfällen pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Gewisse statistische Ausschläge können mit der Kleinheit des Landes und den grossen Auswirkungen von – in absoluten Zahlen wenigen Fällen – gerechnet auf 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner erklärt werden. Gleichzeitig wurden die Auswirkungen der Corona-Pandemie durch andere Daten bestätigt. So war Ende

³ Rochat, Philippe (2023): Der Verlauf der Corona-Pandemie in Liechtenstein. Eine Darstellung mit öffentlich zugänglichen Daten.

2020 eine hohe Übersterblichkeit in Liechtenstein zu verzeichnen. Die Impfquote (geimpft wurde ab 2021) bewegte sich demgegenüber über weite Strecken im Bereich des europäischen Mittels.

Ein wichtiger Parameter für Hospitalisierungen und Mortalität ist das Alter. Zwar gab es in den älteren Alterskohorten relativ zur jeweiligen Bevölkerungsgrösse weniger laborbestätigte Fälle als in jüngeren Altersgruppen und die Impfquote ist in dieser Gruppe am höchsten. Trotzdem sind relativ hohe Anteile von Hospitalisierten und Verstorbenen den älteren Jahrgängen und Personen in Langzeitpflegeeinrichtungen zuzuordnen, dies insbesondere vor der Verfügbarkeit und dem Einsatz der Impfungen.

Das neuartige Coronavirus SARS-CoV-2 brachte grosse Unsicherheiten mit sich. Dementsprechend gross war und ist das Interesse an Daten. Die Evaluation würdigt in diesem Kontext das umfassende Contact Tracing mit seiner aufwändigen und sorgfältigen Nachverfolgung und Dokumentation von Erkrankungen und Todesfällen in Liechtenstein. Gleichzeitig wird angemerkt, dass der Zugang zu Daten möglichst einfach gestaltet werden sollte und eine attraktive Datenaufbereitung mittels Dashboards unkommentierten Excel-Dateien vorzuziehen sei. Auch bei der Interpretation und Erklärung in Zusammenhang mit veröffentlichten Daten wird in der Evaluation Verbesserungspotenzial geortet.

3.1.2 Schlussfolgerungen der Regierung

Aus Sicht der Regierung ist zu betonen, dass das in Bezug auf die Corona-Pandemie vorhandene Datenmaterial von einer hohen Qualität ist. Jeder Fall wurde im Amt für Gesundheit kontrolliert und bei Fehlern (z.B. ausländische Adressen, Doppelmeldungen, fehlerhafte sowie mangelhafte Daten) bereinigt. Auch die Frage, ob Hospitalisationen oder Todesfälle mit oder wegen Covid-19 verzeichnet wurden, hat sich dank der detaillierten Abklärungen in Bezug auf Liechtenstein nicht

gestellt: In die Statistik aufgenommen wurden nur Hospitalisationen und Todesfälle, bei denen auf Grundlage einer medizinischen Beurteilung der klinischen Befunde davon ausgegangen werden musste, dass die Covid-19-Erkrankung diese verursacht hat.

Die lückenlose Dokumentation von Erkrankungen und Todesfällen erfolgte im Amt für Gesundheit und im Rahmen des umfassenden Contact Tracings, welches im Gegensatz zu anderen Ländern oder Regionen auch in den Phasen mit den höchsten Infektionszahlen jederzeit aufrechterhalten wurde. Die Kleinräumigkeit mag diese Arbeit im Vergleich zu grösseren Staaten erleichtert haben, möglich gemacht hat sie letztlich aber nur der grosse Einsatz der zuständigen Amtsstellen und Mitarbeitenden. Nicht zuletzt haben die Daten für Liechtenstein eine hohe Verlässlichkeit, weil die PCR-Testkapazitäten jederzeit vorhanden waren und nie auf Antigentests oder andere Methoden ausgewichen werden musste.

Dass der Zugang zu verlässlichen Daten für die Öffentlichkeit angesichts der hohen Unsicherheit und dem Bedürfnis nach gesicherten Informationen besonders während der Corona-Pandemie wichtig war, ist unbestritten. Die Regierung ist diesem Informationsbedürfnis in vielerlei Hinsicht nachgekommen: Neben den im Internet zur Verfügung gestellten Daten, die laufend ausgeweitet worden sind, sind hier insbesondere die teils täglichen Auskünfte auf Medienanfragen sowie die häufigen Medienorientierungen (51 Live-Medienorientierungen in den Jahren 2020 bis 2022) zu erwähnen. Diese Gelegenheiten wurden unter anderem genutzt, um die aktuellen Daten zu erklären und zu interpretieren. Wie in der Evaluation aber korrekt festgehalten wird, waren die Verwaltungsangestellten im Bereich Gesundheit mit der eigentlichen Pandemiebekämpfung an die Belastungsgrenze oder darüber hinaus ausgelastet. Vom Amt für Gesundheit wurden die international üblichen Kenngrössen (Fallzahlen, Inzidenzen, Hospitalisationen, Todesfälle, Genesene) in einem tabellarischen Situationsbericht tagesaktuell bereitgestellt. Das

Amt für Statistik übernahm die weitere Datenaufbereitung, sowie deren Präsentation in Form einer eigens eingerichteten Corona-Schwerpunktseite.⁴

3.2 «Das Krisenmanagement Liechtensteins in der Corona-Pandemie»⁵

3.2.1 Zusammenfassung

Die Evaluation zeigt, dass Liechtenstein bereits vor Ausbruch der Corona-Pandemie über gesetzliche Grundlagen und Pläne zur Bewältigung von Krisen verschiedenster Art verfügte. Die für den Umgang mit der Covid-19-Krise wichtigsten Dokumente waren die im Jahr 2012 erstellte Gefährdungsanalyse, der Pandemieplan von 2006, das schweizerische Epidemien-gesetz sowie das liechtensteinische Bevölkerungsschutzgesetz. In der Gefährdungsanalyse wurde eine Epidemie bzw. Pandemie analog zu anderen Staaten als grösstes Risiko eingestuft. Zeitnahe und inhaltlich korrekte Weitergabe von Informationen an beteiligte Akteure und die Bevölkerung wurde als Kernelement in einer solchen Krise hervorgehoben. Vor dem Hintergrund der Vogelgrippe H5N1 revidierte die Schweiz im Jahr 2006 ihren Pandemieplan; aufgrund der durch den Zollvertrag identischen Rechtsgrundlage wurde der liechtensteinische Pandemieplan als Anhang zum schweizerischen Plan ebenfalls im Jahr 2006 aktualisiert. Dieser sah die Einrichtung eines Pandemie-Krisenstabs vor, der die Entscheidungsgrundlagen zuhanden der Regierung schafft und diese in der Leitung sowie im Vollzug und in der Koordination der Massnahmen unterstützt. Die Evaluation kommt zum Schluss, dass der Pandemieplan als Basiselement sehr hilfreich war, aber die Covid-19-Pandemie nicht voll abdeckte, zumal die Influenza-Pandemie nicht als Ausrichtung genommen werden konnte. Das Bevölkerungsschutzgesetz lässt in besonderen Situationen ausdrücklich zu, dass der Landesführungsstab die Führungsverantwortung an eine technische

⁴ Schwerpunkt Corona (statistikportal.li).

⁵ Frommelt, Christian; Schiess Rütimann Patricia M. (2023): Das Krisenmanagement Liechtensteins in der Corona-Pandemie: Organisation, Kommunikation und Massnahmen.

Einsatzleitung überträgt; diese Regelung wurde spezifisch mit Blick auf eine Pandemie getroffen.

Am 3. Februar 2020 traf sich zum ersten Mal der liechtensteinische Coronavirus-Pandemiestab, der unter der Leitung des Ministers für Gesellschaft stand. Bis zur letzten Sitzung im April 2023 traf sich der Stab im Verlauf der Pandemie insgesamt 63 mal. Der Stab war in elf Ressorts mit bis zu drei Teilstäben aufgeteilt. Neben den eigentlichen Stabsitzungen fanden Sitzungen der Teilstäbe statt, zudem gab es viele Kontakte unter den Mitgliedern des Stabs sowie Externen per Telefon oder E-Mail. Trotz der angeblich fehlenden Trennung zwischen operativer und strategischer Führung wurde die Arbeit des Pandemiestabs fast ausschliesslich positiv bewertet; ebenso wurde der Krisenorganisation in Experteninterviews gemäss der Evaluation eine hohe Anpassungsfähigkeit und Innovationsfähigkeit attestiert. Als eine der grössten Herausforderungen bei der Pandemiebewältigung stellten sich die aufgrund der Kleinheit des Landes knappen personelle Ressourcen dar, die aufgrund der ergriffenen Massnahmen (Überstunden, Neueinstellungen, externe Aufträge und Ausleihen von Personal zwischen Amtsstellen) aber nicht zu einer Einschränkung der staatlichen Handlungsfähigkeit führten. Für verschiedene neu aufzubauende Leistungen wie die Covid-19-Teststrasse, die Abwicklung der Kurzarbeitsentschädigung, das Contact Tracing oder den Betrieb des Impfzentrums respektive kurzzeitig zweier Impfzentren konnte unter grossen Anstrengungen und dank Flexibilität aller Beteiligten kurzfristig ausreichend Personal gefunden werden. Zusammenfassend hält die Evaluation fest, dass die Krisenorganisation in Liechtenstein gut funktioniert hat, insbesondere aufgrund des hohen Einsatzes der an der Pandemiebekämpfung beteiligten Personen.

Die Krisenkommunikation der Regierung in der Corona-Pandemie erhält in den Interviews der Autorin und des Autors Lob. Diese erfolgte über öffentliche Medienauftritte der Regierung, Medienmitteilungen, das Internet sowie Werbung in

diversen Medien. Allgemein wird festgehalten, dass die Grundsätze einer erfolgreichen Krisenkommunikation weitgehend eingehalten worden sind. Verbesserungspotenzial wird in der Schaffung einer zentralen Informationsplattform geortet. Auch differenzierte Informationen v.a. in Hinblick auf die Impfungen wurden verschiedentlich gewünscht.

Weiter gibt die Evaluation einen Überblick zu den im Pandemieverlauf getroffenen Massnahmen in den verschiedensten Gesellschaftsbereichen. Analog zur epidemiologischen Entwicklung waren Verschärfungen im Frühling und Herbst/Winter 2020 sowie im Sommer/Herbst 2021 zu verzeichnen, gefolgt von Lockerungen im Sommer 2020, im Frühling 2021 sowie im Winter/Frühling 2022. Gesamthaft wurden in dieser Zeit 162 Rechtsakte mit Bezug zu Covid-19 verzeichnet. Alleine die Covid-19-Verordnung wurde aufgrund der sich verändernden epidemiologischen Lage 69 Mal geändert. Von den Massnahmen besonders betroffen waren die Gastronomie, weitere Betriebe, öffentliche Veranstaltungen sowie Bildungsinstitutionen mit Schülerinnen und Schülern; in einer ersten Phase im Frühling 2020 waren auch der Einzelhandel und körpernahe Dienstleistungen stark eingeschränkt. Durch die Einführung des Covid-19-Zertifikats im Sommer 2021 galten gewisse Einschränkungen im Sommer/Herbst 2021 für Geimpfte, Genesene und Getestete nicht (3G), um den Jahreswechsel 2021/2022 hatten zeitweise nur noch Geimpfte und Genesene Zugang zu gewissen Institutionen und Einrichtungen (2G).

Die Impfkampagne in Liechtenstein startete gemäss dem Autor und der Autorin eher spät, aber gut organisiert. Herausforderungen in der Organisation und Kommunikation stellten sich – neben der Anfangsphase – insbesondere beim Übergang vom Impfzentrum Spoerry zum Impfzentrum Mühleholz im Herbst/Winter 2021 sowie während der kurzzeitigen Inbetriebnahme eines zweiten Impfzentrums im Landesspital im Dezember 2021 zur Sicherstellung der ersten Auffrischimpfung für alle bis im Juni 2021 geimpften Personen.

Der Vergleich mit den Massnahmen anderer deutschsprachiger und europäischer Staaten zeigt, dass Liechtensteins Pandemiebekämpfung – ähnlich wie jene der Schweiz – sich oft im Mittelfeld bewegte, bereits ab Juli 2020 aber praktisch durchgehend unter dem europäischen Durchschnitt lag. Demgegenüber bewegten sich Deutschland und insbesondere Österreich meistens am oberen Ende des europäischen Vergleichs. Dies ist gemäss der Autorin und dem Autor unter anderem darauf zurückzuführen, dass Liechtenstein in gewissen Bereichen auf Empfehlungen setzte und nicht auf rechtliche Vorgaben. Allgemein werden die Massnahmen im internationalen Vergleich als «eher mild» eingestuft.

3.2.2 Schlussfolgerungen der Regierung

Mit der Gefährdungsanalyse und dem Pandemieplan sowie den einschlägigen Gesetzen – insbesondere dem schweizerischen Epidemienengesetz sowie dem liechtensteinischen Bevölkerungsschutzgesetz – lagen wichtige Grundlagen vor, um auf den Ausbruch der Corona-Pandemie reagieren zu können. Dass die Möglichkeit einer Pandemie in der Planung vornehmlich auf das Influenza-Virus fokussiert war, hat sich dabei als nicht zutreffend erwiesen, war aber angesichts der damaligen Ausgangslage naheliegend und entsprach der Pandemieplanung in anderen Ländern. Insbesondere, dass ein eigener Pandemiestab für diesen Fall vorgesehen war, erwies sich als hilfreich für das Aufgleisen der notwendigen Prozesse.

Entgegen der Evaluation des Krisenmanagements durch das Liechtenstein-Institut entsprach die Organisation des Pandemiestabs weitgehend dem Grundprinzip der Trennung zwischen operativer und strategischer Führungsebene: Während die operative Leitung dem Gesundheitsminister oblag, übernahm die Regierung die strategische Führung und traf Entscheidungen bezüglich Massnahmen auf Grundlage der Vorarbeiten des Stabs.

Fragezeichen bestehen für die Regierung auch hinsichtlich der Vorschläge der Evaluation zum Umgang mit knappen personellen Ressourcen. Insbesondere die Schaffung eines zentralen Angestelltenverzeichnisses mit Profilen und Erfahrungswerten beispielsweise in der Stabsarbeit wird von der Regierung kritisch gesehen. In einer Krise sind in erster Linie neben Expertise insbesondere Agilität und Flexibilität wesentlich. Es ist fraglich, ob diese Massnahme zur Steigerung der Agilität und Flexibilität beitragen würde. Dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass es in der Corona-Pandemie auch ohne dieses Verzeichnis – das in der Aufsetzung und Administration laufenden Aufwand generieren würde – gelungen ist, die notwendigen Personalressourcen intern aufzubringen oder extern zu rekrutieren. Auch der in der Evaluation angeregte generelle Personalausbau in Teilen der Landesverwaltung «auf Vorrat» für den Fall einer Krise ist kritisch zu hinterfragen. Die ebenfalls empfohlene, nahtlose Besetzung von Schlüsselfunktionen in der Verwaltung und deren Stellvertretungen wird schon heute in der Praxis wo immer möglich umgesetzt.

Der Überblick zu den Schutzmassnahmen muss stets parallel zur Evaluation «Der Verlauf der Corona-Pandemie» in Liechtenstein gelesen werden, um die jeweiligen Entscheidungen nachvollziehen zu können. Wird die vorliegende Evaluation isoliert gelesen, fehlt dieser Kontext der sich ständig verändernden epidemiologischen Entwicklung sowie der Massnahmen in umliegenden Ländern. Dies trifft beispielsweise auf die Ausweitung der Maskenpflicht auf Kinder bereits ab sechs Jahren im Dezember 2021 zu, die vor dem Hintergrund der durch die Omikron-Variante massiv gestiegenen Infektionszahlen erlassen wurde. Zudem herrschte zu Beginn Ungewissheit darüber, ob diese Virusvariante schwerere Verläufe auch für Kinder und Jugendliche nach sich zieht.

Der relativ späte Impfbeginn und der allenfalls etwas langsamere Fortschritt zumindest in der ersten Phase der Impfkampagne lässt sich durch mehrere Faktoren

erklären. Der Covid-19-Impfstoff konnte durch Liechtenstein erst Anfang Januar 2021 abgerufen werden, da im Rahmen der Kontingentierung in der schweizerischen Impfstoffverteilung zunächst Anspruch auf ein volles Gebinde erreicht werden musste. Zudem stellte die Regierung jederzeit eine hohe Verlässlichkeit bei der Verabreichung der Impfdosen ins Zentrum der Impfstrategie: Neue Impfangebote an angemeldete Personen erfolgten im Frühling 2021 erst, wenn der Impfstoff für die erste und zweite Dosis verlässlich zur Verfügung stand. Bewährt haben sich die Zentralisierung und die Kombination zwischen telefonischer und Online-Anmeldung sowie die oben genannte hohe Verlässlichkeit der Verfügbarkeit an Impfstoffen bei der Vergabe von Impfterminen. Auch die Organisation des Impfprozesses im Impfzentrum war sehr gut und vermied lange Wartezeiten, abgesehen von den wenigen spontanen Impfterminen. Die Sicherstellung von Impfangeboten war zu Beginn vor allem von der Verfügbarkeit des Impfstoffs abhängig. Bei den Auffrischimpfungen Ende 2021 lag die Herausforderung hingegen darin, vor dem Hintergrund kurzfristiger Änderungen der Impfeempfehlungen durch die Eidgenössische Kommission für Impffragen (EKIF) sowie der epidemiologischen Lage die notwendigen räumlichen und personellen Kapazitäten für die Befriedigung der hohen Nachfrage nach Impfungen zu schaffen.

Generell teilt die Regierung den Schluss der vorliegenden Evaluation, dass das Krisenmanagement gesamthaft beurteilt gut funktioniert hat. Vor dem Hintergrund der im Pandemieverlauf lauter gewordenen Stimmen der Massnahmegegner und der nachträglichen Uminterpretation der Pandemie in diesen Kreisen ist zudem zu beachten, dass die liechtensteinischen Massnahmen gegen Covid-19 gemäss Evaluation «eher mild» ausgefallen sind. Zudem seien diese «mit dem nötigen Pragmatismus sowie mit Mass und Ziel» in die Praxis umgesetzt worden. Bei allen Diskussionen über zu weit gehende oder zu lasche Massnahmen, Informationspolitik und Impfkampagne ist zudem zu erwähnen, dass die Entscheidungen

unter grossem Erwartungs- und Zeitdruck vor dem Hintergrund einer hohen Unsicherheit und einer teilweise unübersichtlichen Informationslage erfolgt sind.

3.3 «Die Corona-Pandemie aus der Sicht von Gesellschaft, Politik und Verwaltung»⁶

3.3.1 Zusammenfassung

Die Evaluation geht auf die Auswirkungen der Pandemie jenseits der somatischen gesundheitlichen Belastung ein. Sie zeigt, dass eine geringe, aber gleichwohl ernstzunehmende Zahl von Jugendlichen psychisch stark unter den Massnahmen gelitten hat. Generell machte sich vor allem im zweiten Jahr eine Pandemiemüdigkeit breit, in deren Folge sich – parallel zur Impfkampagne – gesellschaftliche Gräben offenbarten, die sich insbesondere an Diskussionen über die Angemessenheit von Massnahmen sowie eine mögliche Impfpflicht zeigten. Es wurde überdies demonstriert und gedroht – und das in einem Ausmass, das gemessen an den bisherigen Erfahrungen für Liechtenstein ungewöhnlich war. Bewegungen formierten sich und brachten die Pandemie in die Politik. Im Vorfeld der Abstimmung über die 2G-Regelung wurde zudem eine Partei gegründet, deren primäres Ziel darin bestand, den massnahmenkritischen Personen eine Stimme zu geben.

Die Evaluation zeigt aber auch, dass neben der für viele belastenden Situation die Pandemie auch Positives hervorbrachte. Man habe endlich mehr Zeit mit der Familie verbringen können, sagte eine erhebliche Zahl der Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner in Umfragen. Sport und Bewegung wurden während der Pandemie teilweise intensiver betrieben als zuvor. Befragungen zur Lebenszufriedenheit legen gar nahe, dass der negative Effekt späterer Krisen – also der Ukraine-krise sowie der Energiekrise – gerade bei älteren Menschen stärker war als derjenige

⁶ Frommelt, Christian; Milic, Thomas; Rochat, Philippe (2023): Die Corona-Pandemie aus der Sicht von Gesellschaft, Politik und Verwaltung. Synthese aus verschiedenen Umfragen und weiteren Analysen.

der Corona-Pandemie, wobei die sinkende Lebenszufriedenheit sicherlich auch eine Folge der Krisenmüdigkeit darstellt und damit unabhängig von einer konkreten Krise zu sehen ist. Auch in anderen Staaten hat die Corona-Pandemie die Lebenszufriedenheit insgesamt nicht oder zumindest nicht spürbar reduziert.

Covid-19 spielt in der Medienberichterstattung und in der Sorgenagenda der Menschen aktuell keine wesentliche Rolle mehr, was dafür spricht, dass die Polarisierung zurückgegangen ist. Dafür sprechen auch die weiterhin hohen Vertrauenswerte in die politischen Institutionen Liechtensteins. Mit Blick auf die politischen Folgen der Corona-Pandemie beobachten die Autoren der Evaluation jedoch, dass sich rund um die Massnahmegegner abgekoppelte Kommunikations- und Informationsräume bilden.

Die Krise hatte massive Auswirkungen auf das Leben während der Pandemie, aber wahrscheinlich geringere Auswirkungen auf das Leben danach als befürchtet. Auch mit Blick auf die Landesverwaltung sind die Auswirkungen der Pandemie gering. Hier sticht die positive Wahrnehmung des Krisenmanagements hervor. Die Verwaltung insgesamt ist zusammengewachsen und hat in vielerlei Hinsicht an Fach- und Erfahrungswissen gewonnen, was für künftige Krisen durchaus wichtig sein kann. Trotz dieser positiven Bilanz bleibt Liechtenstein aus Sicht der Autoren gefordert, sich mit seinem Selbstverständnis als souveräner Staat auseinander zu setzen und regelmässig zu überprüfen, wie die nationale Souveränität im Krisenfall weiter gestärkt werden kann.

3.3.2 Schlussfolgerungen der Regierung

Sowohl die Beurteilung der Massnahmen zur Pandemiebekämpfung wie auch des Krisenmanagements der Regierung gemäss den repräsentativen Umfragen, die in dieser Evaluation angeführt werden, sind positiv zu werten. Die in der öffentlichen Diskussion sehr präsente Gruppe der Massnahmenkritiker und -kritikerinnen

stellte gegenüber denjenigen Personen, welche die Massnahmen als angemessen oder sogar zu wenig weit gehend beurteilten, jederzeit eine Minderheit dar. Mit Vorsicht zu geniessen sind aus Sicht der Regierung insbesondere retrospektive Beurteilungen der Angemessenheit von Massnahmen, wie sie in der letzten Umfrage vom September 2022 zum Ausdruck kommen.

Neben der in der Evaluation genannten Pandemiemüdigkeit und der Diskussion über 2G dürfte hier auch das sogenannte Präventionsparadox eine Rolle spielen: Im Nachhinein betrachtet sehen die Menschen die Einschränkungen, welche für die Pandemiebekämpfung erlassen worden sind, kombiniert mit der Tatsache, dass Worst-Case-Szenarien nicht eingetroffen sind. Dass und in welchem Ausmass genau diese Massnahmen Hospitalisierungen, Todesfälle und eine Überlastung des Gesundheitswesens verhindert haben, kann im Nachhinein kaum sichtbar gemacht werden.

Ähnlich wie mit der Beurteilung der Massnahmen verhält es sich mit der Beurteilung des Krisenmanagements der Regierung. Der niedrigste Zustimmungswert war im September 2022 zu verzeichnen, wies aber immer noch eine klare Mehrheit von 64 Prozent der Befragten aus, die dieses als «eher gut» oder «sehr gut» beurteilen.

Gleichzeitig zeigt die Befragung, dass ein wesentlicher und mit der Zeit wachsender Teil der Bevölkerung sowohl in Bezug auf Massnahmen als auch bei der Bewertung des Krisenmanagements der Regierung kritisch war. Nicht zu vernachlässigen sind ausserdem die negativen Folgen der Corona-Pandemie gemäss der Umfrage vom Juni 2022: Fast jede dritte befragte Person (31 Prozent) gab an, dass die Pandemie die allgemeine psychische Belastung erhöhte, 27 Prozent der Befragten berichteten von einer höheren Belastung im Beruf. Insbesondere der Vertrauensverlust in die Politik von 23 Prozent der Befragten gibt Anlass zu Besorgnis. Dies ist auch vor dem Hintergrund einer gewissen Polarisierung zwischen Geimpften und

Ungeimpften zu sehen: Die Gruppe der Ungeimpften schätzte die Stimmung in Liechtenstein 2021 mit einer klaren Mehrheit von 71 Prozent als schlecht oder eher schlecht ein und beurteilte auch den zwischenmenschlichen Umgang deutlich negativer als der Durchschnitt und insbesondere als die Geimpften.

Positiv ist demgegenüber das Ergebnis der Befragung der ins Krisenmanagement involvierten Akteure zu werten. In Hinblick auf zukünftige Krisen zeigt sich hierbei vor allem, dass die Verbesserung von Krisenplänen und entsprechende Schulungen zentral sind, um für den Ernstfall vorbereitet zu sein. In Bezug Landesverwaltung ist die Wahrnehmung des Krisenmanagements positiv. Das Zusammenwachsen der Verwaltung, sowie das gewonnene Fach- und Erfahrungswissen können für künftige Krisen wertvoll sein.

Alle Teilnehmenden des Krisenstabs stimmten der Aussage zu, dass der Stab für die Bewältigung der Pandemie eine wichtige Rolle gespielt hat – dies insbesondere auf Grundlage eines offenen Informationsaustausches und der Möglichkeit zur raschen Koordination. Das Krisenmanagement der Regierung wird von den Mitgliedern des Stabs grossmehrheitlich (89 Prozent) als sehr gut oder eher gut bewertet.

3.4 «Die Corona-Pandemie in Liechtenstein und das Recht»⁷

3.4.1 Zusammenfassung

Die Evaluation stellt die Herausforderungen in den Fokus, denen sich die liechtensteinische Rechtsordnung und ihre Akteure bei Ausbruch der Corona-Pandemie und während der folgenden fast drei Jahre gegenübersehen. Aufgezeigt wird, in welchen Bereichen das geltende Verfassungs- und Gesetzesrecht und insbesondere die gesetzlichen Grundlagen zur Bekämpfung von Epidemien an ihre Grenzen kommen, wenn innert kürzester Zeit immer wieder andere Normen zum Schutz

⁷ Schiess Rütimann, Patricia M. (2023): Die Corona-Pandemie und das Recht.

der Bevölkerung und zur Aufrechterhaltung der Versorgung erlassen werden müssen. Nie zuvor waren so viele Erlasse in so kurzer Zeit kundgemacht worden und wohl noch nie eine einzelne Verordnung so häufig abgeändert wie die Covid-19-Verordnung.

Staatsoberhaupt, Landtag und Regierung sowie die Gerichte konnten ihren Aufgaben während der gesamten Dauer der Pandemie nachkommen. Auch die Landesverwaltung, die öffentlichen Unternehmen und die Gemeinden waren nicht in ihrer Existenz bedroht. Darum drängte sich laut der vorliegenden Evaluation keine Diskussion über die verfassungsrechtliche Ordnung auf.

Seit März 2020 verabschiedete der Landtag verschiedenste Gesetze, die der Bewältigung der Folgen der Pandemie dienten. Während der gesamten Pandemie verfolgte der Landtag seine übrigen Gesetzgebungsprojekte weiter und schloss lediglich bei denjenigen Beschlüssen, die der Bewältigung der Folgen der Pandemie dienten, das Referendum mittels Dringlicherklärung aus.

Bei der Bekämpfung von Epidemien handelt es sich um Zollvertragsmaterie. Die Regierung stützte ihre Massnahmen wie der schweizerische Bundesrat auf die wenig spezifischen Bestimmungen des schweizerischen Epidemiengesetzes (insbesondere auf Art. 40 Abs. 2 EpG) und später auch auf das schweizerische Covid-19-Gesetz. Die Schweizer Massnahmen, denen Liechtenstein weitgehend folgte, waren im Vergleich zu Österreich und Deutschland in vielen Punkten moderater. Es gab zum Beispiel keine Ausgangssperren. Die liechtensteinische Covid-19-Verordnung enthielt Regelungen für die verschiedensten Themen: Grenzübertritte, Ausfuhrbewilligungen für medizinische Schutzausrüstungen, Veranstaltungsverbote, Vorgaben für den Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, Sitzpflicht während der Konsumation in einem Restaurant oder Vorgaben für die Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie weitere Bereiche waren bis dahin noch nie Gegenstand eines einzigen Erlasses. Entsprechend waren immer

zahlreiche Ämter, Unternehmen, zivilgesellschaftliche Akteure sowie breite Teile der Bevölkerung von den Regelungen betroffen. Die Autorin weist darauf hin, dass die liechtensteinische Covid-19-Verordnung (in ihren jeweiligen Fassungen) kürzer und damit in der Regel besser verständlich war als ihre Schweizer Pendanten. Insgesamt erliess die Regierung weniger Verordnungen mit Bezug zur Corona-Pandemie als der Schweizer Bundesrat, was aus Sicht der Autorin überrascht, zumal die in der Schweiz bei den Kantonsregierungen liegenden Kompetenzen in Liechtenstein beim Land liegen.

Als kritisch wird beurteilt, dass aus der Covid-19-Verordnung häufig nicht hervorging, wer für den Vollzug zuständig war. Auch wurde der Rechtsweg nicht aufgezeigt. Gleichzeitig ist dies für die Autorin verständlich, da es zusätzlicher Ressourcen bedurft hätte, um für die unterschiedlichen Themenbereiche innert nützlicher Frist den Rechtsweg aufzuzeigen. Nach Ansicht der Autorin zeigt sich in ihrer Analyse bei den verwaltungsstrafrechtlichen Bestimmungen sowie bei den Kontaktbeschränkungen in Heimen ein Defizit bezüglich der Verankerung in einem Gesetz. Sie weisen auch darauf hin, dass laut Urteil des Staatsgerichtshofes (StGH 2022/003) keine genügende gesetzliche Grundlage für die Einführung des 2G-Regimes vorhanden war. Anders als der Bundesrat verfügt die Regierung nämlich nur über das Recht, Verordnungen zu erlassen, die ihre Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn finden. Greifen Massnahmen stark in die Grundrechte ein oder erfordern sie eine Ergänzung oder Änderung von Gesetzesbestimmungen, müssen sie in einem vom Landtag beschlossenen Gesetz verankert werden. Wenn der Landtag arbeitsfähig ist, kann er sehr kurzfristig einberufen werden. Andernfalls müsste die Regierung den Landesfürsten um Erlass einer Notverordnung bitten (Art. 10 LV).

Ebenfalls kritisch gewürdigt werden in der Studie die Einschränkungen des Besuchsrechts im Landesgefängnis, die ihre Grundlage im Covid-19-VJBG fanden.

Auch der Verein für Menschenrechte sah die Massnahmen als unverhältnismässig an.

Die Autorin führt allerdings auch unterschiedliche Rechtsprechung auf, wonach Einschränkungen des Besuchsrechts während der Pandemie grundsätzlich als zulässig erachtet wurden (siehe 5.4.2.1). Die speziellen strukturellen Gegebenheiten in Liechtenstein rechtfertigen die Massnahmen umso mehr und belegen deren Verhältnismässigkeit und das öffentliche Interesse auch über einen längeren Zeitraum hinweg. Alternative Massnahmen – wie von der Autorin beispielhaft erwähnt – wurden mit der vorhandenen Infrastruktur und den vorhandenen personellen Ressourcen als nicht praktikabel eingestuft.

Zur Verschiebung der Volksabstimmungen vom 7. Juni 2020 kommt die Autorin zum Schluss, dass die Regierung für die Verschiebung überzeugende Argumente vorgebracht hat und die Verschiebung durch das anwendbare schweizerische Epidemiengesetz gestützt ist. Sie hätte den Beschluss nach Ansicht der Autoren jedoch dem Landtag überlassen sollen.

Positiv hervorgehoben wird in der Studie, dass der Landtag schon am 20. März 2020 zur ersten Sondersitzung zusammentrat und dass die Regierung in den Landtagssitzungen regelmässig Bericht erstattete sowie Rede und Antwort stand. Der Staatsgerichtshof konnte angerufen werden und eine abstrakte Normenkontrolle vornehmen. Es wird auf die drei zu den Corona-Massnahmen eingereichten Beschwerden verwiesen. Das Covid-19-VJBG schuf die Grundlage dafür, dass die Arbeit an den Gerichten fortgesetzt werden konnte.

Die Frage, welche Einschränkung (noch) verhältnismässig ist und welche nicht (mehr), hängt sehr stark von den konkreten Umständen und dem Verlauf der Epidemie ab. Wichtig war nach Ansicht der Autorin insbesondere, dass sich die liechtensteinischen Politikerinnen und Politiker sowie die übrigen Personen, die mit der

Bekämpfung von Covid-19 betraut waren, selbst an die Massnahmen hielten und keine Fälle von Korruption vorkamen, was laut Studie das Vertrauen in die Massnahmen bestärkte.

Die Autorin formuliert Erkenntnisse und Empfehlungen für künftige Krisensituationen. Diese beziehen sich auf die Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der gesetzgebenden Organe; die dauerhafte (Online-)Dokumentation von Erläuterungen zu Verordnungen und von weiteren Informationen; Massnahmen im Sinne der Rechtssicherheit, wie die Unterscheidung zwischen Rechtsnormen und Empfehlungen; und die Respektierung der Grundrechte im Allgemeinen bzw. der Rechte von Heimbewohnerinnen und -bewohnern sowie Gefangenen im Speziellen.

3.4.2 Schlussfolgerungen der Regierung

Wie die Autorin darlegt, waren sowohl die Legislative als auch die Exekutive und die Gerichtsbarkeit während der gesamten Dauer der Pandemie voll funktionsfähig. Ein Rückgriff auf notrechtliche Regelungen, namentlich der Erlass von Notverordnungen durch den Landesfürsten bzw. den Erbprinzen, erwies sich nicht als notwendig. Es kann somit festgehalten werden, dass Liechtenstein die schwierige Zeit institutionell gut gemeistert hat. Dabei wird auch der Erlass des Covid-19-VJBG genannt, das unter anderem die Erstreckung von Fristen in gerichtlichen und verwaltungsbehördlichen Verfahren sowie den Betrieb von Gerichten und Verwaltungsbehörden unter Berücksichtigung der epidemiologischen Situation regelte.

Das bestehende Rechtssystem bot der Regierung die Möglichkeit für das rasche Setzen von effizienten (Primär-)Massnahmen zur Pandemiebekämpfung. Seit Abschluss des Zollvertrags im Jahr 1923 ist in Liechtenstein das jeweilige Schweizer Epidemienrecht anwendbar. Die Regierung hat die Kompetenz, gemeinsam mit der Schweiz das Recht zu bestimmen, dessen Anwendung der Zollvertrag bedingt, und dieses im Rahmen der Anlagen zum Zollvertrag im Landesgesetzblatt

kundzumachen. Im Bereich des anwendbaren Schweizer Epidemiengesetzes (EpG) bestehen aufgrund der föderalistischen Konzeption des Gesetzes erhebliche Spielräume für die Kantone und damit im Sinne von Art. 6 ZV auch für Liechtenstein. So sind in der normalen Lage die Kantone und damit für Liechtenstein die liechtensteinischen Behörden zuständig, Massnahmen zur Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten anzuordnen und zu vollziehen. Sie können selbständig die notwendigen Massnahmen gegenüber der Bevölkerung – wie zum Beispiel Veranstaltungsverbote oder die Schliessung von Schulen – oder gegenüber einzelnen Personen – beispielsweise Isolation oder Quarantäne – anordnen. In der besonderen und der ausserordentlichen Lage werden die Handlungsspielräume Liechtensteins ebenso stark eingeschränkt wie jene der Kantone und dem Bundesrat kommen die sich aus Art. 6 und 7 EpG ergebenden Kompetenzen mit Geltung auch für Liechtenstein zu. Dies dient dem Ziel, in einer epidemiologischen Not- oder Bedrohungslage eine einheitliche Rechtslage im gesamten grenzoffenen Wirtschaftsraum Schweiz-Liechtenstein sicherzustellen. Handlungsspielräume bestehen dann – für Liechtenstein ebenso wie für die Kantone – grundsätzlich nur mehr insoweit, als der Bundesrat keine abschliessende Regelung trifft oder den Kantonen Kompetenzen für Sonderregelungen einräumt. Zudem kommen nach Ansicht des Staatsgerichtshofes in Liechtenstein sowohl die Kompetenzen des Bundesrates nach Art. 6 chEpG (besondere Lage) als auch die Kompetenzen der Kantone nach Art. 40 chEpG jeweils der Regierung zu (Urteil zu StGH 2021/82, Erw. 5.1.3., S. 28).

Im Lauf der Corona-Pandemie wurde der besonderen Stellung Liechtensteins Rechnung getragen und anerkannt, dass das Ziel einer einheitlichen Rechtslage bis zu deren formeller Herstellung über die Anlagen zum Zollvertrag vorübergehend auch durch liechtensteinisches Recht gewährleistet werden kann und soll. Zudem standen die vom Bundesrat in seinen Verordnungen zum EpG und zum Covid-19-Gesetz angeordneten Massnahmen gemäss der vereinbarten

Anwendbarerklärung unter dem Vorbehalt der liechtensteinischen Covid-19-Verordnung. So wurde nicht nur den Abänderungen der schweizerischen Verordnungen in Liechtenstein jeweils rasch Geltung verschafft, sondern es eröffneten sich mit diesem Vorbehalt auch gewisse Handlungsspielräume. Dies mit dem Hauptziel, bis zur nächsten Anlagenbereinigung kein Regulationsgefälle entstehen zu lassen und liechtensteinische Besonderheiten, wie beispielsweise Behördenzuständigkeiten, zu berücksichtigen. Das ermöglichte es der Regierung schliesslich auch, die Covid-19-Verordnung kürzer und für die Rechtsunterworfenen besser verständlich auszugestalten, als dies in der Schweiz der Fall war. Auf diesen Umstand wird auch in der Studie hingewiesen. Die Regierung berücksichtigte wo möglich Liechtenstein-Spezifika und sah vom Erlass von Regelungen ab, die hierzulande kaum bis wenig Sinn ergaben, wie etwa Flächenbegrenzungen in Einkaufsläden. Damit konnten die erforderlichen Regelungen der Bevölkerung auch einfacher erklärt und von den zuständigen Vollzugsbehörden einfacher kontrolliert und umgesetzt werden, was nicht zuletzt der Rechtssicherheit diene. Der Feststellung, dass die Regierung insgesamt weniger Verordnungen als der Schweizer Bundesrat erliess, ist unter anderem zu entgegnen, dass in der liechtensteinischen Covid-19-Verordnung sehr viele Bereiche zusammengefasst wurden. Überdies wurden viele Bestimmungen verschiedener Schweizer Verordnungen für anwendbar erklärt. Damit war es aber auch nicht einfach, die jeweils zuständigen Behörden im Einzelnen zu benennen, wobei vor allem dem Amt für Gesundheit – aber auch weiteren Behörden – einzelne Zuständigkeiten klar zugewiesen wurden. Zudem wurden Formulierungen verwendet, aus denen ableitbar war, welcher Stelle der Vollzug zuzuordnen war.

Betreffend Nichtaufzeigen des Rechtsweges in der Covid-19-Verordnung ist neben dem Argument der fehlenden Ressourcen anzuführen, dass das liechtensteinische Landesverwaltungspflegegesetz (LVG) allgemeine Bestimmungen zum Verwaltungsverfahren enthält. Zum angeführten Defizit hinsichtlich der Verankerung in

einem Gesetz betreffend die verwaltungsstrafrechtlichen Bestimmungen und die Kontaktbeschränkungen in Heimen ist klarzustellen, dass für beides Grundlagen im EpG gegeben sind. Ob diese Grundlagen – gerade in Bezug auf die heikle Einschränkung der persönlichen Freiheit – in letzter Beurteilung ausreichend gewesen wären bzw. ob das Verweisen auf Strafbestimmungen im Schweizer Epidemienrecht «benutzerfreundlich» war, muss offengelassen werden. Das gewählte Vorgehen war jedenfalls der Effizienz und Wirksamkeit geschuldet, gerade auch zum Schutz besonders vulnerabler Personen in den Alters- und Pflegeheimen.

In Bezug auf die Einschränkung des Besuchsverkehrs im Landesgefängnis ist darauf hinzuweisen, dass dieser erforderlich war, um eine Einschleppung des Coronavirus im Landesgefängnis möglichst zu verhindern, da die Besucherräume klein und nicht im benötigten Ausmass belüftbar sind, wodurch die angezeigten Schutzmassnahmen hinsichtlich Hygiene und sozialer Distanz nicht eingehalten werden konnten. Bei einer Masseninfektion wäre der Anstaltsbetrieb durch die Landespolizei wohl temporär nicht mehr möglich gewesen. Zudem finden sich im Inland auch keine Möglichkeiten, um erkrankte Personen in Haft unterzubringen und zu bewachen. Durch die zeitweisen Grenzschiessungen und pandemiebedingten starken Restriktionen bei Haftanstalten im Ausland waren auch Überstellungen in ausländische Haftanstalten keine Option. Vor diesem Hintergrund wurden Massnahmen betreffend den Besuchsverkehr im Landesgefängnis als gelindestes und effektivstes Mittel erachtet.

Im Hinblick auf Strafgefangene bietet bereits Art. 76 Abs. 2 des Strafvollzugsgesetz (StVG) die Möglichkeit, Besuche zu untersagen, soweit davon eine Gefährdung der Sicherheit und Ordnung in der Anstalt zu befürchten wäre. Der Regierung war es allerdings wichtig, so rasch als möglich den Gesetzgeber zu involvieren bzw. eine gesetzliche Grundlage für diese Massnahmen zu schaffen. Das Covid-19-VJBG

wurde vor dem Hintergrund geschaffen, Rechtssicherheit in einer aussergewöhnlichen Situation zu bieten.

Das Covid-19-VJBG sah vor, dass der Besuchsverkehr im Landesgefängnis nach § 137 Abs. 1 StPO während der Geltungsdauer des Gesetzes auf telefonische Kontakte beschränkt wurde. Zu den telefonischen Kontakten zählten insbesondere die Besuche im sogenannten «Glasbesuchsraum». Dort konnten sich Besucherinnen und Besucher sowie Häftlinge über eine Gegensprechanlage und lediglich getrennt durch eine Glasscheibe unterhalten, sodass sich mehrere Besucherinnen und Besucher gleichzeitig am Gespräch beteiligen konnten. Zudem wurde die Infrastruktur für Einvernahmen per Videokonferenz geschaffen. Im Dezember 2020 wurde im Landesgefängnis ferner für Haftprüfungen ein Raum zur Einvernahme hinter Glas für mehrere Personen realisiert.

Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang stets die speziellen Strukturen in Liechtenstein als Kleinstaat. Es gibt nur ein Landesgefängnis, welches primär als Untersuchungsgefängnis konzipiert ist. Die personellen Ressourcen sind äusserst beschränkt. Im Falle einer Masseninfektion wäre man vor schier unlösbaren personellen und infrastrukturellen Herausforderungen gestanden. Überstellungen in andere Haftanstalten wären nicht möglich gewesen.

Hinsichtlich der Verschiebung der Volksabstimmungen vom 7. Juni 2020 teilt die Regierung die Auffassung der Autorin, dass es sich hierbei um einen eher geringfügigen Eingriff in die politischen Rechte gehandelt hat. Ebenso, dass eine gesetzliche Grundlage zur Verschiebung jedenfalls bestanden hat. Die Regierung hat zu jedem Zeitpunkt grossen Wert auf den Anspruch auf eine freie und unverfälschte Willensbildung gelegt, weshalb die Feststellung der Autorin, dass dieser Grundsatz nicht verletzt wurde, seitens der Regierung begrüsst wird. Durch den Verordnungserlass wurde zudem eine Überprüfung beim Staatsgerichtshof ermöglicht, was seitens der Autorin positiv hervorgehoben wurde.

Zur Frage der Verhältnismässigkeit einschränkender Massnahmen und dem Erfordernis der gesetzlichen Verankerung hat sich der Staatsgerichtshof mit Bezug auf Massnahmen in der Covid-19-Verordnung in drei Urteilen geäussert. Im Urteil zu StGH 2021/82 hielt er ausdrücklich fest, dass das Zollvertragsrecht als Grundlage für – allenfalls auch schwere – Grundrechtseingriffe dienen könne (Erw. 5.1.8, ebenso in StGH 2021/81, Erw. 2.3.3). In seiner Urteilsbegründung zu StGH 2022/03 führte er zur 2G-Regelung aus, er erkenne insgesamt gerade auch im Lichte der angezeigten Zurückhaltung bei der Überprüfung der Covid-19-Massnahmen keine überzeugenden Argumente dafür, dass die 2G-Regelung die Grundrechtseingriffskriterien des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit nicht erfüllen würde. Allerdings fehle die gesetzliche Grundlage dafür. Die Frage der Verfassungs- und Gesetzmässigkeit von Massnahmen wird im Zuge einer allfälligen künftigen Pandemie bzw. Notlage von den zuständigen Behörden erneut zu prüfen sein. Die vorliegenden höchstgerichtlichen Entscheide bieten dafür eine gute Grundlage.

Aus der Evaluation «Die Corona-Pandemie in Liechtenstein und das Recht» ist zu schliessen, dass die Regierung im Wesentlichen richtig, rasch und mit dem gebotenen Augenmass gehandelt hat. In dieser Hinsicht sieht die Regierung dementsprechend keinen unmittelbaren Handlungsbedarf.

3.5 «Corona-Pandemie und öffentliche Schulen Liechtensteins»⁸

3.5.1 Zusammenfassung

Seit März 2020 waren Schulen weltweit mit verschiedenen Massnahmen zur Bekämpfung und Eindämmung der Corona-Pandemie konfrontiert. Die Spannweite der Massnahmen reichte dabei von einfachen Hygienemassnahmen wie Händewaschen bis hin zur kompletten Schulschliessung und zur Einführung von Fern-

⁸ Frommelt, Christian; Milic, Thomas (2022): Corona-Pandemie und öffentliche Schulen Liechtensteins.

bzw. Distanzunterricht. Die Evaluation kommt zum Schluss, dass im internationalen Vergleich die (einschränkenden) Massnahmen in Liechtenstein eher gering ausfielen. So beschränkte sich die komplette Schliessung der öffentlichen Schulen in Liechtenstein auf sechs Wochen, während in mehreren europäischen Staaten die Schulen im Zeitraum vom März 2020 bis März 2022 für mehr als 20 Wochen geschlossen blieben, wie das Liechtenstein-Institut in der Evaluation festhält.

Die vorliegende Evaluation entstand durch den Auftrag Ende Februar 2022, als das Schulamt das Liechtenstein-Institut mit der Durchführung einer Befragung von Schülerinnen und Schülern (SuS), deren Eltern sowie von Lehrpersonen an den öffentlichen Schulen Liechtensteins beauftragte. Die Befragung startete Mitte März 2022 und endete im April 2022. In diesem Zeitraum waren fast alle Massnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie an den Schulen bereits aufgehoben. Allerdings hatte Liechtenstein auch in diesem Zeitraum zahlreiche Ansteckungen zu verzeichnen – die Covid-19-Pandemie war also weiterhin im Alltag der befragten Personen präsent. Die Befragungsdaten wurden für vier Gruppen gesondert erhoben: Erstens, die Erziehungsberechtigten bzw. Eltern der in Liechtenstein schulpflichtigen Kinder bzw. Jugendlichen im Alter ab 8 Jahren; zweitens, die Lehrerinnen und Lehrer (inkl. Schulleitung und Schulpersonal); sowie, drittens und viertens, die (aktuellen) Schülerinnen und Schüler auf Primar- und Sekundarstufe. Dabei gab es 1'549 Rückmeldungen aus der Eltern-Befragung. 808 Schülerinnen und Schülern auf Primarstufe nahmen gültig an der Umfrage teil, auf der Sekundarstufe waren es 1'454 Schülerinnen und Schüler und bei den Lehrpersonen 409.

Dass das Management der Covid-19-Pandemie an den Schulen nicht einfach war, zeigen die teils konträren Bewertungen durch die befragten Gruppen. Die Studie bietet keine Evaluation der Effektivität und Angemessenheit der erlassenen Massnahmen, wie die Autoren der Evaluation betonen, sondern liefert vielmehr die Einschätzungen der befragten Personen. Nichtsdestotrotz liefert die Evaluation

einen wichtigen Beitrag zur Einordnung und Analyse der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf das Bildungswesen, indem sie die Einschätzung von verschiedenen direkt betroffenen Gruppen abholt. Im Bericht werden vier Erkenntnisse hervorgehoben, die aus der Befragung herausgingen⁹:

- *Belastung durch die Corona-Pandemie in Liechtenstein im internationalen Vergleich eher tief:* Die Corona-Zeit verlief für eine Mehrheit der Bevölkerung in Liechtenstein einigermaßen glimpflich. Überdies scheinen Jugendliche in Liechtenstein besser durch diese Zeit gekommen zu sein als ihre Altersgenossinnen und Altersgenossen in der Schweiz oder Deutschland. Allerdings berichtete eine nicht zu vernachlässigende Minderheit der Schülerinnen und Schüler, dass die Pandemiesituation sie belastet habe. 13 Prozent der Schülerinnen und Schüler (kurz: SuS) auf Primarstufe litten gemäss eigenen Aussagen gar sehr stark unter der Pandemiesituation, während dieser Anteil bei den SuS auf Sekundarstufe acht Prozent beträgt. Negative Auswirkungen hatte die Corona-Pandemie nicht bloss auf schulische Aspekte des Lebens (Konzentrationsmängel, Motivationsprobleme, Verhaltensänderungen etc.), sondern auch auf ausserschulische Aspekte – die sich wiederum auf schulische Leistungen niederschlagen (können). Zwar ist eine grosse Mehrheit der SuS mit ihrem Leben, den Freundschaftsbeziehungen und ihrer Gesundheit zufrieden. Aber vor allem Mädchen bzw. junge Frauen aus fremdsprachigen Haushalten empfinden mitunter ein Unbehagen sich selbst und ihrer Umwelt gegenüber. Mehr als die Hälfte dieser jungen Frauen verspürt dabei (leichte oder grosse) Zukunftsängste. Bei Knaben bzw. jungen Männern aus deutschsprachigen Haushalten beträgt dieser Anteil gerade einmal 17 Prozent.

⁹ Vgl. Corona-Pandemie und öffentliche Schulen Liechtensteins, S.4, «Das Wichtigste in Kürze».

- *Trotz Belastung ist eine grosse Mehrheit der Lehrpersonen mit der Arbeitssituation zufrieden:* Auch für die Erziehungsberechtigten und die Lehrpersonen stellte die Pandemie im Allgemeinen und der Lockdown im Besonderen eine bisweilen stressige Herausforderung dar. Die Betreuung der Kinder empfanden viele Erziehungsberechtigte als anstrengend und auch die Lehrpersonen mussten Unterrichtsgewohnheiten umstellen, was vielfach zu Stresssituationen führte. Eine klare Mehrheit der Lehrpersonen ist beispielsweise der Ansicht, dass der Arbeitsumfang, die fachliche und didaktische Belastung und zuletzt auch die psychische Belastung in der Corona-Zeit zugenommen haben. Ebenso geben 43 Prozent der Lehrpersonen an, dass durch die Covid-19-Pandemie ihre Arbeitszufriedenheit eher oder gar stark gesunken ist. Gleichwohl ist eine grosse Mehrheit (88%) der Lehrpersonen mit der Arbeitssituation aktuell zufrieden.
- *Mehrheit zufrieden mit dem Schutzmassnahmenregime, aber Schülerinnen und Schüler eher für Massnahmenreduktion als Lehrpersonen:* Die Massnahmen der Regierung und der Schulen werden von allen Gruppen grossmehrheitlich als angemessen eingestuft. Eine Mehrheit ist demnach zufrieden mit der Art und Weise, wie mit der Covid-19-Pandemie umgegangen wurde. Gleichwohl sollte nicht verschwiegen werden, dass eine starke Minderheit (33%) der SuS der Sekundarstufen die Massnahmen für (eher) übertrieben hält. Die Lehrpersonen kritisieren die Schärfe der Massnahmen signifikant seltener (14%). Die Erziehungsberechtigten wiederum teilen eher die Sichtweise ihrer Kinder (28%). Diese Diskrepanz zwischen SuS (in «Allianz» mit ihren Eltern) und den Lehrpersonen birgt ein gewisses Konfliktpotenzial in sich: Einem nicht unerheblichen Teil der SuS – und diese stellen in der Regel eine «intense minority» dar – gingen die Massnahmen eher zu weit, während die für die Einhaltung der Massnahmen mitverantwortlichen Lehrpersonen anderer Meinung waren.

- *Absage von Schulreisen schmerzte am meisten, Fernunterricht drückte weniger stark auf das Gemüt:* Am schwersten schmerzte die SuS die Absage von sozialen Anlässen ausserhalb des regulären Unterrichts (Schulreisen, Lager, Sporttage etc.). Aufgrund der Beliebtheit, welcher sich diese Anlässe bei den SuS erfreuen, ist dies nicht weiter überraschend. Sodann kritisieren SuS wie auch Eltern häufig die Maskenpflicht während des Unterrichts. Auch das ist für die Autoren nicht weiter erklärungsbedürftig, da die SuS teilweise stundenlang eine Maske tragen mussten. Sodann fiel einem grossen Teil der SuS auch das Abstandhalten schwer. Der Fernunterricht wird hingegen als ein geringeres Problem angesehen. Angesichts der Belastungswerte (50% bei den SuS der Primarstufen und 34% bei den SuS der Sekundarstufen geben an, dass der Fernunterricht sie belastete) kann aber auch nicht davon die Rede sein, dass der Fernunterricht allseits begrüsst wurde. Aber primär die älteren SuS kamen damit offenbar gut zurecht.
- *Selbst wahrgenommene Lerndefizite von Schülerinnen und Schülern aus fremdsprachigen Haushalten:* Die Zusammenarbeit mit den anderen Lehrpersonen und auch die Kommunikation mit den verschiedenen Akteuren und Gruppen nehmen die meisten Lehrpersonen als zufriedenstellend wahr. (Kleinere) Abstriche gibt es einzig bei der Kommunikation mit dem Schulamt, was vor allem von Gymnasiallehrerinnen und -lehrern kritisiert wurde. Die «digitale Revolutionierung» des Unterrichts heisst eine Mehrheit der Lehrpersonen willkommen. Eine Diskrepanz zwischen Fremd- und Eigenwahrnehmung gibt es primär bei den SuS aus fremdsprachigen Haushalten. Die Lehrpersonen stufen deren Lernrückstand bzw. deren Wissensdefizite weniger drastisch ein als die betroffenen SuS selbst. Ein nicht unerheblicher Anteil der Lehrpersonen hat generell Mühe, den Lernfortschritt dieser Gruppe von SuS einzustufen (vergleichsweise hoher Anteil «Weiss nicht»-Antworten).

3.5.2 Schlussfolgerungen der Regierung

Die Bewältigung der Covid-19-Pandemie an den Schulen war für die zuständigen Akteure sehr herausfordernd und zog darüber hinaus grosses öffentliches Interesse auf sich. So standen während der Pandemie die öffentlichen Schulen oft im Zentrum der Aufmerksamkeit. Gerade weil Schulen Orte sind, an denen junge Menschen zusammenkommen, gelten während einer Pandemie Schulen deshalb als Orte, an welchen Schutzmassnahmen und Schutzkonzepte von besonderer Bedeutung sind, um die unkontrollierte Ausbreitung eines Virus zu verhindern. Die Schulen stehen in einer Pandemie aber auch im Fokus, weil Massnahmen besonders an Schulen meist eine gesellschaftspolitische Dimension haben. So stellt sich, wie auch die Evaluation festhält, beispielsweise im Falle einer Schliessung von Schulen die Frage nach der Betreuung der Kinder. Aber auch die unterschiedlichen Voraussetzungen hinsichtlich der Infrastruktur und Betreuung bei Fernunterricht von Kindern sind von gesellschaftspolitischer Relevanz. Diese Dimension war der Regierung während der Pandemie und den damit verbundenen Einschränkungen für den Schulbetrieb stets bewusst. Deshalb wurde insbesondere darauf geachtet, die massivsten Einschränkungen (darunter die Schulschliessungen) so kurz wie möglich zu halten. Dies kann, gerade auch im internationalen Vergleich, rückwirkend positiv bewertet werden.

Wie die Studienautoren festhalten, verlief die Corona-Zeit für eine Mehrheit der Bevölkerung in Liechtenstein einigermaßen glimpflich. Überdies scheinen Jugendliche in Liechtenstein besser durch diese Zeit gekommen zu sein als ihre Altersgenossinnen und Altersgenossen in der Schweiz oder Deutschland. Dies ist ebenfalls positiv zu bewerten.

Allerdings berichtete eine nicht zu vernachlässigende Minderheit der SuS, dass die Pandemiesituation sie belastet habe. 13 Prozent der SuS auf Primarstufe litten gemäss eigenen Aussagen gar sehr stark unter der Pandemiesituation, während

dieser Anteil auf Sekundarstufe acht Prozent beträgt. Negative Auswirkungen hatte die Covid-19-Pandemie nicht bloss auf schulische Aspekte des Lebens (Konzentrationsmängel, Motivationsprobleme, Verhaltensänderungen etc.), sondern auch auf ausserschulische Aspekte – die sich wiederum auf schulische Leistungen niederschlagen können. Darauf gilt es künftig in ähnlichen Situationen ein besonderes Augenmerk zu legen.

Zwar ist eine grosse Mehrheit der SuS mit ihrem Leben, den Freundschaftsbeziehungen und ihrer Gesundheit zufrieden. Aber vor allem Mädchen bzw. junge Frauen aus fremdsprachigen Haushalten empfinden mitunter ein Unbehagen sich selbst und ihrer Umwelt gegenüber. Mehr als die Hälfte dieser jungen Frauen verspürt dabei (leichte oder grosse) Zukunftsängste. Bei Knaben bzw. jungen Männern aus deutschsprachigen Haushalten beträgt dieser Anteil gerade einmal 17 Prozent. Dies wird noch genauer auf Ursachen analysiert werden müssen, um geeignete Massnahmen einzuleiten. Hierzu hat die Schulsozialarbeit unter punktuellen Einbezug von Fachstellen bereits die Arbeit aufgenommen und wird die Regierung über die Erkenntnisse informieren.

Dank der Evaluation des Liechtenstein-Instituts ergibt sich ein relativ klares Bild, welche Belastungen als besonders schwer empfunden wurden. Am schwersten schmerzte die SuS die Absage von sozialen Anlässen ausserhalb des regulären Unterrichts (Schulreisen, Lager, Sporttage etc.). Aufgrund der Beliebtheit, der sich diese Anlässe bei den SuS erfreuen, ist dies nicht weiter überraschend. Gleichwohl wird dies in künftige Entscheidungen einfliessen und verstärkt ein Fokus darauf gelegt, wie soziale Anlässe allenfalls mit Einschränkungen trotzdem durchgeführt werden können, statt sie komplett abzusagen.

Sodann kritisieren SuS wie auch Eltern häufig die Maskenpflicht während des Unterrichts, wobei hier die Meinungen bei den Befragten auseinandergehen. Auch fiel einem grossen Teil der SuS das Abstandhalten schwer. Diese Balance zwischen

Sicherheit und Schulalltag zu finden, wird auch in künftigen Pandemien eine Herausforderung werden, wobei die gemachten Erfahrungen – insbesondere in der Kommunikation sowie in der praktischen Anwendung der Maskenpflicht – sicherlich hilfreich sind. Der Fernunterricht hingegen wird als ein geringeres Problem angesehen. Angesichts der Belastungswerte (50 Prozent bei den SuS der Primarstufe und 34 Prozent bei den SuS der Sekundarstufe geben an, dass der Fernunterricht sie belastete) kann nicht davon die Rede sein, dass der Fernunterricht allseits begrüsst wurde. Aber primär die älteren SuS kamen damit offenbar gut zurecht. Diese Erkenntnis ist wichtig für zukünftige Entwicklungen. Dabei wird die fortschreitende Digitalisierung dazu beitragen, dass ortsunabhängiges Lernen einfacher und intuitiver wird, was wiederum den Fernunterricht erleichtern wird.

Ein besonderes Augenmerk gilt es auch auf die Lehrpersonen zu legen. So ist eine klare Mehrheit der Lehrpersonen beispielsweise der Ansicht, dass der Arbeitsumfang, die fachliche und didaktische Belastung und zuletzt auch die psychische Belastung in der Corona-Zeit zugenommen haben. 43 Prozent der Lehrpersonen gaben an, dass durch die Covid-19-Pandemie ihre Arbeitszufriedenheit eher oder gar stark gesunken sei. Hier wird darauf zu achten sein, wie künftig mit begleitenden Massnahmen in Krisensituationen die Last soweit möglich abgefedert werden kann. In einem grösseren Kontext wurde dazu unter anderem die Arbeitsgruppe «Attraktivität Lehrberuf» ins Leben gerufen, welche sich unter anderem mit Themen rund um die Arbeitsbelastung auseinandersetzt und potenzielle Lösungen ausarbeitet. Insgesamt ist eine grosse Mehrheit (88 Prozent) der Lehrpersonen mit der Arbeitssituation zum Zeitpunkt der Auswertung der Befragung zufrieden.

Unter dem Strich wird auch künftig das Bestreben der Regierung sein, die Einschränkungen für den Schulbetrieb auf einem Minimum zu halten, dabei aber auch immer die Sicherheit an den Schulen für alle zu gewährleisten.

3.6 «Stützungsmaßnahmen für die Wirtschaft in Liechtenstein während der Corona-Pandemie: Eine abschliessende Evaluation»¹⁰

3.6.1 Zusammenfassung

Die Evaluation zeigt auf, dass die Covid-19-Pandemie und die von der Regierung getroffenen Massnahmen zu deren Bekämpfung je nach Branche weitreichende Folgen für die liechtensteinische Wirtschaft hatten. Innerhalb einer Woche nach der behördlich angeordneten Schliessung von Teilen der Wirtschaft verabschiedeten Regierung und Landtag eine Reihe von Massnahmen mit dem Ziel des Erhalts von Unternehmen und Arbeitsplätzen. Das Massnahmenpaket war von der von der Regierung eigens eingesetzten Task Force Wirtschaft erarbeitet worden und umfasste vor allem Sonderregelungen für den Bezug von Kurzarbeitsentschädigung, staatlich abgesicherte Überbrückungskredite zur Sicherstellung der Liquidität sowie finanzielle Zuschüsse an Unternehmen sowie Klein- und Einzelbetriebe. Auch die Gemeinden beteiligten sich an den Unterstützungsmassnahmen. Die Wirtschaftshilfen wurden im Laufe der Pandemie verschiedentlich angepasst, konzentrierten sich aber durchwegs auf angebotsorientierte Massnahmen zum Erhalt der Produktionskapazitäten. Nachfrageseitige, konjunkturelle Stützungsmaßnahmen wurden nicht getroffen. Die Unterstützungsleistungen wurden entsprechend dem Verlauf der Pandemie schrittweise reduziert und konnten nach insgesamt sechs Massnahmenpaketen per 30. Juni 2022 gänzlich eingestellt werden.

Die wichtigste Massnahme zur Verhinderung von Entlassungen und Insolvenzen und zur Stabilisierung der Löhne war die Kurzarbeitsentschädigung. Das Instrument der Kurzarbeit wurde zu Beginn der Corona-Rezession vor allem von grossen Industrieunternehmen in Anspruch genommen. Auf dem Höhepunkt im Mai 2020 waren gesamtwirtschaftlich gesehen 6'997 Beschäftigte in Kurzarbeit, was

¹⁰ Brunhart, Andreas; Geiger, Martin (2023): Stützungsmaßnahmen für die Wirtschaft in Liechtenstein während der Corona-Pandemie: Eine abschliessende Evaluation.

gemessen an der Beschäftigtenzahl in Liechtenstein von Ende 2019 einem Anteil von 17.4% entsprach. Über den gesamten Zeitraum März 2020 bis Juni 2022 wurden von 1'034 eingegangenen Anträgen 892 bewilligt und mit der Summe von gut CHF 71 Mio. ausbezahlt, welche an 687 Betriebe für 8'748 von Kurzarbeit betroffene Mitarbeitende floss. Die dafür zusätzlich benötigten finanziellen Mittel wurden mittels ausserordentlicher Landesbeiträge an die Liechtensteinische Arbeitslosenversicherungskasse gewährleistet.

Sektor/Branche (NOGA-Code)	Kurzarbeitsentschädigung (KAE) März 2020–Juni 2022		
	Ausbezahlte KAE (CHF)	Unternehmen mit Kurzarbeit	Beschäftigte in Kurzarbeit
Landwirtschaft, Industrie (A–F)	41'236'032	106	5'233
Verarbeitendes Gewerbe (C)	40'765'631	79	5'128
Andere	470'401	27	105
Dienstleistungen (G–U)	30'423'181	581	3'515
Handel; Instandhaltung und Reparatur Fahrzeuge (G)	5'729'483	128	628
Gastgewerbe (I)	7'592'591	93	585
Freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstl. (M)	2'223'746	55	297
Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen (N)	2'001'722	46	355
Andere	12'875'640	259	1'650
Total	71'659'213	687	8'748

Tabelle 1: Bezug von Kurzarbeit nach Branchen von März 2020 bis Juni 2022 kumuliert

Neben der Kurzarbeitsentschädigung hat sich im Verlauf der Pandemie vor allem der Härtefallzuschuss (HFZ) für Unternehmen in besonders betroffenen Branchen zu einer überaus wichtigen Unterstützungsleistung entwickelt. Dazu gehörten vor allem Unternehmen der Gastronomie, des Caterings und der Hotellerie sowie der Event- und Reisebranche, aber auch Betriebe aus der Weinbaubranche, Getränkehändler und Fitnessbetriebe mit einer festen Einrichtung. Die Kosten für den HFZ beliefen sich von Oktober 2020 bis Juni 2022 auf gut CHF 20 Mio.

	Härtefallzahlungen
Gastronomie	9'769'254 CHF
Catering	4'445'240 CHF
Beherbergung	2'011'421 CHF
Reisebüros	1'337'204 CHF
Eventbranche	1'264'337 CHF
Fitnessbranche	777'324 CHF
Busunternehmen	689'269 CHF
Getränkhandel	300'142 CHF
Brauereien	224'460 CHF
Weinbau	89'947 CHF
Total	20'908'598 CHF

Tabelle 2: Härtefallzahlungen nach Branche von Januar 2021 bis Juni 2022 kumuliert

Mit der Schaffung des Gesetzes über die befristete Gewährung einer Ausfallgarantie zur Vergabe von liquiditätssichernden Krediten an liechtensteinische Unternehmen durch die Liechtensteinische Landesbank wurde Unternehmen ein einfacher und schneller Zugang zu liquiditätssichernden Krediten ermöglicht, um insbesondere allfällige Liquiditätsprobleme bis zur Auszahlung der staatlichen Unterstützungszuschüsse zu überbrücken. Gesamthaft gingen 333 Kreditanträge ein, wovon 266 im Umfang von knapp CHF 23 Mio. bewilligt wurden. Die durchschnittliche Kredithöhe lag dabei bei rund CHF 86'000.

Neben dem Land haben auch die Gemeinden Unterstützungen gewährt. Im Zeitraum März bis September 2020 beteiligten sich die Gemeinden mit 50 % an den Unterstützungsleistungen UEK, UWB, BKZ und WEZ. Die verrechneten Beteiligungen beliefen sich auf rund CHF 4.8 Mio. Darüber hinaus gewährten die Gemeinden im Rahmen von Einzelfallprüfungen, welche auf Landesebene nicht möglich waren, Beiträge an Betriebe, die aufgrund ihrer speziellen Unternehmenssituation oder ihrer Firmenstruktur von den Landesleistungen mangels Vorliegens der entsprechenden Voraussetzungen nicht oder nur ungenügend unterstützt werden konnten (z.B. Zweigniederlassung im Ausland - kein HFZ für Umsätze ausländischer Betriebsstätten).

In Summe wurden über den gesamten Beobachtungszeitraum Kurzarbeitsentschädigungen, Zuschüsse und Liquiditätshilfen in Höhe von rund CHF 155.7 Mio. ausbezahlt respektive gewährt (exkl. Beiträge Gemeinden).

Hilfsinstrument	Zeitraum	Bewilligte Anträge (eingegangene Anträge)	Dauer bis zur ersten Auszahlung oder Liquiditätsgewährung		Summe Auszahlungen/ Liquidität	Zielgruppe: Unternehmensart, Antragsbedingung, Branchen
			Ab Schliessung oder Öffnung	Ab erstem Antragseingang		
KAE	März 2020 bis Juni 2022	892 (1'034)	Weniger als 2 Wochen	Weniger als 2 Wochen	71'659'213 CHF	Die Antragsbedingungen des auch sonst verfügbaren Kurzarbeitsinstruments wurden auf den Pandemiefall ausgeweitet und auch in anderer Hinsicht aktualisiert.
BKZ	März 2020 bis Juni 2020	240 (366)	8 Wochen	2 Wochen	3'944'817 CHF	Von Schliessung oder ähnlich betroffene Unternehmen (KAE-berechtigt). Einzelne Abschnitte innerhalb NOGA-Branchen G, H, I, J, N, P, R, S (siehe Tabelle 7).
BKZ2	Okt. 2020 bis Nov. 2020	78 (101)	8 Wochen	6 Wochen	848'162 CHF	Wie bei BKZ
WEZ	Juli 2020 bis August 2020	126 (147)	7–12 Wochen	7 Wochen	1'480'107 CHF	Wie bei BKZ
UEK	März 2020 bis Juni 2020	663 (1'111)	2 Wochen	1 Woche	3'965'000 CHF	Unmittelbar von Schliessung oder ähnlich betroffene Kleinst- und Einzelunternehmen (nicht KAE-berechtigt). Einzelne Abschnitte innerhalb NOGA-Branchen G, H, I, J, N, P, R, S (siehe Tabelle 7).
UEK2	Okt. 2020 bis Nov. 2020	94 (184)	2 Wochen	1 Woche	742'819 CHF	Wie bei UEK
UEKplus	Dez. 2020 bis Juni 2021	165 (227)	4 Wochen	3 Wochen	6'388'519 CHF	Wie bei UEK
MEK	April 2020 bis Sept. 2020	591 (1'038)	8 Wochen	1 Woche	6'761'000 CHF	Mittelbar von Schliessung oder ähnlich betroffene Kleinst- und Einzelunternehmen (nicht KAE-berechtigt).
UWB	April 2020 bis Sept. 2020	138 (161)	12 Wochen	5 Wochen	765'250 CHF	Wie bei UEK
UWB2	Okt. 2020 bis Nov. 2020	35 (51)	5 Wochen	4 Wochen	134'675 CHF	Wie bei UEK
UWBplus	Dez. 2020 bis Juni 2021	47 (67)	6 Wochen	3 Wochen	543'881 CHF	Wie bei UEK

HFZ	Okt. 2020 bis Juni 2022	129 (196)		4 Wochen	20'908'598 CHF	Anspruch und Höhe gemäss Umsatzentwicklung (MwSt) gegenüber 2018 und 2019. Branchen: Gastronomie, Catering, Getränkehandel, Brauereien, Weinbau, Beherbergung, Eventbranche, Fitnessbranche, Reisebüros, Busunternehmen
SKBM	März 2020 bis Juni 2020	39 (54)	8–20 Wochen	1–2 Wochen	1'105'491 CHF	Beiträge für Organisationen in Sport, Kultur und Bildung mit eingeschränkter Aktivität oder finanziellen Einbussen wegen den staatlich angeordneten Massnahmen. Finanzbeitrag an vier Medienbetriebe basierend auf ordentlicher Medienförderung.
CTG	April 2020 bis März 2022	2'572			4'173'924 CHF	Unternehmen und sowie taggeldversicherte selbstständig Erwerbstätige.
ÜBK	März 2020 bis Juni 2022	266 (333)	Weniger als 3 Wochen	Weniger als 1 Woche	22'960'000 CHF	Einzelunternehmen, Personengesellschaften, juristische Personen (Gewerbebewilligung und Geschäftstätigkeit im Inland im Jahr 2019).
ZEM	März 2020 bis Juni 2022	311 (ca. 312)	Weniger als 2 Wochen	Weniger als 1 Woche	5'351'204 CHF	Mehrwertsteuerpflichtige Unternehmen.
ZEA	März 2020 bis Juni 2022	698			3'976'362 CHF	Sozialversicherungspflichtige Unternehmen
Total	März 2020 bis Juni 2022				155'709'022 CHF	
KAE: Kurzarbeitsentschädigung; BKZ/BKZ2: Betriebskostenzuschuss; WEZ: Wiedereröffnungszuschuss; UEK/UEK2/UEK-plus: Unterstützung unmittelbar betroffene Einzel- und Kleinunternehmen; MEK: Unterstützung mittelbar betroffene Einzel- und Kleinunternehmen; UWB/UWB2/UWBplus: Unterstützung weitere unmittelbar betroffene Beteiligte; HFZ: Härtefallzuschuss; SKBM: Unterstützungen für Sport, Kultur, Bildung und Medien; CTG: COVID-19-Taggeld; ÜBK: Staatlich besicherte Überbrückungskredite via Liechtensteinische Landesbank; ZEM: Zahlungserleichterungen Mehrwertsteuer; ZEA: Zahlungserleichterungen Beiträge AHV/IV/FAK.						

Tabelle 3: Überblick aller im Rahmen der Pandemie gewährten Unterstützungsleistungen

Obwohl das Ausmass der Corona-Rezession massiv war und weite Teile der Wirtschaft 2020 grosse Einbrüche verzeichnen mussten, blieben sowohl die Anzahl der Unternehmen als auch die Beschäftigung stabil. Diese Entwicklung kann gemäss der vorliegenden Studie als Indikator für die Effektivität der Wirtschaftshilfen gewertet werden. Ab dem Frühjahr 2021 war die volkswirtschaftliche Produktionsleistung wieder auf dem Vorkrisenniveau. Die Arbeitslosenquote stieg im Jahr 2020 zwar auf 1.9 Prozent, was aber im Jahresvergleich der letzten 20 Jahre den

drittiefsten Wert darstellt. In 2021 fiel die Arbeitslosenquote auf 1.7 Prozent und in 2022 auf 1.3 Prozent zurück. Entsprechend hoch ist die Anzahl der beim Arbeitmarktservice (AMS) mit an die 1000 ausgewiesenen, offenen Stellen. Dazu ist anzumerken, dass nur jede vierte offene Arbeitsstelle öffentlich bekannt wird.

Wie die Studie darlegt, ist eine belastbare Bewertung hinsichtlich einer potenziellen Überförderung, die zu Fehlanreizen und -allokationen geführt haben könnte, kaum möglich. Es kann allerdings festgehalten werden, dass eine potenzielle gesamthafte Überförderung in Liechtenstein nicht stark ausgeprägt sein konnte, da die Volumina der Massnahmen nach Ausbruch der Pandemie schnell zurückgingen und mit fortschreitendem Pandemieverlauf die Wirtschaftshilfen vor allem in Branchen flossen, deren Geschäftstätigkeit nachhaltig von der Pandemie beeinträchtigt wurde. Das schliesst aber nicht aus, dass einzelne Unternehmen mehr als notwendig von den Wirtschaftshilfen profitierten.

In Bezug auf Kurzarbeitsentschädigung kann aufgrund der durchgeführten Prüfungs- und Abrechnungskontrollen sowie der stichprobenweise zusätzlich durch ein externes Unternehmen durchgeführten Nachkontrollen festgehalten werden, dass der Arbeitslosenversicherung keine oder keine ausschliesslich auf missbräuchliche Inanspruchnahmen von Kurzarbeitsentschädigung zurückzuführende erfolgte Auszahlungen bekannt sind. Bei den übrigen Unterstützungsleistungen führten laufende und nachgelagerte Kontrollen zu Berichtigungen von Auszahlungen, Verrechnungen oder Rückzahlungen, da es in wenigen Fällen zu Doppelauszahlungen oder zu hohen Auszahlungen kam. Es wurde jedoch in keinem Fall eine missbräuchliche Inanspruchnahme gemäss den anwendbaren Richtlinien festgestellt. Bei den Härtefallzuschüssen steht eine Nachkontrolle noch aus. Diese wird auf Empfehlung und in Abstimmung mit der Finanzkontrolle zusammen mit der Steuerverwaltung ab Herbst 2023 durchgeführt.

Die Umsetzung der Massnahmenpakete im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Folgen des Coronavirus hatte im Amt für Volkswirtschaft beträchtliche personelle, finanzielle, organisatorische und räumliche Auswirkungen. Es wurden von Beginn an Anstrengungen unternommen, um im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben ein vereinfachtes und unbürokratisches Verfahren zur Antragstellung anzuwenden. Als Unterstützung für die betroffenen Unternehmen wurden vielfältige Massnahmen zur Verfügung gestellt, z.B. eine eigene Homepage (www.corona.avw.li), eine Hotline, Schulungen (LIHK, Wirtschaftskammer, Unternehmen), Wegweiser, Merkblätter sowie neue und einfache Abrechnungsformulare. Alleine zur Bearbeitung der Kurzarbeitsanträge wurden im März/April 2020 kurzfristig fünfzehn Mitarbeiter mit befristeten Arbeitsverträgen angestellt. Zusätzlich konnten, je nach Bedarf, drei Personen als Freelancer eingesetzt werden.

3.6.2 Schlussfolgerungen der Regierung

Aus Sicht der Regierung haben die staatlichen Unterstützungsleistungen das Ziel des Erhalts von Unternehmen und Arbeitsplätzen erreicht. Die Leistungen wurden gezielt und befristet an besonders betroffene Wirtschaftszweige und Unternehmen ausgerichtet. Das Zusammenwirken in der Task Force Wirtschaft wie auch der regelmässige Austausch mit den Wirtschaftsverbänden, sprich der Liechtensteinischen Industrie- und Handelskammer (LIHK), der Wirtschaftskammer Liechtenstein (WKL) und dem Hotel- und Gastronomieverband (LHGV), sowie mit den Gemeinden hat über den gesamten Zeitraum sehr gut funktioniert. Die Corona-Pandemie hatte zu Beginn einen massiven Wirtschaftseinbruch zur Folge. Rückblickend kann festgehalten werden, dass das Land durch die generell hohe Krisenfestigkeit und die diversifizierte Wirtschaftsstruktur sowie die Tatsache, dass nicht alle Branchen im gleichen Mass betroffen waren und sich auch die globale Wirtschaft rasch erholte, wirtschaftlich moderater betroffen war als andere, grössere Staaten. Der Arbeitsmarkt blieb immer funktionsfähig, die Beschäftigung stabil

und es gab keine Zunahme von Insolvenzen. Gerade die Ausrichtung von Kurzarbeitsentschädigung hat sich als Instrument zum Erhalt von Arbeitsplätzen bei Unternehmen mit Corona-bedingten Ausfällen als sehr wirkungsvoll erwiesen. Aber auch die Leistungen für die von den behördlichen Schliessungen betroffenen Betriebe und der Härtefallzuschuss für Unternehmen in besonders betroffenen Branchen haben grosse und kleine Unternehmen in Liechtenstein zielgerichtet unterstützt.

Wie aus der Studie hervorgeht, ist Liechtensteins Volkswirtschaft im Vergleich mit anderen Staaten und auch verglichen mit der Finanzkrise ab 2007 aufgrund seiner sektoralen Ausgestaltung verhältnismässig gut durch die Covid-19-Pandemie gekommen. Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass die übergeordneten Ziele der Stützungsmaßnahmen aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive erreicht wurden. Die Produktionskapazität der liechtensteinischen Volkswirtschaft blieb umfassend erhalten und es kam zu keiner vermehrten Häufung von Unternehmensinsolvenzen oder Entlassungen. Auch hat sich die Wirtschaft relativ rasch wieder erholt. Die Ausgestaltung der Wirtschaftshilfen und die relativ rasche Umsetzung und Auszahlung hatten dabei einen wichtigen, stabilisierenden Effekt. Gemäss den Erkenntnissen des Liechtenstein-Instituts können die Wirtschaftshilfen basierend auf den verfügbaren Daten und vor dem Hintergrund des konjunkturellen Verlaufs sowie anhand internationaler Vergleiche insgesamt als effektiv und effizient bewertet werden.

3.7 «Die Corona-Pandemie in Liechtenstein – Rahmenbedingungen, ausgewählte Erkenntnisse und Lehren»¹¹

3.7.1 Zusammenfassung

Der sogenannte Synthesebericht gibt anfangs einen Überblick zur Covid-19-Aufarbeitung in den deutschsprachigen Ländern (Schweiz, Deutschland, Österreich und Luxemburg). Es folgen Ausführungen zu den Rahmenbedingungen des Krisenmanagements in Liechtenstein sowie die Zusammenfassung der Kernergebnisse der Evaluation, die im vorliegenden Bericht und Antrag in den Kapiteln 3.1, 3.2, 3.5 und 3.6 behandelt werden. Hauptteil dieses Berichts sind die Erkenntnisse und Lehren, die Liechtenstein aus der Pandemie und deren Aufarbeitung gemäss dem Autor und der Autorin ziehen kann.

Im Bereich der Rechtsetzung wird unter anderem empfohlen, zusätzliche rechtliche Vorgaben für potenzielle Besuchs- und Ausgangsverbote in Betreuungseinrichtungen und im Gefängnis sowie für Wahlen und Abstimmungen zu erlassen. Weiter wird eine klare Unterscheidung zwischen rechtlichen Vorgaben und Empfehlungen nahegelegt sowie eine dauerhaft einsehbare Erläuterung von Verordnungen, die einer Vielzahl von Personen Pflichten auferlegt und sie in ihren verfassungsmässigen Rechten einschränkt.

Im Bereich Digitalisierung und Datenmanagement stehen folgende Erkenntnisse im Vordergrund: Digitalisierungsprojekte wie das elektronische Gesundheitsdossier sollten vorangetrieben werden, mit Rücksicht auf Stabilität und Resilienz der Digitalisierungsinfrastruktur; die Auswertung von erhobenen Gesundheitsdaten im Sinne der Pandemiebekämpfung und -prävention soll geprüft werden; die

¹¹ Frommelt, Christian; Schiess Rütimann, Patricia M. (2023): Die Corona-Pandemie in Liechtenstein – Rahmenbedingungen, ausgewählte Erkenntnisse und Lehren.

Ausarbeitung einer breit verankerten und transparenten Datenmanagementstrategie für Liechtenstein wird empfohlen.

Was grenzüberschreitende Beziehungen angeht, kommt der Bericht unter anderem zum Schluss, dass sich Liechtenstein beim Krisenmanagement nicht nur an der Schweiz orientieren, sondern sich auch europäischen Prozessen anschliessen sollte. Auch eine Evaluation des Krisenmanagements durch internationale Organisationen wie die Weltgesundheitsorganisation (WHO) wird als Handlungsfeld gesehen.

Zentrale Erkenntnisse und Empfehlungen im Bereich Planung und Organisation betreffen unter anderem die rechtlichen Grundlagen für das Krisenmanagement, die Ausbildung im Krisenmanagement sowie die Nutzung von in der Pandemie gewonnenen Erfahrungen und diverse Aspekte der Stabsarbeit. Auch der Aufbau eines Pandemielagers sowie die Implementierung eines Frühwarnsystems werden empfohlen.

Im Bereich Ressourcen wird insbesondere nahegelegt, die Attraktivität von Gesundheitsberufen sowie die Ausbildung von Nachwuchskräften zu pflegen. Weitere Empfehlungen betreffen ein Register von Personen mit Kompetenzen und Kapazitäten zur Unterstützung in einer Krise, die Gewährleistung von Stellvertretungen für zentrale Positionen, den Erhalt der Handlungsfähigkeit der Verwaltung sowie die Einbindung externer Kräfte in das Krisenmanagement.

Der Kommunikation kam während der Pandemie eine zentrale Rolle zu. Einerseits in Bezug auf die epidemiologische Entwicklung, andererseits bei den oft in hoher Frequenz vorgenommenen Änderungen bezüglich gesetzlicher Vorgaben und Empfehlungen. Die Schaffung einer zentralen Informationsplattform sowie die Nutzung unterschiedlicher Kommunikationskanäle sind dementsprechend aus Sicht der Evaluation wichtige Komponenten in einer Pandemie. Auch Prägnanz von

Botschaften, Aufrufe zu Solidarität, Transparenz im Umgang mit Unsicherheit sowie Deeskalation sind wichtige Elemente der Krisenkommunikation, die unter anderem dazu dienen sollen, Polarisierung zu verhindern.

Bezüglich Prävention kommt die Evaluation zu den Erkenntnissen, dass Anstrengungen unternommen werden sollten, um die Impfbereitschaft in Liechtenstein generell zu erhöhen. Zudem dürfe die öffentliche Gesundheit nicht auf die Bekämpfung infektiöser Erreger reduziert werden; vielmehr gelte es, die Auswirkungen von Massnahmen auch auf die psychische Gesundheit und andere Bereiche in Betracht zu ziehen. Weiter wird auf die Gefährdungsanalyse von 2012 verwiesen, in der festgehalten wurde, dass das liechtensteinische Gesundheitswesen bei einem Massenanfall von Verletzten oder einer grossen Zahl erkrankter oder schwer erkrankter Personen rasch an seine Grenzen stossen kann. Dass Liechtenstein gut durch die Covid-19-Pandemie gekommen sei, dürfe nicht zu einer verringerten Sensibilität gegenüber den Risiken für künftige Krisen und Notfälle im Gesundheitswesen führen.

Die Ausführungen zum Thema «Politik und Legitimation» beschränken sich hauptsächlich auf Feststellungen darauf, dass sich das politische System Liechtensteins in der Covid-19-Pandemie als krisentauglich erwiesen hat. Insbesondere aufgrund der partizipativen Elemente (z.B. Popularbeschwerde an den Staatsgerichtshof) und direktdemokratischer Rechte war es jederzeit möglich, andere Sichtweisen einzubringen. Umso wichtiger sei es vor diesem Hintergrund, die Bevölkerung über die verschiedenen Möglichkeiten politischer Partizipation sowie das Zusammenspiel der Staatsorgane aufzuklären. Zudem soll das im internationalen Vergleich hohe Vertrauen in die verschiedenen Institutionen des Landes durch hohe Entscheidungseffizienz und Problemlösungskompetenz in der Politik erhalten werden.

3.7.2 Schlussfolgerungen der Regierung

In Bezug auf die rechtlichen Empfehlungen sieht die Regierung keinen Handlungsbedarf. Sie stellt sich auf den Standpunkt, dass die gesetzlichen Grundlagen für die genannten Bereiche mit Anpassungsbedarf – Besuchs- und Ausgangsverbote sowie Wahrnehmung der politischen Rechte – ausreichend waren. Der Unterschied zwischen rechtlichen Vorgaben und Empfehlungen wurde jederzeit klar kommuniziert. Ebenso wurde die Empfehlung, Verordnungen mit weitgehenden Pflichten für verschiedene Kreise – sprich die Covid-19-Verordnung – in online zugänglichen Dokumenten zu erläutern und zu erklären, laufend umgesetzt. Die Erläuterungen zu den nicht mehr aktuellen Versionen waren aber nicht laufend verfügbar. Zusätzlich waren die zuständigen Stellen stets erreichbar, um Bürgerinnen und Bürgern bei Auslegungsfragen zur Covid-19-Verordnung rasch und verlässlich Auskunft geben zu können.

Zahlreiche Empfehlungen im Bereich Digitalisierung und Datenmanagement wurden bereits umgesetzt oder sind in Umsetzung. So besitzt jede in Liechtenstein krankenversicherte Person seit dem 1. Januar 2023 ein elektronisches Gesundheitsdossier, in das laufend Gesundheitsdaten übertragen werden, die gemäss Wunsch der jeweiligen Person mit Gesundheitsdienstleistern geteilt werden können. Mit Blick auf die Pandemiebekämpfung und -prävention erhebt Liechtenstein seit Beginn der Covid-19-Krise Abwasserdaten zur Erhebung der Viruslast. Zusammenfassend ist eine hohe zeitliche und quantitative Korrelation zwischen der Viruslast im Abwasser und den positiven Einzeltests in Liechtenstein zu sehen. Zudem hat das SARS-CoV-2-Abwasserprogramm die Möglichkeit eröffnet, in Liechtenstein weitere endemische Viren wie Influenza A und B, Norovirus und das Respiratorische Synzital-Virus (RSV) zu testen. Diese Informationen können für medizinisches Personal, Krankenhäuser, Alters- und Pflegeeinrichtungen sowie Gesundheitsbehörden von Bedeutung sein, um die Situation zu überwachen und

Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie sich Infektionen im Land ausbreiten und wann Massnahmen erforderlich sind. Das Abwassermonitoring ist zudem flexibel und rasch ausbaubar, um in kurzer Zeit auch weitere Erreger nachweisen zu können. So sind aktuell in vereinzelt europäischen Ländern Polioviren im Abwasser nachgewiesen worden. Sollte dies in Liechtenstein der Fall sein, würde umgehend die bewährte Polio-Impfung beworben.

In Bezug auf die grenzüberschreitenden Beziehungen ist zu vermerken, dass Liechtenstein über die EWR-Mitgliedschaft schon heute in europäische Systeme zur Krisenbekämpfung aktiv eingebunden ist und an Prozessen zu deren Weiter- oder Neuentwicklung teilnimmt. Auch die internationale Evaluation der liechtensteinischen Vorbereitung auf Krisen erfolgt bereits über die Teilnahme am jährlichen «State Party Self-Assessment Annual Reporting (SPAR)» der Weltgesundheitsorganisation (WHO). 2022 hat Liechtenstein erstmals eigenständig an der Übung «Joint Assessment and Detection of Events (JADE)» der WHO teilgenommen. Vor dem Hintergrund dieser wertvollen Erfahrungen sollen Kosten und Nutzen eines WHO-Beitritts detailliert geprüft und allfällige weitere Schritte eingeleitet werden.

Die Erkenntnisse im Bereich Planung und Organisation wurden oder werden grossteils bereits umgesetzt beziehungsweise standen nie in Frage, wie die bereits unter 3.5.2 ausgeführte, jederzeit vorhandene Trennung zwischen operativer und strategischer Führung des Pandemiestabs. Ein Überwachungs- und Warnsystem wurde insbesondere mit der oben genannten Abwasserüberwachung implementiert, die – wie oben beschrieben – situationsbedingt ausgebaut werden sollte. Auch ein Pandemielager wurde im Zuge der Covid-19-Krise aufgebaut. Zu unterstützen ist die Aussage, dass die Zusammenarbeit zwischen Land und Gemeinden in der Pandemie sehr gut funktioniert hat. Die Nutzung der Erfahrungen aus der Pandemie soll insbesondere durch die vorliegende Evaluation sowie die Behandlung des Bericht und Antrags im Landtag erfolgen.

Im Bereich Ressourcen ist in Bezug auf die Empfehlung zur Attraktivität von Gesundheitsberufen zu bemerken, dass vor dem Hintergrund der Umsetzung der Pflegeinitiative in der Schweiz ein Vorstoss zur Förderung des Pflegeberufs in Liechtenstein geplant ist. Die Sicherstellung einer handlungsfähigen Verwaltung, in der zentrale Stellen über klare Stellvertreterregelungen verfügen, gehört zum Tagesgeschäft der Regierung als Exekutive. Die Einbindung externer Stellen und Personen in das Krisenmanagement hat während der Pandemie gut funktioniert.

Bezüglich Kommunikation wäre die Schaffung einer zentralen Informationsplattform für zukünftige Krisen sicherlich anzudenken; auch die Wahl der Kommunikationskanäle muss gut durchdacht sein. Den weiteren vom Liechtenstein-Institut aufgebrachten Punkten – Prägnanz, Appell an Solidarität, transparenter Umgang mit Unsicherheit und Deeskalation – hat die Regierung bereits während der Covid-19-Pandemie grosse Aufmerksamkeit geschenkt. Die Bedeutung der Kommunikation wurde auch dadurch unterstrichen, dass die Regierungsmitglieder regelmässig und direkt informiert haben und dass die Medienorientierungen immer live übertragen wurden.

In Bezug auf die Prävention soll der Zugang zu Basisimpfungen gemäss Schweizer Impfplan weiterhin zuverlässig gewährleistet werden. Sollte sich aufgrund der Polarisierung um die Covid-19-Impfung eine Abnahme der generellen Impfbereitschaft abzeichnen, müssten geeignete Gegenmassnahmen geprüft werden. Die weitere Stärkung der naturwissenschaftlichen Bildung in den öffentlichen Schulen, die über Projekte wie das Experimentierlabor pepperMINT seit einigen Jahren zusätzlich gefördert wird, wäre hier als mögliche Massnahme zu sehen. Schon während der Pandemie wurden Massnahmen zur Bekämpfung des Virus mit einem ganzheitlichen Ansatz öffentlicher Gesundheit beurteilt. Es wurden in die Entscheidungsfindung also auch Auswirkungen auf die psychische Gesundheit sowie Folgen der Verschiebung von nicht dringenden Behandlungen in Höchstphasen

der Pandemie einbezogen. Gleichzeitig hat die Pandemie das Bewusstsein für die Verwundbarkeit des liechtensteinischen Gesundheitswesens für Krisen und Ausnahmefälle geschärft. Vor diesem Hintergrund hat die Regierung im Januar 2023 ein Projektteam unter Einbezug externer Stellen beauftragt, bis Ende des Jahres ein Konzept für den Umgang mit einem möglichen Massenanfall von Verletzten auszuarbeiten.

Was den Themenbereich Politik und Legitimation angeht, stimmt die Regierung der Schlussfolgerung des Liechtenstein-Instituts zu, dass sich das politische System des Landes als krisentauglich erwiesen hat. Die in Bezug auf 2G erfolgreiche Beschwerde an den Staatsgerichtshof sowie das erfolgreiche Referendum gegen die gesetzliche Grundlage für die mögliche Einführung von 2G haben zudem gezeigt, dass der Rechtsstaat auch in der Krise funktioniert hat. Dass das hohe Vertrauen in die politischen Institutionen durch deren effiziente Arbeit und Berücksichtigung verschiedener Standpunkte in Debatten aufrechterhalten werden sollte, ist für die Regierung offensichtlich.

3.7.3 Würdigung der Empfehlungen und Erkenntnisse

3.7.3.1 Rechtsetzung

<i>Schwerwiegende Eingriffe in Grundrechte bedürfen einer Grundlage im Gesetz im formellen Sinn. Dies gilt nicht nur für eine 2G-Regelung, sondern insbesondere auch für Besuchs- und Ausgangsverbote für Menschen, die in einer Betreuungseinrichtung leben, und für Gefangene. Werden Kontakteinschränkungen für solche Institutionen verhängt, sollten sie mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen werden.</i>	
Würdigung	Der Feststellung, dass schwerwiegende Eingriffe in Grundrechte einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, kann die Regierung vollumfänglich zustimmen. Sie stellt sich auf den Standpunkt, dass dies für die Besuch- und Ausgangsverbote für Menschen in Betreuungseinrichtungen und Gefangene der Fall war.

<i>Damit die geordnete Wahrnehmung der politischen Rechte durch die Wahl- und Stimmberechtigten auch in einer Krise möglich ist, sollte eine Ergänzung der Verfassung und/oder des Volksrechtegesetzes (VRG) erfolgen, die in Notlagen Abweichungen von den gesetzlichen Vorgaben zulässt.</i>	
Würdigung	Die Regierung sieht hier keinen Handlungsbedarf, da die freie und unverfälschte Willensbildung in Hinblick auf die verschobenen Abstimmungen möglich war.
<i>Gesetze und Verordnungen sollten aus Gründen der Rechtssicherheit keine Empfehlungen enthalten und auch nicht auf solche verweisen. Es muss für jedermann klar erkennbar sein, welche Vorgaben strikt eingehalten werden müssen und Sanktionen nach sich ziehen, falls sie nicht befolgt werden.</i>	
Würdigung	Die Regierung anerkennt diese Empfehlung. Sie hat auf diese Unterscheidung zwischen Vorgaben und Empfehlung in der Kommunikation grossen Wert gelegt und wird dies auch in künftigen Krisen beachten.
<i>Wenn eine Verordnung mehrere Themenbereiche regelt, einer Vielzahl von Personen Pflichten auferlegt und sie in verfassungsmässigen Rechten einschränkt, ohne dass diese Verordnungsbestimmungen in einem Gesetz präzise vorgezeichnet werden, ist es wichtig, dass die Verordnung von der Regierung mit einer schriftlichen Erläuterung versehen wird. Diese sollte online veröffentlicht werden und dauerhaft abgerufen werden können.</i>	
Würdigung	Erläuterungen der Covid-19-Verordnung wurden jeweils aktualisiert und online gestellt, um sicherzustellen, dass die Verordnungsbestimmungen umsetzbar und verständlich sind. Zudem gaben die zuständigen Stellen bei Unklarheiten rasch Auskunft über die Auslegung der Verordnung.
<i>Das EGMR-Urteil CGAS gegen die Schweiz vom 15. März 2022 verlangt, dass die Verweigerung der Bewilligung einer Demonstration unverzüglich einem Gericht vorgelegt werden kann. Überdies fordert der EGMR, dass generell-abstrakt formulierte Versammlungsverbote rasch gerichtlich überprüft werden können. Sollten dem unter geltendem Recht Hindernisse entgegenstehen, wäre nach Abhilfe zu suchen.</i>	
Würdigung	Mangels Anlassfall ist diese Empfehlung für Liechtenstein nicht relevant.

3.7.3.2 Digitalisierung und Datenmanagement

<i>Die Corona-Pandemie hat diverse Vorteile der Digitalisierung aufgezeigt. Entsprechend ist der digitale Wandel in Liechtenstein weiter voranzutreiben. Insbesondere sollen bereits beschlossene Projekte wie das Gesetz über das elektronische Gesundheitsdossier (EGDG) so rasch als möglich umgesetzt werden.</i>	
Würdigung	Jede in Liechtenstein krankenversicherte Person besitzt seit dem 1. Januar 2023 ein elektronisches Gesundheitsdossier, in dem ab dem 1. Juli 2023 Gesundheitsdaten gespeichert werden.
<i>Im Zusammenhang mit der Digitalisierung ist jedoch darauf zu achten, dass keine zu grosse Abhängigkeit von der Funktionsfähigkeit digitaler Infrastruktur und Prozesse geschaffen wird. Die Stabilität und Resilienz der digitalen Infrastruktur sind zu berücksichtigen.</i>	
Würdigung	Die Regierung teilt die Auffassung, dass auf Stabilität und Resilienz der digitalen Infrastruktur im Rahmen der Digitalisierung grosser Wert gelegt werden muss.
<i>Es soll geprüft werden, welche Daten zur Gesundheit der Einwohnerinnen und Einwohner im Rahmen der bestehenden Datenschutzbestimmungen erhoben werden können und für gesundheitspolitische Entscheidungen herangezogen werden können und dürfen.</i>	
Würdigung	Es soll geprüft werden, inwieweit dies im Rahmen des elektronischen Gesundheitsdossiers umsetzbar ist.
<i>Neben Daten zum Gesundheitsverhalten ist zu prüfen, wie im Rahmen der Pandemiebekämpfung auch Daten von Smartphones, Pulsmessern, Wärmebildkameras oder Abwasserproben genutzt werden können bzw. inwieweit in diesem Zusammenhang bereits angestossene Projekte fortgesetzt werden sollen.</i>	
Würdigung	Mit Blick auf die Pandemiebekämpfung und -prävention erhebt Liechtenstein seit Beginn der Covid-19-Krise Abwasserdaten zur Erhebung der Viruslast. Zudem hat das SARS-CoV-2-Abwasserprogramm die Möglichkeit eröffnet, weitere endemische Viren zu testen.
<i>Es sollen bereits während einer Pandemie die notwendigen Daten erhoben werden (sog. Begleitforschung), damit beim Abklingen der Pandemie ausgewertet werden kann, welche Massnahmen positive Wirkungen hatten und welche unerwünschten Nebenwirkungen eintraten.</i>	

Würdigung	Daten wurden bereits während der Pandemie erhoben. Nur dank fortlaufender wissenschaftlicher Erkenntnisse konnte der Verlauf der Pandemie beeinflusst werden. Einzelmaßnahmen können aus ethischen Gründen (es gibt keine Vergleichsgruppe) in einer akuten Krise nicht klar evaluiert werden.
<i>Die richtige Interpretation von Daten zur Entstehung und Fortentwicklung einer Pandemie durch die breite Bevölkerung kann nicht vorausgesetzt werden. So sind die meisten Menschen mit diversen während der Pandemie häufig genutzten Begriffen wie z. B. «exponentielles Wachstum» nicht vertraut. Entsprechend wichtig ist eine differenzierte und zielgruppengerechte Aufbereitung von Daten sowie deren Kontextualisierung.</i>	
Würdigung	Die Regierung hat während der gesamten Pandemie der Aufbereitung, Erklärung und Kontextualisierung epidemiologischer Daten besondere Aufmerksamkeit geschenkt, um die Entscheidungen über Maßnahmen einzuordnen und das Verständnis für deren Notwendigkeit zu fördern.
<i>In den vergangenen drei Jahren haben diverse Akteure aus dem In- und Ausland verschiedene einfach verständliche Erklärungen zu zentralen Begriffen und Phänomenen im Zusammenhang mit der Pandemie veröffentlicht. Im Sinne von «Best Practice» ist zu prüfen, inwieweit dieses Material auch künftig für Bildungszwecke oder für die Stärkung des Risikodialogs und der Medienkompetenz genutzt werden kann.</i>	
Würdigung	Während der Covid-19-Pandemie haben die Landesverwaltung, Schulen und andere Akteure wertvolle Erfahrungen in diesem Bereich gesammelt und die Zusammenarbeit, die grundsätzlich sehr gut funktionierte, verfeinert. Dies soll im Rahmen von «Best Practices» und entsprechenden Dokumenten für zukünftige Krisen festgehalten werden.
<i>Zusammen mit Akteuren aus der Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft soll eine Datenmanagementstrategie ausgearbeitet werden. Die Erhebung von Daten soll sich dabei nicht nur auf den Gesundheitsbereich konzentrieren, sondern sie soll auch Daten zum Sozial- und Konsumverhalten enthalten, um künftig die sozialpolitischen Auswirkungen einer solchen Krise besser beobachten zu können.</i>	

Würdigung	Die Regierung erachtet die Ausarbeitung einer Datenmanagementstrategie aktuell nicht als prioritär.
<i>Angesichts der Vorbehalte gewisser Teile der Bevölkerung gegenüber der Verwendung persönlicher Daten ist eine hohe Transparenz über Ziel und Zweck einer solchen Datenmanagementstrategie unerlässlich.</i>	
Würdigung	Die Regierung erachtet die Ausarbeitung einer Datenmanagementstrategie aktuell nicht als prioritär.

3.7.3.3 Grenzüberschreitende Beziehungen

<i>Bei der Delegation von Aufgaben und Prozessen an benachbarte Staaten ist stets darauf zu achten, dass die Abhängigkeit von diesen Staaten nicht zu gross wird. Insbesondere ist es wichtig, dass auch im Land die nötige Expertise besteht, auf welche im Krisenfall zurückgegriffen werden kann.</i>	
Würdigung	Die Regierung wird prüfen, in welchen Bereichen der Aufbau eigener Strukturen für den Krisenfall sinnvoll ist. Allerdings muss geprüft werden, ob dies auch grössenverträglich ist, insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich die Zusammenarbeit mit Nachbarstaaten bislang stark bewährt hat.
<i>Der grenzüberschreitende Austausch zum Krisenmanagement soll nicht nur auf die Schweiz ausgerichtet werden. Es ist davon auszugehen, dass das europäische Krisenmanagement in den kommenden Jahren stark ausgebaut wird. Liechtenstein soll sich an diesem Ausbau beteiligen, unabhängig davon, wie sich die politischen Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) weiterentwickeln.</i>	
Würdigung	Liechtenstein ist über die EWR-Mitgliedschaft in europäische Systeme zur Krisenbekämpfung aktiv eingebunden und beteiligt sich an Prozessen zu deren Weiter- oder Neuentwicklung. Aktuell laufen unter anderem Gespräche über eine Einbindung der EWR/EFTA-Staaten in die European Health Emergency Response Authority (HERA).
<i>Wenn immer möglich soll Liechtenstein seine Krisenorganisation durch internationale Organisationen wie die Weltgesundheitsorganisation (WHO) evaluieren lassen. Die sich daraus ergebenden Empfehlungen sind so rasch als möglich umzusetzen.</i>	

Würdigung	Liechtenstein nimmt seit 2022 an der jährlichen Übung «Joint Assessment and Detection of Events (JADE)» der WHO teil. Vor dem Hintergrund dieser wertvollen Erfahrungen sollen Kosten und Nutzen eines WHO-Beitritts detailliert geprüft und allfällige weitere Schritte eingeleitet werden. Zudem ist Liechtenstein im Health Security Committee der Europäischen Kommission vertreten, das sich während der Pandemie in engem Rhythmus ausgetauscht hat. Empfehlungen aus diesem Gremium wurden teilweise durch Liechtenstein übernommen.
<i>Offene Grenzen sind für Liechtenstein von grosser Bedeutung. Es ist positiv hervorzuheben, dass die in der Corona-Pandemie erfolgten Grenzschliessungen zu Vorarlberg bereits Gegenstand von bilateralen Gesprächen mit Österreich waren.</i>	
Würdigung	Dieses Thema wurde im Verlauf der Pandemie regelmässig bilateral mit Österreich sowie in Formaten wie dem Treffen der deutschsprachigen Aussenminister und Aussenministerinnen aufgebracht.
<i>Es soll regelmässig evaluiert werden, wie Liechtenstein in das Krisenmanagement anderer Staaten eingebunden werden kann. Ebenso soll geprüft werden, welche organisatorische Massnahmen andere Staaten im Bereich des Krisenmanagements treffen und welche Auswirkungen dies auf Liechtenstein hat. Entsprechend wichtig ist es für Liechtenstein auch, die Evaluationen des Krisenmanagements der Schweiz eng zu verfolgen und mögliche Anpassungen rasch nachzuvollziehen respektive zu antizipieren.</i>	
Würdigung	Liechtenstein pflegt in diesem Bereich einen engen Austausch insbesondere mit der Schweiz auf der administrativen und politischen Ebene. Über den Einsitz in verschiedene Gremien besteht zudem ein Austausch auf europäischer Ebene.

3.7.3.4 Planung und Organisation

Sofern noch keine Krisenpläne bestehen, sollen entsprechende Pläne erstellt werden. Bereits bestehende Pläne sind regelmässig zu aktualisieren. Bei der Erstellung und Aktualisierung von Plänen sind internationale Vorgaben und Leitlinien zu berücksichtigen. Im Falle des liechtensteinischen Pandemieplans sind insbesondere die Vollzugshilfen des Bundesamts für Gesundheit (BAG) die Dokumente der WHO von Relevanz.

Würdigung	Diese Arbeiten sind bereits aufgenommen worden. Liechtenstein verfolgt dabei die Entwicklungen international und in der Schweiz mit und nimmt wo nötig Anpassungen vor.
<i>Das Krisenmanagement braucht eine klare Rechtsgrundlage. Es ist vertieft zu prüfen, ob die bestehenden Rechtsgrundlagen angemessen und ausreichend waren. Die Rechtsgrundlage soll die Grundsätze für den Krisenstab festlegen. Dazu zählen folgende Aspekte: Modalitäten der Einsetzung, Festlegung der Aufgaben, Führungsstrukturen, Schnittstellen mit der Regierung und den anderen Akteuren des Krisenmanagements, finanzielle und personelle Ressourcen sowie Kommunikation. Es ist zu begrüssen, dass in Liechtenstein kein Notrecht angewendet wurde.</i>	
Würdigung	Die Regierung begrüsst ebenfalls, dass die Anwendung von Notrecht nicht notwendig war. Eine gesonderte Rechtsgrundlage für das Krisenmanagement wird nicht als notwendig erachtet bzw. es gibt bereits Rechtsgrundlagen für Krisenfälle
<i>Die Grundsätze des Krisenmanagements besagen, dass die Organisationsstrukturen des Krisenmanagements möglichst unpolitisch sein sollten. Entsprechend sollen sich strategische und operative Führungsfunktionen möglichst nicht in einer Person kumulieren.</i>	
Würdigung	Während der Pandemie gab es keine klare Trennung zwischen diesen Funktionen. Grundsätzlich lag aber die operative Führung des Krisenmanagements während der gesamten Pandemie beim jeweiligen Gesellschaftsminister, während die strategische Führung der Regierung oblag. Diese Empfehlung soll in zukünftigen umgesetzt werden.
<i>Die für eine Krisensituation passende Krisenorganisation lässt sich nicht immer abschliessend planen. Darum muss eine gewisse Flexibilität möglich sein. Um eine Politisierung der Krisenorganisation zu vermeiden, sind Abweichungen von einer durch die Krisenpläne vorgegebenen Organisationsstruktur schriftlich zu dokumentieren und zu begründen.</i>	
Würdigung	Die Covid-19-Pandemie hat gezeigt, dass die bestehenden Krisenpläne genügend Freiraum und Flexibilität für eine Anpassung an die Situation liessen.
<i>Die Ausbildung im Krisenmanagement und in der Stabsarbeit ist zu fördern. Der Umgang mit Krisensituationen soll regelmässig geübt werden, um die</i>	

<i>Koordinierung und Durchsetzung von Prozessen für Krisensituationen einzuspielen und laufend zu verbessern.</i>	
Würdigung	Regelmässige Übungen des Landesführungsstabs für unterschiedliche Krisenszenarien sind ein wichtiger Bestandteil aller beteiligten Ämter. Zudem wird unter anderem der Umgang mit Krisensituationen im Rahmen der unter 3.7.3.3 genannten Übungen der WHO trainiert.
<i>Im Krisenfall sollten die in einem Gremium involvierten Akteure gleichermassen die Aufgaben und den Charakter des entsprechenden Gremiums sowie ihre konkreten Aufgaben und Zuständigkeiten kennen. Aufbau, Zusammensetzung und Funktion eines Krisenstabs sollen schriftlich festgehalten werden und allen relevanten Akteuren zugestellt werden.</i>	
Würdigung	Diese Empfehlung kann in zukünftigen Krisenstäben umgesetzt werden.
<i>Die einzelnen Teilstäbe sollen Rapporte erstellen. Die Rapportsprotokolle sollen nach einem im Krisenkommunikationskonzept festgehaltenen Verteiler an andere Akteure versandt werden. Alle relevanten Prozesse und Sitzungen sollten dokumentiert werden und diese Dokumente verwaltungsintern zugänglich gemacht werden.</i>	
Würdigung	Diese Empfehlung kann in zukünftigen Krisenstäben umgesetzt werden.
<i>Bei Krisen, welche so viele Themenbereiche betreffen wie eine Pandemie, ist nicht davon auszugehen, dass alle in einem Krisenstab involvierten Akteure über Staberfahrung verfügen. Ebenso kann nicht davon ausgegangen werden, dass alle Akteure die Vorteile einer straff organisierten Stabsstruktur erkennen. Die Leitung des Stabs hat den unterschiedlichen Hintergrund der Stabsmitglieder zu berücksichtigen und in die Planung einzubinden. Auch sind homogene Teilstäbe zu errichten.</i>	
Würdigung	Diese Empfehlung kann in zukünftigen Krisenstäben umgesetzt werden.
<i>Neben Krisenplänen sind auch entsprechende Weisungen und Leitfäden zu erstellen bzw. zu aktualisieren. Alle Verwaltungseinheiten und alle für das Krisenmanagement relevante Akteure sollen Kenntnisse über die relevanten Dokumente haben.</i>	

Würdigung	Diese Empfehlung kann in Hinblick auf zukünftige Krisen umgesetzt werden.
<i>Bei der Stabsarbeit dürfen Querschnittsleistungen nicht vergessen gehen. So sollte z. B. ein aufwuchsfähiger Rechtsdienst geschaffen werden.</i>	
Würdigung	Querschnittsleistungen sind in der Tat wichtig für die funktionierende Stabsarbeit, die Schaffung eigener Dienste erscheint aber nicht zielführend.
<i>Die aus der Corona-Pandemie gewonnenen Erfahrungen sollen genutzt werden. Insbesondere soll eine nachhaltige Sensibilisierung für die vielseitigen Herausforderungen einer Krisensituation geschaffen werden.</i>	
Würdigung	Die Covid-19-Pandemie selbst hat dazu beigetragen, das Bewusstsein für Krisen zu schärfen und die Mitarbeitenden der Landesverwaltung sowie die gesamte Bevölkerung zu sensibilisieren. Die Nutzung der Erfahrungen aus der Pandemie soll nicht zuletzt über die vorliegende Aufarbeitung erfolgen.
<i>Wichtige Themen für die Krisenplanung sind unter anderen die Existenz eines Frühwarnsystems, die Risikobewertung sowie die Erarbeitung eines Lagebilds, konkrete Verfahren für die Mobilisierung der nötigen Akteure sowie die Krisenkommunikation.</i>	
Würdigung	Dieser Einschätzung stimmt die Regierung zu. Da es sich aber um eine Feststellung und nicht um eine Empfehlung handelt, sieht sie in diesem Zusammenhang aktuell keinen weiteren Handlungsbedarf.
<i>Es soll ein zentrales Pandemielager aufgebaut werden, welches die Landesverwaltung und das Gesundheitswesen mit Schutzmaterial versorgt. Die Beschaffung, Lieferung und Ausgabe von Material haben koordiniert zu erfolgen. Ebenso ist auf einen steten Durchsatz zu sorgen, damit das Material nicht durch zu lange Lagerdauer in seiner Funktion beeinträchtigt wird.</i>	
Würdigung	Im Zuge der Covid-19-Krise wurde ein Pandemielager mit Schutzmaterial aufgebaut, dessen Aufrechterhaltung und Koordination ist eine weiterhin laufende Aufgabe.
<i>Es ist zu prüfen, welche privaten Akteure aufgefordert werden sollen, Pflichtlager mit Schutzmaterial zu erstellen.</i>	

Würdigung	Die Verantwortung für private Pflichtlager ist keine staatliche Aufgabe.
<i>Mit Blick auf die Privathaushalte ist zu prüfen, ob eine stärkere Sensibilisierung in Form von Kampagnen betreffend die private Notfallvorsorge (vgl. Notvorrat) durchgeführt werden soll. Dies soll in Abstimmung mit der Schweiz erfolgen, da sich entsprechende Vorgaben an der Schweiz orientieren.</i>	
Würdigung	Die Notwendigkeit privater Notfallvorsorge inklusive Anlegen eines Notvorrats wurde insbesondere im Zuge der Energiekrise vermehrt ins öffentliche Bewusstsein gerückt.
<i>Im Jahr 2017 hielt die WHO in ihrem Evaluationsbericht zu Liechtenstein fest, dass in Liechtenstein die Wahrnehmung der Entscheidungsträger bestehe, wonach «Geld der Schlüssel ist» und dass alle Lösungen gekauft werden können. Inwieweit dies tatsächlich zutrifft, wurde im Rahmen dieser Studie nicht eruiert. Es soll aber festgehalten werden, dass die allseits bestehenden Lieferengpässe während der Pandemie gezeigt haben, dass mit viel Geld zwar einige Probleme, aber eben nicht alle gelöst werden können. Aus diesem Grund ist eine Sensibilität für eine sorgfältige Versorgungsplanung wichtig.</i>	
Würdigung	Dieser Einschätzung ist zuzustimmen. Da es sich aber um eine Feststellung und nicht um eine Empfehlung handelt, sieht die Regierung in diesem Zusammenhang aktuell keinen weiteren Handlungsbedarf.
<i>Die Zusammenarbeit Land und Gemeinden sowie der Gemeinden untereinander hat in der Corona-Pandemie sehr gut funktioniert. Es war ein «Miteinander». Zu prüfen ist jedoch, wie in einer künftigen Pandemie die für den Bevölkerungsschutz zentralen Führungsorgane der Gemeinden Liechtensteins (FOG) besser in die Stabsarbeit und das Krisenmanagement eingebunden werden können.</i>	
Würdigung	Die Regierung unterstützt die Feststellung, dass die Zusammenarbeit zwischen Land und Gemeinden in der Pandemie sehr gut funktioniert hat.

3.7.3.5 Kommunikation

Im Falle einer ähnlich gelagerten Krise wäre künftig eine zentrale Informationsplattform zu schaffen. Die jeweils geltenden Massnahmen sollten für

<p><i>jedermann auf einen Blick ersichtlich sein. Ebenso soll eine Suchfunktion Recherchen in den Medienmitteilungen der Regierung erleichtern. Nicht mehr geltende Regeln und Schutzkonzepte sollen über eine Archivrubrik eingesehen werden können. Statistische Zahlen zur Pandemie sollen, wenn immer möglich, mit einem Dashboard einfach zugänglich gemacht werden. Auf der Seite sind auch die entsprechenden Hotlines und Auskunftsstellen aufzuführen. Wenn nötig soll auf andere Seiten verlinkt werden. Das Funktionieren der Verlinkungen ist regelmässig zu überprüfen.</i></p>	
<p>Würdigung</p>	<p>Mit der laufend aktualisierten Sonderwebseite der Regierung zu den aktuell geltenden Regeln, Anlaufstellen und Medienmitteilungen bezüglich Corona sowie der Sonderseite des Amtes für Statistik wurde ein Teil dieser Empfehlungen umgesetzt. In zukünftigen Krisen sollen die gemachten Erfahrungen einfließen und der Zugang zu Informationen soll verbessert werden. Der Zugang zu statistischen Daten erfolgt über das Statistikportal bereits vereinfacht.</p>
<p><i>Um möglichst alle Bevölkerungssegmente zu erreichen, sind unterschiedliche Kommunikationskanäle zu nutzen. In Liechtenstein garantieren die Landeszeitung, das Radio sowie der Landeskkanal bereits eine hohe Abdeckung. Dennoch ist auch die gezielte Nutzung sozialer Medien zu prüfen. Ebenso ist zu prüfen, ob Warnungen und Verhaltensanweisungen an die Bevölkerung künftig vermehrt über SMS oder Cell Broadcast verteilt werden sollen.</i></p>	
<p>Würdigung</p>	<p>Es wurde während der Covid-19-Pandemie stets ein Augenmerk darauf gelegt, über diverse Kanäle – neben Zeitungs- und Radiowerbung unter anderem Spots im Fernsehen, Werbung auf Bildschirmen in Bussen und Supermärkten, Postwurfsendungen und mehrsprachige Flugblätter zur Impfkampagne – alle Bevölkerungsschichten zu erreichen. Mit AlertSwiss steht ein weiterer Kanal zur Verbreitung von Informationen im Ereignisfall zur Verfügung.</p>
<p><i>Repräsentative Befragungen während und ausserhalb der Pandemie würden helfen, mehr über das Informationsverhalten der Einwohnerinnen und Einwohner Liechtensteins zu erfahren. Solche Umfragen können auch Fragen zum Wohlbefinden und der Lebenssituation enthalten, womit sich die sozialen Auswirkungen einer Krise besser analysieren lassen.</i></p>	
<p>Würdigung</p>	<p>Wie die in Kapitel 3.3 behandelte Evaluation zeigt, liegt eine Vielzahl an Umfragen vor, die sich unter anderem den</p>

	genannten Themenbereichen widmen.
<i>Eine Krise bringt oft grosse Unsicherheit mit sich. Die dadurch entstehende psychische Belastung der Menschen kann zu ganz unterschiedlichen und bisweilen auch negativen Verhaltensweisen führen. Das Personal für Informationshotlines muss deshalb entsprechend geschult sein.</i>	
Würdigung	Das für Informationshotlines eingesetzte Personal wurde zumindest zum Teil vom Kriseninterventionsteam gestellt, dessen Mitglieder einschlägig ausgebildet sind.
<i>Kommunikative Botschaften sollten möglichst prägnant sein. Der Slogan «Heben Sorg» kann vor diesem Hintergrund durchaus als ein geeignetes Narrativ betrachtet werden. Wichtig ist aber auch, dass solche Slogans in hochdeutscher Sprache verfasst werden, damit sie für möglichst alle in Liechtenstein wohnhaften Personen verständlich sind. Zentrale Dokumente sollen auch in anderen wichtigen Sprachen vorliegen.</i>	
Würdigung	Die Regierung erachtet den Slogan «Hebensorg» ebenfalls als geeignet und für in Liechtenstein lebende Personen allgemein verständlich.
<i>Im Falle einer Pandemie ist es wichtig, dass die Krisenkommunikation die Bevölkerung zu Solidarität sowie aktivem Selbst- und Fremdschutz aufruft. Dabei ist jedoch eine übertriebene Moralisierung zu vermeiden.</i>	
Würdigung	Dieser Feststellung ist beizupflichten.
<i>Bei der Kommunikation ist ein transparenter Umgang mit wissenschaftlicher und politischer Unsicherheit wichtig. Ebenso wichtig ist eine kritische Auseinandersetzung mit Fehlern und Entwicklungspotenzialen.</i>	
Würdigung	In der Kommunikation wurde stets betont, dass auf Grundlage des aktuellen Wissensstands entschieden wird, dass die Entscheidungen aber stets ein hohes Mass an Unsicherheit und Ungewissheit über die zukünftige Entwicklung aufwiesen.
<i>Krisenkommunikation soll evidenzbasiert sein. Es ist zu prüfen, inwieweit die Regierungskanzlei als professionalisierte Kommunikationsstelle die einzelnen Ministerien in ihrer Krisenkommunikation noch besser unterstützen kann, indem sie Prozesse und Arbeitsinstrumente vorbereitet und die Krisenkommunikation nach innen und aussen koordiniert.</i>	

Würdigung	Die Umsetzung dieser Empfehlung wird geprüft. Richtig angesiedelt wäre diese Aufgabe jedoch in der Abteilung Information und Kommunikation der Regierung.
<i>In einer polarisierten Gesellschaft ist es wichtig, dass die Krisenkommunikation deeskalierend wirkt. Die Corona-Pandemie hat dabei gezeigt, dass eine gewisse Radikalisierung auf beiden Seiten stattfand – also auf Seiten der vehementen Massnahmengegner und -gegnerinnen sowie auf der Seite der vehementen Massnahmenbefürworter und -befürworterinnen. Eine Kommunikation der Deeskalation hat beide Seiten zu adressieren und die Bildung von Lagern möglichst zu verhindern.</i>	
Würdigung	Die Regierung war immer bemüht, die gesamte Bevölkerung anzusprechen und eine Polarisierung in der Kommunikation zu vermeiden.
<i>Massnahmen gegen Desinformation sind zu stärken, auch wenn Liechtenstein hier globalen Kommunikationsströmen und -dynamiken weitgehend ausgeliefert ist.</i>	
Würdigung	Die Regierung hat in der Pandemie Desinformation bewusst als solche benannt und legt Wert auf eine sachliche Information und wissenschaftsbasierte Aufklärung.

3.7.3.6 Gesundheitsprävention

<i>Impfungen sind eine zentrale präventive Massnahme im Bereich Gesundheit. Es ist deshalb darauf zu achten, dass die in der Corona-Pandemie entstandene Polarisierung rund um die Impffrage nicht zu einer allgemeinen Abnahme der Impfbereitschaft führt. Der Zugang zu Impfungen soll weiterhin so einfach wie möglich gestaltet werden. Eine Impfung soll aber selbstverständlich freiwillig bleiben.</i>	
Würdigung	Gemäss aktuellen Erhebungen des schweizerischen Bundesamts für Gesundheit ¹² sind keine negativen Effekte der Pandemie auf die Impfquoten in der Schweiz zu erkennen. Vielmehr hat sich gezeigt, dass in der Periode von 2020 bis 2022 die Durchimpfungsraten für durch Viren verursachte Krankheiten wie Masern,

¹² <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/gesund-leben/gesundheitsfoerderung-und-praevention/impfungen-prophylaxe/informationen-fachleute-gesundheitspersonal/durchimpfung.html>.

	Mumps und Röteln sogar gestiegen sind.
<i>Liechtenstein soll sich weiterhin am Schweizer Impfplan orientieren. Es ist jedoch zu prüfen, welche zusätzlichen Anstrengungen unternommen werden können, um die Impfbereitschaft in Liechtenstein zu erhöhen.</i>	
Würdigung	Die Orientierung am schweizerischen Impfplan ist unbestritten, Gegenmassnahmen würden bei einer sinkenden Impfbereitschaft geprüft.
<i>Auch in einer Pandemie soll die öffentliche Gesundheit nicht auf die Virenbekämpfung reduziert werden. In die Entscheidungsfindung über die angemessenen Massnahmen zur Bekämpfung eines Virus sind deshalb stets auch die Auswirkungen dieser Massnahmen auf die psychische Gesundheit mit in die Überlegungen einzubeziehen.</i>	
Würdigung	Gesundheitliche Auswirkungen jenseits der Pandemiebekämpfung, wie die Verschiebung von Wahleingriffen sowie die Konsequenzen für die psychische Gesundheit, waren immer Teil der Entscheidungsfindung zu Massnahmen.
<i>Bereits in der Gefährdungsanalyse von 2013 wurde festgehalten, dass «das Liechtensteiner Gesundheitswesen bei Ereignissen mit einem grossen oder sogar einem Massenanfall an Verletzten (MANV) bzw. einer grossen Anzahl erkrankter oder sogar schwer erkrankter Personen rasch an seine Grenzen» stösst. Im Jahr 2017 hielt die WHO in ihrem Evaluationsbericht zu Liechtenstein fest, dass der Eindruck vermieden werden soll, dass Notfälle in Liechtenstein nicht vorkommen können. Liechtenstein mag im Vergleich zu anderen Staaten besser durch die Krise gekommen sein. Dies soll nun aber nicht zu einer verringerten Sensibilität gegenüber den Risiken künftiger Krisen und Notfälle im Gesundheitswesen führen. Entsprechende Notfallplanungen sind deshalb stets aktuell zu halten und zu verfeinern.</i>	
Würdigung	Die Pandemie hat das Bewusstsein für die Verwundbarkeit des liechtensteinischen Gesundheitswesens für Krisen und Ausnahmefälle geschärft. Im Januar 2023 hat die Regierung ein Projektteam unter Einbezug externer Stellen beauftragt, bis Ende 2023 ein Konzept für den Umgang mit einem möglichen Massenanfall von Verletzten auszuarbeiten.
<i>Der Risikodialog in Form von regelmässigen sachlichen Informationen über die verschiedenen Gefährdungen Liechtensteins ist trotz der aktuell vorherrschenden Krisenmüdigkeit fortzuführen.</i>	

Würdigung	Die Covid-19-Pandemie hat genauso wie der Ukraine-Krieg und die Energiekrise gezeigt, dass die Erstellung von Gefährdungsanalysen und Krisenplänen sowie die Übung für Krisenfälle essenzielle Aufgaben der Landesverwaltung sind.
<i>Zur Bekämpfung des Coronavirus wurden in allen europäischen Staaten ähnliche Massnahmen ergriffen. Unterschiede gab es vor allem hinsichtlich ihrer Dauer und Intensität der Durchsetzung. Internationale wissenschaftlich fundierte Evaluationen über die Wirksamkeit der in der Corona-Pandemie erlassenen Massnahmen sind deshalb auch für Liechtenstein von Relevanz und sollten von der Regierung und den Akteuren des Gesundheitswesens verfolgt werden.</i>	
Würdigung	Die Regierung und andere in der Pandemiebekämpfung involvierte Akteure verfolgen die Evaluation der Covid-19-Pandemie in anderen Staaten mit.

3.7.3.7 Politik und Legitimation

<i>Das politische System Liechtensteins hat sich in der Corona-Pandemie durch eine hohe Handlungs- und Entscheidungseffizienz ausgezeichnet. Aber auch die partizipativen Elemente wie die Popularbeschwerde an den Staatsgerichtshof oder die direktdemokratischen Rechte haben sich bewährt und die Krisentauglichkeit des politischen Systems insgesamt unterstrichen.</i>	
Würdigung	Dieser Feststellung ist beizupflichten.
<i>Eine Krise kann Massnahmen ermöglichen, die im Vorfeld politisch und gesellschaftlich nicht realisierbar erschienen. Insbesondere bei einer Krise von langer Dauer hat die Politik diesen Handlungsspielraum aber mit Bedacht zu nutzen. Entsprechend wichtig ist es, die demokratischen Prozesse zu wahren und alle Staatsorgane gemäss ihren Funktionen in die Krisenbewältigung einzubeziehen.</i>	
Würdigung	In der Covid-19-Pandemie wurden die demokratischen Prozesse jederzeit gewahrt und alle Staatsorgane wurden gemäss ihren Funktionen in die Krisenbewältigung einbezogen.
<i>Die Deliberation ist auch in einer Krise von grosser Bedeutung. Entsprechend wichtig sind lebendige politische Debatten über das Für und Wider von Massnahmen. Insbesondere dem Landtag kommt dabei eine Schlüsselrolle zu.</i>	

Würdigung	Dieser Feststellung ist beizupflichten, wobei festzuhalten ist, dass Krisenmassnahmen nicht auf Grundlage von breit angelegten Grundsatzdiskussionen getroffen werden können. Gleichzeitig wurde der Landtag in üblichen oder Sondersitzungen regelmässig von der Regierung informiert und hatte dabei auch die Gelegenheit zur Diskussion.
<i>Es ist darüber nachzudenken, wie das in Liechtenstein zur Anwendung gelangende Schweizer Recht besser bekannt gemacht werden kann (z. B. durch die Bereitstellung von Erläuterungen).</i>	
Würdigung	Wie allen in Liechtenstein geltenden Rechtsvorschriften ist auch das aufgrund des Zollvertrags anwendbare Schweizer Recht unter www.gesetze.li bekannt gemacht. Durch eine Verlinkung mit der schweizerischen Rechtssammlung sind auch die dazugehörigen Erläuterungen abrufbar. Während der Pandemie wurden Erläuterungen zu Covid-19-Erlassen auch auf der Internetseite der Regierung bzw. des Amts für Gesundheit zur Verfügung gestellt.
<i>Es ist darüber nachzudenken, wie der Landtag den Entscheidungsprozess über die Anwendbarkeit der Normen aktiver begleiten könnte (z. B. durch eine aktive Debatte vor der Bereinigung der Anlagen zum Zollvertrag)</i>	
Würdigung	Gemäss Zollvertrag und Einführungsgesetz ist die Regierung für die Anwendbarerklärung zuständig. Vor der Kenntnismahme der Anlagen durch den Landtag wird dessen Aussenpolitische Kommission über die wesentlichen Inhalte informiert. Während der Pandemie wurde der Landtag zudem im Rahmen eines Covid-19-Sondertraktandums über das anwendbare Schweizer Recht informiert. Eine stärkere Einbindung in den diesbezüglichen Entscheidungsprozess hat der Landtag selbst abgelehnt (siehe Motion betreffend Konsultation des Landtags bei besonderen Lagen ¹³).
<i>Liechtenstein verfügt über ein einzigartiges System der Gewaltenverschränkung. Gute Kenntnisse in der Bevölkerung über die Stärken des politischen Systems Liechtensteins wirken sich positiv auf die Legitimation der Politik aus. Entsprechend wichtig ist die Aufklärung über die verschiedenen Möglichkeiten politischer Partizipation sowie generell über das Zusammenspiel der Staatsorgane.</i>	

¹³ Landtagsprotokoll 2022, S. 219ff.

Würdigung	Die Kenntnis der liechtensteinischen Staatsform und der Menschenrechte sowie der liechtensteinischen und europäischen Geschichte sind wichtige Teile des Liechtensteiner Lehrplans und der Prüfungen, deren Bestehen eine Voraussetzung für Einbürgerungen ist.
<i>Für die gesellschaftspolitische Debatte ist es wichtig, dass über die politische Repräsentation des Volkes im Landtag ein gewisser Raum für einen Meinungspluralismus besteht. Medien nehmen dabei eine herausragende Rolle ein und haben möglichst verschiedene Stimmen in ihre Berichterstattung einzubinden.</i>	
Würdigung	Über die traditionellen und sozialen Medien sowie die Möglichkeit von politischem Engagement von Bürgerinnen und Bürgern über Demonstrationen sowie direktdemokratische Instrumente ist der Meinungspluralismus in Liechtenstein stark ausgeprägt.
<i>Eine Pandemie in der Grössenordnung der Corona-Pandemie ist als eine ganzheitliche Krise zu verstehen. Entsprechend soll nicht nur das Fachwissen von naturwissenschaftlichen Expertinnen und Experten, sondern auch von Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern abgeholt werden.</i>	
Würdigung	Dieser Feststellung ist beizupflichten. Durch den Einbezug von Expertinnen und Experten aus unterschiedlichen Fachgebieten wurde das in der Covid-19-Pandemie umgesetzt.
<i>Krisenkommunikation baut auf das grundsätzliche Vertrauen in staatliche Institutionen auf. Mit dem Landtag, der Regierung, den Gerichten und dem Fürstenhaus weisen die zentralen Staatsorgane Liechtensteins im internationalen Vergleich hohe Vertrauenswerte aus. Es ist darauf zu achten, dass diese hohen Vertrauenswerte durch die Förderung einer aktiven politischen Partizipation, aber auch durch die Sicherstellung einer hohen Entscheidungseffizienz und Problemlösungskompetenz gewahrt werden können.</i>	
Würdigung	Dass das hohe Vertrauen in die politischen Institutionen durch deren effiziente Arbeit und Berücksichtigung verschiedener Standpunkte in Debatten aufrechterhalten werden sollte, ist für die Regierung klar.

4. GESAMTFAZIT

Mit den insgesamt sieben Evaluationen in der Beilage sowie dem vorliegenden Bericht und Antrag liegt umfassendes Material zur Aufarbeitung der Covid-19-Pandemie vor. Diese behandeln neben der eigentlichen Pandemieentwicklung und öffentlichen Umfragen auch Einschätzungen des Krisenmanagements sowie Teilbereiche wie Recht, Wirtschaft und Bildung. Im Synthesebericht werden alle Evaluationen zusammengefasst und es wird auch ein Blick in die Evaluationen anderer deutschsprachiger Länder geworfen.

Abschliessend lässt sich festhalten, dass Liechtenstein trotz im internationalen Vergleich milden Massnahmen gut durch die Pandemie gekommen ist. Das Krisenmanagement hat funktioniert und das notwendige Personal für die Sicherstellung von Test- und Impfkapazitäten konnte durch grosse Anstrengungen und Engagement rekrutiert werden. Hierbei sind das grosse Engagement und die hohe Leistungsbereitschaft zahlreicher Verwaltungsangestellter in der Pandemie besonders hervorzuheben. Die Landesverwaltung als Gesamtes hat sich in dieser Krise robust, flexibel und anpassungsfähig gezeigt.

Die vorliegenden Dokumente sind die Grundlage für eine Diskussion der Pandemiebewältigung in Landtag und Bevölkerung, in erster Linie aber auch eine Möglichkeit, um für zukünftige Krisen zu lernen.

II. **ANTRAG DER REGIERUNG**

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen unterbreitet die Regierung dem Landtag den

Antrag,

der Hohe Landtag wolle diesen Bericht und Antrag zur Kenntnis nehmen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landtagspräsident, sehr geehrte Frauen und Herren Abgeordnete, den Ausdruck der vorzüglichen Hochachtung.

**REGIERUNG DES
FÜRSTENTUMS LIECHTENSTEIN**

gez. Dr. Daniel Risch

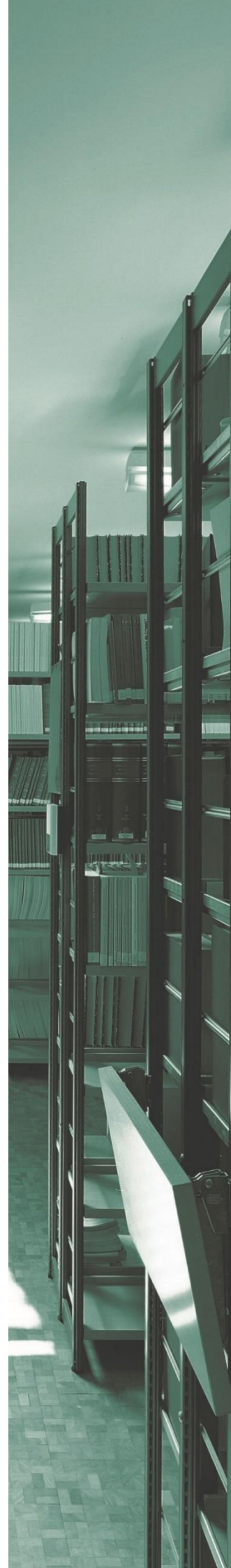
Philippe Rochat

DER VERLAUF DER CORONA- PANDEMIE IN LIECHTENSTEIN

EINE DARSTELLUNG MIT
ÖFFENTLICH ZUGÄNGLICHEN DATEN



LIECHTENSTEIN-INSTITUT



Verantwortlich für den Inhalt

Philippe Rochat, Forschungsbeauftragter Politik, Liechtenstein-Institut

Die vorliegende Studie ist Teil der Untersuchung des liechtensteinischen Krisenmanagements während der Corona-Pandemie, die das Liechtenstein-Institut im Auftrag der Regierung des Fürstentums Liechtenstein durchführte. Diese besteht aus folgenden Publikationen:

- *Rochat, Philippe (2023): Der Verlauf der Corona-Pandemie in Liechtenstein. Eine Darstellung mit öffentlich zugänglichen Daten. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.*
- *Frommelt, Christian; Schiess Rütimann Patricia M. (2023): Das Krisenmanagement Liechtensteins in der Corona-Pandemie: Organisation, Kommunikation und Massnahmen. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.*
- *Schiess Rütimann, Patricia M. (2023): Die Corona-Pandemie und das Recht. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.*
- *Frommelt, Christian; Milic, Thomas; Rochat, Philippe (2023): Die Corona-Pandemie aus der Sicht von Gesellschaft, Politik und Verwaltung. Synthese aus verschiedenen Umfragen und weiteren Analysen. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.*
- *Frommelt, Christian; Schiess Rütimann, Patricia M. (2023): Die Corona-Pandemie in Liechtenstein – Rahmenbedingungen, ausgewählte Erkenntnisse und Lehren. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.*

Zitervorschlag: Rochat, Philippe (2023): Der Verlauf der Corona-Pandemie in Liechtenstein. Eine Darstellung mit öffentlich zugänglichen Daten. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.

Gamprin-Bendern, Februar 2023

Liechtenstein-Institut
St. Luziweg 2, 9487 Gamprin-Bendern, Liechtenstein
www.liechtenstein-institut.li

INHALTSVERZEICHNIS

1	Einleitung.....	4
1.1	Verwendete Datenquellen	4
1.2	Methodische Vorbemerkungen	5
2	Laborbestätigte Fälle.....	6
2.1	Erste Phase (Februar bis Juli 2020)	9
2.2	Zweite Phase (Juli 2020 bis September 2021).....	12
2.3	Dritte Phase (September 2021 bis März 2022)	15
3	Durchgeführte Labortests	18
4	Laborbestätigte Hospitalisationen	20
4.1	Anzahl Hospitalisierter im europäischen Vergleich	20
4.2	Laborbestätigte Hospitalisationen in Liechtenstein und der Schweiz	22
4.3	Grund des Spitaleintritts	23
4.4	Spitalkapazitäten.....	25
5	Verstorbene mit laborbestätigter Covid-19-Infektion	27
5.1	Verstorbene mit Covid-19-Infektion im europäischen und regionalen Vergleich	28
5.2	Übersterblichkeit.....	32
6	Impfungen	36
6.1	Geimpfte Personen in Liechtenstein	37
6.2	Impfquote im europäischen und regionalen Vergleich.....	39
6.3	Hospitalisationen und Todesfälle nach Impfstatus in der Schweiz und Liechtenstein	42
7	Die fünf Wellen der Pandemie im Überblick.....	47
8	Zusammenfassung und Empfehlungen	47
9	Referenzen	49
9.1	Literatur.....	49
9.2	Online-Datenbanken	49
Anhang	51
	Vergleich der Datenbanken.....	51

1 EINLEITUNG

Ende 2019 brach die durch das Coronavirus SARS-CoV-2 ausgelöste Atemwegserkrankung Covid-19 massenhaft in Asien aus und verbreitete sich fortan über den ganzen Globus. In der Folge dominierte Covid-19 weite Teile des weltweiten öffentlichen Diskurses. Auch Liechtenstein blieb davon nicht verschont.

Der vorliegende Bericht verfolgt das Ziel, den Verlauf dieser Pandemie in Liechtenstein von Februar 2020 bis Ende März 2022 mittels offizieller, öffentlich zugänglicher Daten in grafischer und tabellarischer Form deskriptiv nachzuzeichnen. Damit soll aber weder einer Art «Daten-Hysterie» Vorschub geleistet werden, noch wird die Meinung vertreten, dass Daten konkrete politische Massnahmen alleine determinieren. Der Fokus liegt stattdessen auf der allgemeineren Einbettung der liechtensteinischen Pandemieentwicklung in den europäischen und regionalen Kontext. Darüber hinaus werden, wo es möglich und sinnvoll erscheint, Vergleiche zwischen verschiedenen Altersgruppen und den Geschlechtern durchgeführt. Zu diesem Zweck werden verschiedene Datenbanken verwendet.

Selbstredend fusst eine solche Darstellung auf Zahlen, etwa zu den laborbestätigten Fällen, Labortests, Hospitalisationen¹, Impfungen und Todesfällen. Gleichwohl geht es im Folgenden weniger um einzelne Zahlenwerte als vielmehr um die Herstellung eines Gesamtbilds. Für die allgemeinere Kontextualisierung der vorliegenden Präsentation ist es von überschaubarer Relevanz, wenn sich die Zahlen verschiedener Datenbanken leicht unterscheiden.² Schliesslich sind Messungen naturgemäss mit einer gewissen Unschärfe behaftet. So hängt die Anzahl laborbestätigter Fälle beispielsweise von den Testkapazitäten und Testintensitäten der einzelnen Länder ab und es muss stets von einer gewissen Dunkelziffer ausgegangen werden.

Somit geht es in diesem Bericht auch explizit nicht um inhaltliche Interpretationen und/oder statische Analysen, zumal das Liechtenstein-Institut nicht über die dazu notwendige epidemiologische, virologische und medizinische Kompetenz verfügt. Ebenso wenig kann der Bericht die Frage beantworten, ob und welche Wirkungen die beschlossenen Massnahmen erzielt haben oder wie sich die Situation ohne diese Massnahmen, respektive mit der Ergreifung anderer Massnahmen, präsentiert hätte. Ferner wird wo immer möglich auf komplexe und verwirrende Umrechnungen und Datentransformationen verzichtet. Stattdessen sollen die verwendeten Daten möglichst transparent und nachvollziehbar präsentiert werden.

Die nüchterne Darstellung von Fallzahlen, Hospitalisationen und Todesfällen lässt allzu gerne vergessen, dass dahinter Menschen mit je eigenen Schicksalen stehen. Die folgende Präsentation will zwar so objektiv wie möglich über die Entwicklung der Covid-19-Pandemie in Liechtenstein informieren, die Sorgen, das Leid und die Trauer der Betroffenen und ihrer Liebsten dürfen aber auch in einer noch so emotionslosen Darstellung nicht in Vergessenheit geraten.

1.1 Verwendete Datenquellen

Die folgende Darstellung beruht auf verschiedenen Datenquellen, wobei themenspezifisch weitere Datenbanken herangezogen werden können. Aufgrund der Verwendung unterschiedlicher Datenbanken stimmen die verschiedenen Zahlenwerte zuweilen nicht (ganz) überein. Dies wird im Anhang dieser Studie detaillierter ausgeführt.

Amt für Gesundheit und *Amt für Statistik*: Covid-19 ist eine meldepflichtige Infektionskrankheit. Das Amt für Gesundheit erfasst alle laborbestätigten Fälle, Hospitalisationen und Todesfälle innerhalb der liechtensteinischen Bevölkerung. Basierend auf diesen amtlichen Daten publiziert das Amt für Gesundheit jeweils einen

¹ Im vorliegenden Bericht wird in Übereinstimmung mit der Homepage «Schwerpunkt Corona» des liechtensteinischen Amtes für Statistik hauptsächlich der Begriff «Hospitalisation» verwendet. In der Schweiz sind die Begriffe «Hospitalisation» und «Hospitalisierung» gleichbedeutend und gleichermaßen gebräuchlich. In den übrigen deutschsprachigen Ländern sind die beiden Begriffe eher selten. Werden sie verwendet, dann dominiert in Deutschland, Österreich und im Südtirol die Variante «Hospitalisierung», während in Belgien «Hospitalisation» üblich ist (http://mediawiki.ids-mannheim.de/VarGra/index.php/Hospitalisation/_Hospitalisierung [letzter Zugriff 11.01.2022]).

² Für die verantwortlichen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger sowie Expertinnen und Experten mögen solche Differenzen zwischen verschiedenen Datensätzen von grösserer Bedeutung sein. Sie werden im Anhang detaillierter dargelegt.

Situationsbericht auf täglicher Basis.³ Dieser beinhaltet unter anderem Angaben zur Anzahl laborbestätigter Fälle, Genesener und Todesfälle. In Ergänzung bereitet das Amt für Statistik die Daten für eine Sonderseite mit dem Schwerpunkt Corona auf, die mit weiteren Informationen angereichert ist.⁴ Alle im vorliegenden Bericht verwendeten Daten dieser beiden Ämter wurden am 01.08.2022 heruntergeladen.

Our World in Data (OWID): OWID sammelt offizielle Daten zur Covid-19-Pandemie in einer Vielzahl von Gebietskörperschaften und stellt sie frei zugänglich online zur Verfügung.⁵ Die Datenbank umfasst insgesamt 51 europäische Staaten, autonome Gebiete, Kronbesitzungen und Überseegebiete, wobei nicht für alle immer alle Daten zur Verfügung stehen.⁶ Der letztmalige Download der OWID-Datenbank war am 01.08.2022. Eine weitere, viel beachtete Quelle sind die internationalen Datensätze der privaten US-amerikanischen *Johns Hopkins University (JHU)* (Dong, Du & Gardner 2020).⁷ Die von OWID ausgewiesenen laborbestätigten Fälle und Todesfälle stammen beispielsweise von der JHU, die sich für Liechtenstein auf die amtlichen Daten des Amtes für Gesundheit bzw. des Amtes für Statistik bezieht.

European Centre for Disease Prevention and Control ECDC: Das ECDC der Europäischen Union bietet verschiedene Daten rund um Corona in den 30 EWR-Staaten an.⁸ Das Amt für Gesundheit beliefert ECDC regelmässig und direkt mit den geforderten amtlichen Daten. Diese werden im Folgenden als Ergänzung zu den anderen internationalen Datensätzen verwendet und beziehen sich auf den Stand vom 01.08.2022.

Bundesamt für Gesundheit BAG: Zum Vergleich von Daten zwischen Liechtenstein und den Schweizer Kantonen wird auf Angaben des Schweizerischen Bundesamts für Gesundheit (BAG) abgestellt.⁹ Die Daten wurden bis Ende März 2022 täglich aufdatiert, seither werden sie wöchentlich aktualisiert. Differenzierungen nach Altersgruppe und Geschlecht sind jedoch nur auf wöchentlicher Basis vorhanden. Die Daten des BAG, die in diesen Bericht einfließen, wurden am 01.08.2022 heruntergeladen.

Weitere Quellen: Für spezifische Fragestellungen wird auf weitere Quellen ausgewichen. Für den Vergleich zwischen Liechtenstein und dem benachbarten Bundesland Vorarlberg werden beispielsweise Daten von Open Data Österreich verwendet¹⁰. Die jeweils verwendeten Datenbanken sind entsprechend vermerkt und im Anhang nochmals separat aufgelistet.

1.2 Methodische Vorbemerkungen

Getrennte Vergleiche: In den folgenden Darstellungen werden die Zahlen verschiedener Datensätze nicht vermischt (siehe Ausführungen im Anhang). Dies bedeutet, dass grafische und tabellarische Vergleiche jeweils auf Zahlen derselben Quelle mit ihren je eigenen Erhebungs- und Berechnungsverfahren beruhen. Eine Ausnahme bildet die Aufnahme von Daten zu den laborbestätigten Fällen des Bundeslands Vorarlberg, die gemeinsam mit den BAG-Daten für Liechtenstein und die angrenzenden Kantone Graubünden und St. Gallen dargestellt werden. Die Daten von OWID und ECDC bieten die Möglichkeit einer internationalen und die Daten des BAG einer regionalen Einordnung der Liechtensteiner Zahlen. Sie sagen etwas über die jeweilige Grössenordnung aus, bieten jedoch nicht zwingend punktgenaue Kennwerte. Werden demgegenüber konkrete Werte genannt oder Kennzahlen pro Pandemiewelle ausgewiesen, werden wo immer möglich die amtlichen liechtensteinischen Daten des Amtes für Gesundheit und des Amtes Statistik herangezogen.

³ <https://www.llv.li/inhalt/118863/amtsstellen/situationsbericht> [letzter Zugriff 01.08.2022].

⁴ <https://www.statistikportal.li/de/uebersichten-indikatoren/schwerpunkt-corona> [letzter Zugriff 01.08.2022].

⁵ <https://github.com/owid/covid-19-data/tree/master/public/data> [letzter Zugriff 01.08.2022].

⁶ Bei den 51 europäischen Staaten, autonomen Gebieten, Kronbesitzungen und Überseegebieten handelt es sich um: Albanien, Andorra, Belarus, Belgien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Färöer-Inseln, Finnland, Frankreich, Gibraltar, Griechenland, Guernsey, Irland, Island, Isle of Man, Italien, Jersey, Kosovo, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Moldova, Monaco, Montenegro, Niederlande, Nordmazedonien, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Russland, San Marino, Schweden, Schweiz, Serbien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ukraine, Ungarn, Vatikanstaat, Vereinigtes Königreich, Zypern.

⁷ <https://coronavirus.jhu.edu/map.html> [letzter Zugriff 01.08.2022].

⁸ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19> [letzter Zugriff 01.08.2022].

⁹ <https://www.covid19.admin.ch/> [letzter Zugriff 01.08.2022].

¹⁰ <https://www.data.gv.at/katalog/dataset/covid-19-zeitliche-darstellung-von-daten-zu-covid19-fallen-je-bundesland> [letzter Zugriff 01.08.2022].

Vergleiche pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner: Damit aussagekräftige Vergleiche zwischen Staaten und mit den Kantonen, aber auch zwischen den Altersgruppen und Geschlechtern durchgeführt werden können, werden die meisten Zahlen jeweils pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner berechnet.¹¹ Damit sind Vergleiche unabhängig von der Grösse der Länder, Kantone und/oder Bevölkerungsgruppen möglich. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass einzelne Fälle in bevölkerungsarmen Ländern/Kantonen wie dem vergleichsweise kleinen Liechtenstein einen grossen statistischen Effekt haben. So entspricht ein neuer Fall in Liechtenstein einem Wert von 2.6 pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Im bevölkerungsreichen Kanton Zürich beträgt der entsprechende Wert demgegenüber nur etwa 0.06. Folglich können in kleinen Gebietskörperschaften auch grössere Sprünge beobachtet werden als in grossen Kantonen und lokal eng begrenzte Ausbrüche haben in kleinen Staaten einen stärkeren Effekt auf die Fallzahlen pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner als in grossen, bevölkerungsreichen Gebietskörperschaften. Dies muss insbesondere auch vor dem Hintergrund bestehender Abweichungen zwischen den verschiedenen Datensätzen (siehe Anhang) beachtet werden.

Grafische Darstellung: Je nachdem, wie Daten grafisch dargestellt werden, verändert sich der visuelle Eindruck. Ein anschauliches Beispiel hierzu bieten beispielsweise Beck und Widmer (2021: 103–117), indem sie mit vorhandenen Fallzahlen exemplarisch eine neue Pandemiewelle konstruieren. Es ist keineswegs das Ansinnen dieses Berichts, den Pandemieverlauf in Liechtenstein durch ein wie auch immer gelagertes Framing zu überhöhen oder zu verharmlosen. Alle Grafiken wurden nach bestem Wissen und Gewissen erstellt, ohne dass damit eine andere als die Absicht verbunden ist, die dem Liechtenstein-Institut zugetragene Aufgabengstellung bestmöglich zu erfüllen. Alle verwendeten Daten sind öffentlich zugänglich und können zumeist frei heruntergeladen werden, sollte eine interessierte Leserin oder ein interessierter Leser die Objektivität einer Darstellung anzweifeln.

2 LABORBESTÄTIGTE FÄLLE

Unter «laborbestätigten Fällen» wird die tägliche *Anzahl neu gemeldeter Personen mit einem positiven Covid-19-Befund* verstanden. Die entsprechenden Daten stellen also nicht dar, wie viele Personen an einem spezifischen Tag gerade eine Covid-19-Infektion durchmachten, sondern wie viele neue Fälle zu diesem Zeitpunkt gemeldet wurden. Logischerweise ist die Anzahl laborbestätigter Fälle nicht unabhängig von der Testintensität. Wenn mehr getestet wird, werden tendenziell auch mehr positive Fälle entdeckt. Ferner kann alleine auf Basis der Fallzahlen selbstverständlich nicht auf die Schwere der durchgemachten Erkrankungen geschlossen werden.

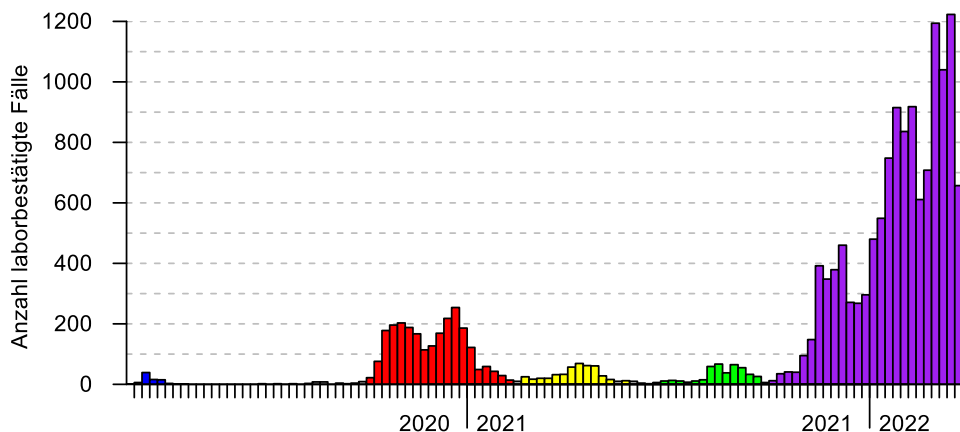
In Liechtenstein werden die von Laboratorien, Ärztinnen und Ärzten sowie Spitälern neu gemeldeten, laborbestätigten Fälle vom Amt für Gesundheit jeweils systematisch überprüft. Dabei werden alle in Liechtenstein getesteten Personen ohne Liechtensteiner Wohnadresse aus der amtlichen Statistik ausgeschieden sowie Doppelmeldungen und Datenfehler bereinigt. Diese Korrekturen werden sodann dem BAG zurückgemeldet. Die nackten Fallzahlen alleine sagen aber noch nicht viel aus. Vielmehr müssen sie in einen internationalen und regionalen Kontext eingebettet werden. Deshalb werden zusätzlich Daten vom BAG und von OWID angefordert. Es kann – unter anderem wegen verspätet eingegangenen Meldungen – Abweichungen zwischen den Zahlen des BAG und denjenigen der Kantone sowie des Amtes für Gesundheit geben (siehe Anhang).¹² OWID wiederum übernimmt die Daten zur Anzahl positiver Covid-19-Fälle pro Land direkt von der Datensammlung des Center for Systems Science and Engineering (CSSE) der Johns Hopkins University (JHU). Diese

¹¹ Für Vergleiche zwischen den Staaten weist OWID jeweils die Zahlen pro 1 Million Einwohnerinnen und Einwohner aus. Für die vorliegende Auswertung wurden diese auf 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner umgerechnet.

¹² <https://www.covid19.admin.ch/de/epidemiologic/case> [letzter Zugriff 01.08.2022].

bezieht ihre Zahlen von offiziellen Quellen von Regierungen sowie nationalen und subnationalen Behörden; in Liechtenstein von den täglichen Situationsberichten des Amtes für Gesundheit.¹³

Abbildung 1: Anzahl laborbestätigter Fälle in den fünf Pandemiewellen in Liechtenstein pro Woche, 24.02.2020 – 04.03.2022



Erläuterung: Dargestellt ist die wöchentliche Anzahl laborbestätigter Fälle zwischen den Kalenderwochen 10/2020 und 13/2022. Die einzelnen Wellen sind farblich hervorgehoben. Datenquelle: Amt für Gesundheit (<https://www.llv.li/inhalt/118863/amtssstellen/situationsbericht>, Stand 01.08.2022)

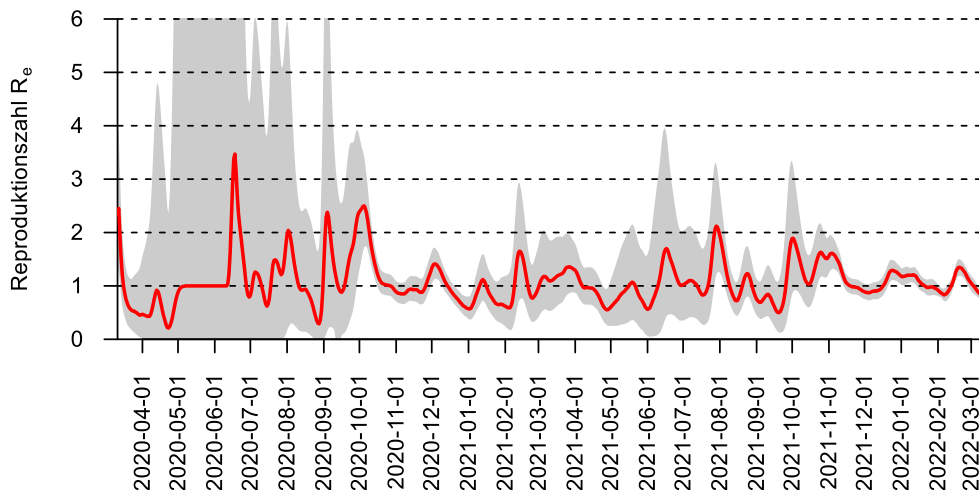
Allgemein hat sich die nicht unumstrittene Praxis eingebürgert, die Corona-Pandemie in verschiedene «Wellen» einzuteilen (farbliche Hervorhebungen in Abbildung 1). Diese wurden durch unterschiedliche Varianten mit unterschiedlicher Infektiosität beeinflusst (Wildtyp, Alpha und Delta, Omikron und Subvarianten). Aus heutiger Sicht erscheinen die Fallzahlen in der «ersten Welle» im Frühjahr 2020 als äusserst klein. Da es in dieser frühen Phase der Pandemie noch kein breit angelegtes Testprogramm mit etablierten Labortests gab, blieben weltweit wahrscheinlich viele Infektionen unentdeckt. Ferner wurden zu der Zeit nur Personen mit Symptomen getestet, womit Infizierte ohne oder mit nur leichten Symptomen unentdeckt blieben. Im starken Kontrast zur ersten steht die «fünfte Welle», in der sehr viele Infektionen verzeichnet wurden.

Die grosse Unsicherheit in der Frühphase der Corona-Pandemie spiegelt sich auch im grossen Unsicherheitsbereich eines wichtigen Kennwerts zur Darstellung des epidemiologischen Geschehens: der effektiven Reproduktionszahl R_e (Abbildung 2). Diese «gibt an, wie viele Personen eine infizierte Person unter den aktuellen Bedingungen im Durchschnitt ansteckt» (Bundesamt für Gesundheit 2021, online¹⁴). Fällt der Wert unter 1, kommt es zu weniger neuen Ansteckungen und die Anzahl Neuinfizierter sinkt. Umgekehrt breitet sich das Virus bei einem Wert von über 1 weiter aus.

¹³ Eine Liste mit den aufgerufenen Quellen findet sich unter: <https://github.com/CSSEGISandData/COVID-19> [letzter Zugriff 25.05.2022].

¹⁴ <https://www.covid19.admin.ch/de/epidemiologic/repro> [letzter Zugriff am 06.12.2021].

Abbildung 2: Effektive Reproduktionszahl R_e in Liechtenstein, 11.03.2020 – 15.03.2022



Erläuterung: Dargestellt ist die effektive Reproduktionszahl R_e in Liechtenstein (rote Linie). Da es sich beim R_e -Wert um eine statistische Schätzung mit entsprechenden Annahmen handelt, gibt das BAG jeweils obere und untere Grenzen an, welche eine Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent abbilden (graue Fläche). Quelle: Bundesamt für Gesundheit BAG (<https://www.covid19.admin.ch>, Stand 01.08.2022)

Das Bundesamt für Gesundheit bietet Liechtensteiner Daten des R_e -Wertes für den Zeitraum vom 11. März 2020 bis 15. März 2022 an.¹⁵ Den höchsten R_e -Wert gab es in Liechtenstein am 18. Juni 2020 mit 3.47, wobei die statistische Unsicherheit in dieser Phase der Pandemie sehr gross war. Dies zeigt sich anhand der grauen Fläche in Abbildung 2, die eine Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent abbildet. Tatsächlich lag der obere Wert der Schätzung bei über 24 und damit weit über der dargestellten Skala – bei einer unteren Grenze von Null. Ab Juli 2020 pendelte der R_e -Wert zwischen 0.29 (August 2020) und 2.50 (Oktober 2020).

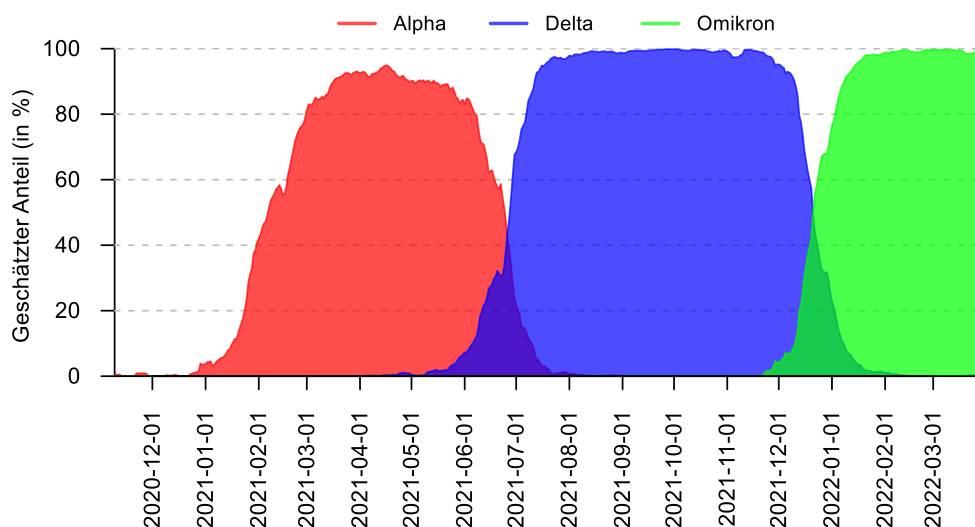
Ein Grund für die schwankenden R_e -Werte besteht – neben weiteren Faktoren wie den verfügbaren Testkapazitäten, der Anzahl der effektiv durchgeführten Tests sowie der Verfügbarkeit von Impfungen ab Januar 2021 – nicht zuletzt auch darin, dass das Genom des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 fortlaufend mutiert. Während einige Mutationen keine oder nur geringe Auswirkungen auf die Eigenschaften des Virus haben, zeichnen sich andere Virusvarianten «durch veränderte Erregereigenschaften aus, welche die epidemiologische Lage beeinflussen können, indem sie beispielsweise ansteckender sind, einen schwereren Krankheitsverlauf verursachen oder der Immunantwort trotz einer durchgemachten Infektion oder Impfung entgehen (Immunevasion)»¹⁶. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) hat einige Virusvarianten deshalb als besorgniserregend (VOC: Variants of Concern) oder als von Interesse (VOI: Variants of Interest) klassifiziert¹⁷, weshalb sie unter besonderer Beobachtung stehen. Hierzu wird das Erbgut des Virus aus einer repräsentativen Stichprobe gezielt und vollständig sequenziert, womit der Anteil der einzelnen Varianten geschätzt und bislang unbekannte Varianten identifiziert werden können.

¹⁵ Die Liechtensteiner Ämter haben keine eigenen Berechnungen des R_e -wertes durchgeführt.

¹⁶ Aussage des BAG unter <https://www.covid19.admin.ch/de/epidemiologic/virus-variants> [letzter Zugriff am 08.06.2022].

¹⁷ <https://www.who.int/en/activities/tracking-SARS-CoV-2-variants> [letzter Zugriff am 08.06.2022].

Abbildung 3: Geschätzter Anteil von drei verschiedenen Virusvarianten (7-Tage-Schnitt) in Liechtenstein und der Schweiz, 09.11.2020 – 31.03.2022



Erläuterung: Dargestellt ist die zeitliche Entwicklung des geschätzten Anteils der drei Virusvarianten Alpha (B.1.1.7), Delta (B.1.617.2, alle Untervarianten) und Omikron (B.1.1.529) mit seinen Subvarianten im 7-Tage-Schnitt für Liechtenstein und die Schweiz. Quelle: Bundesamt für Gesundheit BAG (<https://www.covid19.admin.ch>, Stand 01.08.2022)

In der Schweiz und Liechtenstein besonders häufig nachgewiesen wurden die zur Gruppe der besorgniserregenden Varianten gezählten Varianten Alpha (B.1.1.7), Delta (B.1.617.2, alle Untervarianten) und Omikron mit seinen zahlreichen Subvarianten (Abbildung 3). Insgesamt zeigt sich, dass die Alpha-Variante insbesondere in der dritten, Delta in der vierten und Omikron in der fünften Welle der Pandemie dominierten. Indes ist darauf hinzuweisen, dass von Beginn der Probesequenzierung im November 2020 bis Anfang Februar 2021 zwischen 50 und 100 Prozent der vollständig sequenzierten Proben in der BAG-Datenbank als «andere Abstammungen» (im Original: «other lineages») klassifiziert werden. Ferner schwankt die Anzahl der sequenzierten Proben über die Zeit relativ stark.

Zusammengenommen bietet sich vor dem Hintergrund des Pandemieverlaufs und den insbesondere zu Beginn der Pandemie bestehenden Unsicherheiten eine zeitliche Dreiteilung der folgenden Darstellung der laborbestätigten Fälle an. Konkret werden die erste und die fünfte Welle jeweils separat und die zweite, dritte und vierte Welle gemeinsam betrachtet. Solche zeitlichen Aufteilungen eines Verlaufs sind nicht unproblematisch, bieten sie doch die Möglichkeit, durch je eigene Manipulationen den Eindruck des Verlaufs zu verzerren. Je nach gewähltem Wertebereich der Y-Achse einer Grafik kann ein und dieselbe Welle beispielsweise besonders klein oder besonders gross erscheinen. Ein solches Framing ist keineswegs im Interesse des Liechtenstein-Instituts. Gleichzeitig kann es aber auch nicht Sinn und Zweck des vorliegenden Berichts sein, insbesondere die erste Welle mit ihren grossen Unsicherheiten grafisch zu marginalisieren.

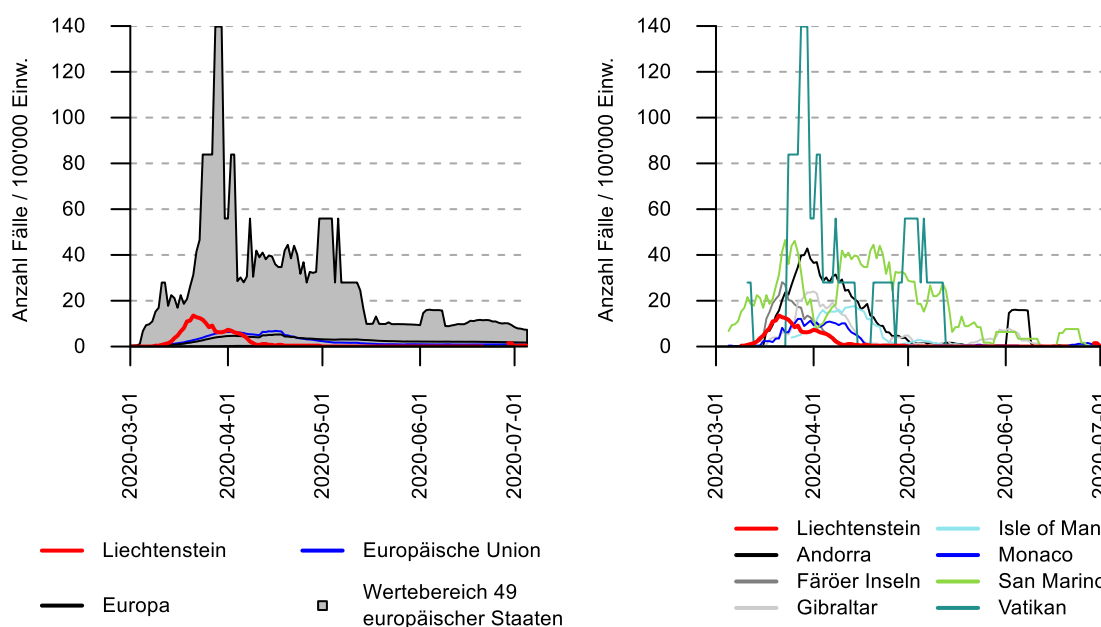
2.1 Erste Phase (Februar bis Juli 2020)

In Liechtenstein wurde die erste Infektion mit dem Virus SARS-CoV-2 am 3. März 2020 entdeckt (Quelle: Amt für Gesundheit). In der folgenden «ersten Welle» wurden bis Ende März 2020 insgesamt 68 Fälle verzeichnet, wobei weltweit wohl viele Ansteckungen unentdeckt geblieben sein dürften. Dies ist nicht zuletzt auch dadurch begründet, dass anfänglich nur Personen mit Symptomen getestet wurden (Beck & Widmer 2021: 103).

Die Anzahl laborbestätigter Fälle unterscheidet sich je nach Land zuweilen stark. Im Zeitverlauf gibt es immer wieder regionale Ausbrüche, die die Fallzahlen in die Höhe schnellen lassen (Abbildung 4). Im März 2020 lag die 7-Tage-Inzidenz in Liechtenstein zeitweise über dem Schnitt der europäischen Staaten, sank im Laufe des Aprils aber unter diesen Wert.

Bei der Interpretation der liechtensteinischen Werte muss jedoch die Kleinheit des Landes mitberücksichtigt werden. Grundsätzlich präsentiert Abbildung 4 Werte pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Diese Umrechnung ist nötig, um unterschiedlich grosse Länder miteinander vergleichen zu können (siehe Einleitung). Gleichzeitig führt sie aber dazu, dass in kleinen Staaten bereits wenige neue Fälle einen grossen statistischen Effekt haben. In der Konsequenz können die Fallzahlen pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner schon bei relativ wenigen neuen Infektionen in die Höhe schnellen. Dies illustriert die rechte Grafik in Abbildung 4, die die 7-Tage-Inzidenz pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner für acht europäische Kleinstaaten (und autonome Regionen, Kronbesitzungen und Überseegebiete) mit weniger als 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner darstellt. Dabei zeigt sich, dass die Maxima und die grössten Sprünge in der linken Grafik über weite Strecken auf Kleinstaaten zurückzuführen sind. Besonders viele Fälle pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner traten zunächst in San Marino und im Vatikan auf. Beide Länder sind vollständig von Italien umgeben, wo die ersten europäischen Fälle dokumentiert wurden. Im Vergleich dazu hatte der Kleinstaat Liechtenstein keinen auch nur annähernd gleich grossen Anstieg der Fallzahlen zu bewältigen.

Abbildung 4: Anzahl Fälle (7-Tage-Schnitt) pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner im europäischen Vergleich, 01.03.2020 – 05.07.2020

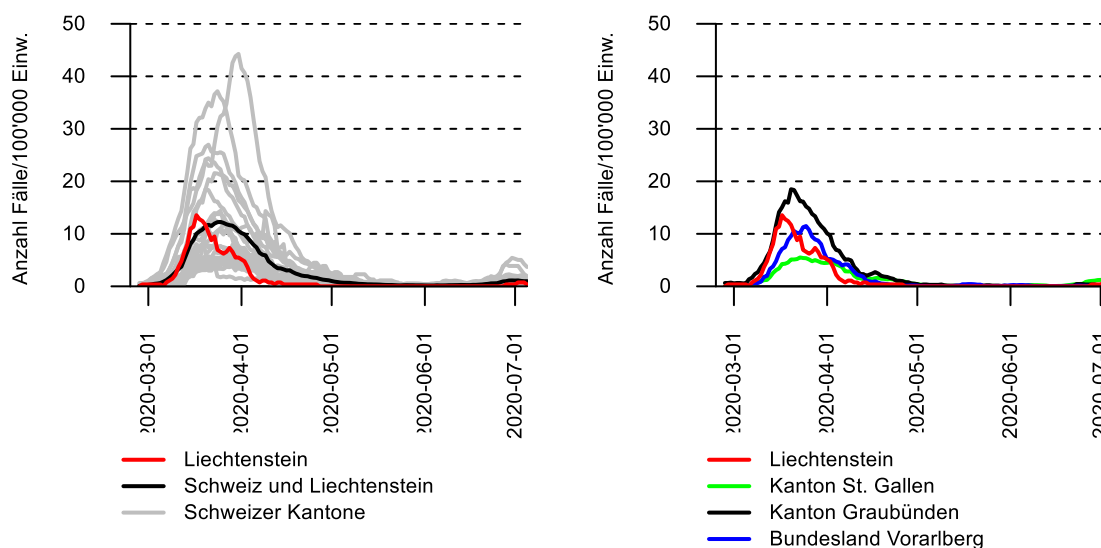


Erläuterung linke Grafik: Dargestellt sind die Anzahl Fälle (7-Tage-Schnitt) pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner in Liechtenstein (rot), den Ländern der Europäischen Union (blau) und in 49 europäischen Staaten, autonomen Gebieten, Kronbesitzungen und Überseegebieten¹⁸ (schwarz). Die graue Fläche weist für jeden Tag die maximalen und minimalen Fallzahlen in diesen 49 europäischen Gebietskörperschaften aus. Erläuterung rechte Grafik: Dargestellt sind die Anzahl Fälle (7-Tage-Schnitt) pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner in acht europäischen Kleinstaaten, autonomen Regionen, Kronbesitzungen und Überseegebieten. Dabei handelt es sich um Gebietskörperschaften mit weniger als 100'000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Quelle: Our World in Data (Stand 01.08.2022)

Abbildung 5 (linke Grafik) präsentiert einen Vergleich mit den Schweizer Kantonen. Die 7-Tage-Inzidenz pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner Liechtensteins überstieg gemäss den Daten des BAG den Schweizer Wert kurzzeitig, sank danach aber klar darunter. Die höchste Inzidenz verzeichneten in dieser Phase der Pandemie die Grenzkantone Genf, Tessin und Waadt. Der 7-Tage-Schnitt Liechtensteins lag praktisch durchgehend tiefer als im benachbarten Kanton Graubünden, jedoch zeitweise höher als im Kanton St. Gallen und im österreichischen Bundesland Vorarlberg (Abbildung 5, rechte Grafik).

¹⁸ Siehe Fussnote 6. Für Jersey und Guernsey sind keine Daten verfügbar.

Abbildung 5: Anzahl laborbestätigter Fälle (7-Tage-Schnitt) pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner im regionalen Vergleich, 24.02.2020 – 05.07.2020

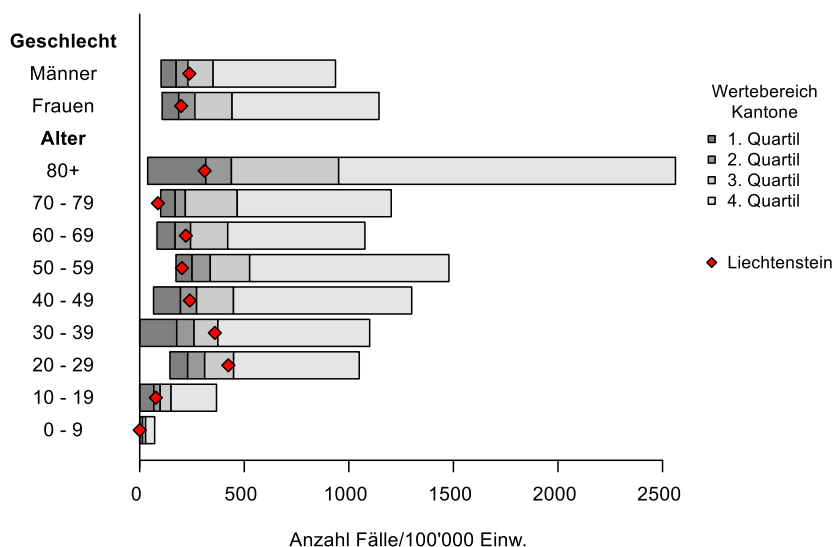


Erläuterung linke Grafik: Dargestellt sind die laborbestätigten Fälle (7-Tage-Schnitt) pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner in den Schweizer Kantonen (grau), Liechtenstein (rot) sowie der Schweiz und Liechtenstein (schwarz). Erläuterung rechte Grafik: Dargestellt sind die laborbestätigten Fälle (7-Tage-Schnitt) pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner in Liechtenstein (rot), den Kantonen St. Gallen (grün) und Graubünden (schwarz) sowie im Bundesland Vorarlberg (blau). Quellen: Bundesamt für Gesundheit BAG (<https://www.covid19.admin.ch>, Stand 01.08.2022), Open Data Österreich (<https://www.data.gv.at/katalog/dataset/covid-19-zeitliche-darstellung-von-daten-zu-covid19-fallen-je-bundesland>, Stand 01.08.2022), eigene Berechnungen¹⁹.

Mit Blick auf das Geschlecht zeigen sich sowohl in Liechtenstein als auch in den Schweizer Kantonen eher geringfügige Unterschiede. Die Liechtensteiner Werte liegen für Männer im Bereich des Medians, für Frauen demgegenüber an der unteren Grenze des 2. Quartils der Schweizer Kantone (Abbildung 6). Hinsichtlich des Alters gab es in Liechtenstein im Vergleich zu den Schweizer Kantonen überdurchschnittlich viele laborbestätigte Fälle in der Altersgruppe zwischen 20 und 39 Jahren. Die Werte liegen im dritten Quartil der Schweizer Kantone. Andererseits waren in Liechtenstein vergleichsweise wenig laborbestätigte Fälle in den älteren Alterskohorten zu beobachten. Die Fallzahlen der 70- bis 79-Jährigen sind sogar tiefer als in allen Kantonen. Grundsätzlich ist aber zu beachten, dass die Fallzahlen in dieser frühen Phase der Pandemie tief lagen und die Dunkelziffer nicht unerheblich sein dürfte.

¹⁹ Open Data Österreich berechnet den 7-Tage-Schnitt eines spezifischen Tages jeweils für den Zeitraum des entsprechenden Tages und den sechs vergangenen Tagen. In der Grafik wurde der 7-Tage-Schnitt für das Bundesland Vorarlberg in Übereinstimmung mit den Daten des BAG für den Zeitraum des jeweiligen Tages plus und minus drei Tage berechnet.

Abbildung 6: Kumulierte Anzahl laborbestätigter Fälle pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner nach Geschlecht und Alter in Liechtenstein und den Schweizer Kantonen, 24.02.2020 – 05.07.2020



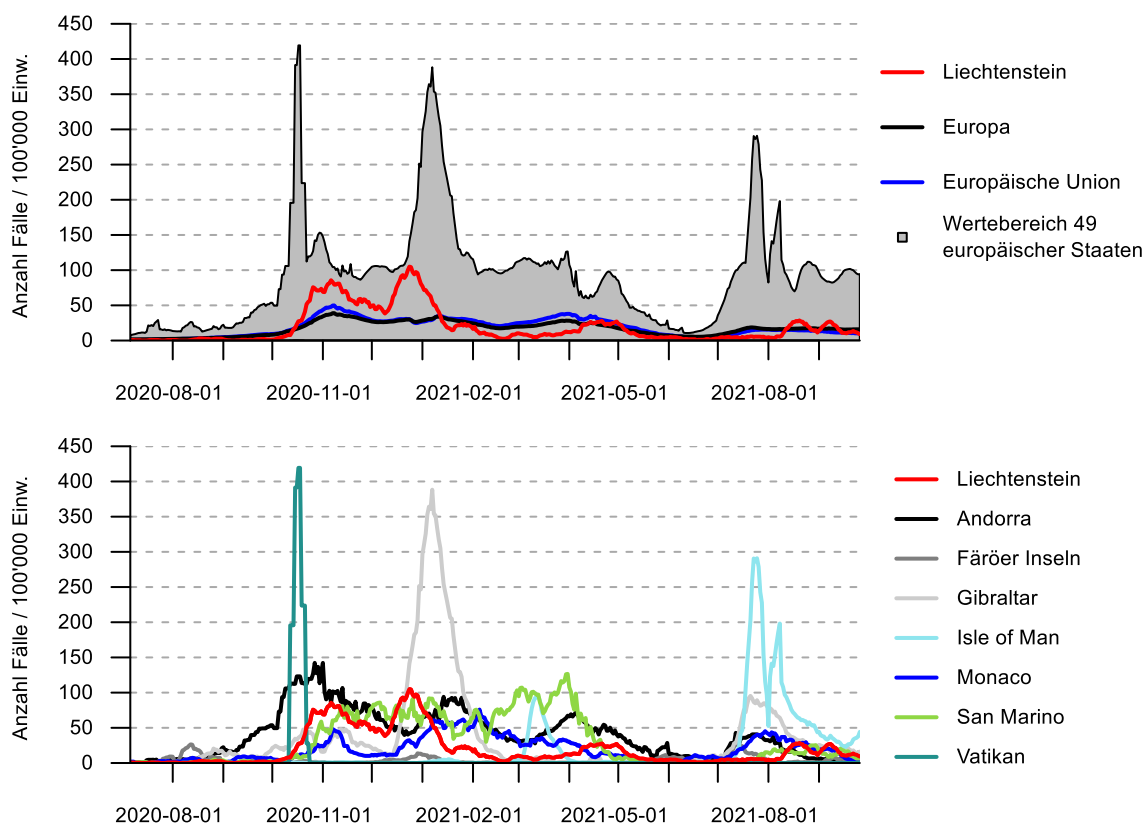
Erläuterung: Dargestellt ist die kumulierte Anzahl laborbestätigter Fälle pro 100'000 Einwohnerinnen resp. pro 100'000 Einwohner des jeweiligen Geschlechts und der jeweiligen Altersgruppe in den Schweizer Kantonen (graue Balken) und Liechtenstein (rote Rauten). Quelle: Bundesamt für Gesundheit BAG, eigene Berechnungen (<https://www.covid19.admin.ch>, Stand 01.08.2022)

2.2 Zweite Phase (Juli 2020 bis September 2021)

Nach einem ruhigen Frühling – von Mai bis Ende Juni 2020 wurden in Liechtenstein keine neuen Ansteckungen vermeldet – kam es zwischen Juli und September 2020 wieder zu einzelnen laborbestätigten Fällen. Anfang Oktober setzte jedoch eine heftige «zweite Welle» ein, gefolgt von einer «dritten Welle» (Abbildung 7). Vom 1. Oktober 2020 bis zum 28. Februar 2021 wurde gemäss dem Amt für Gesundheit lediglich an sieben Tagen kein neuer Fall vermeldet. Das Maximum wurde am 23. Dezember 2020 erreicht, als 62 neu bestätigte Fälle an einem Tag zu verzeichnen waren. Danach sanken die laborbestätigten Fälle kontinuierlich, bevor im April 2021 und ab August 2021 wieder leichtere Anstiege verzeichnet wurden.

Im europäischen Vergleich lagen die Liechtensteiner Fallzahlen zeitweise klar über der europäischen Inzidenz pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner (Abbildung 7). Dies war insbesondere im Oktober/November 2020 und um den Jahreswechsel 2020/2021 der Fall. Danach oszillierte die Liechtensteiner Inzidenz um die gesamteuropäischen Fallzahlen.

Abbildung 7: Anzahl Fälle (7-Tage-Schnitt) pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner im europäischen Vergleich, 06.07.2020 – 26.09.2021



Für Erläuterungen siehe Abbildung 4. Quelle: Our World in Data (Stand 01.08.2022)

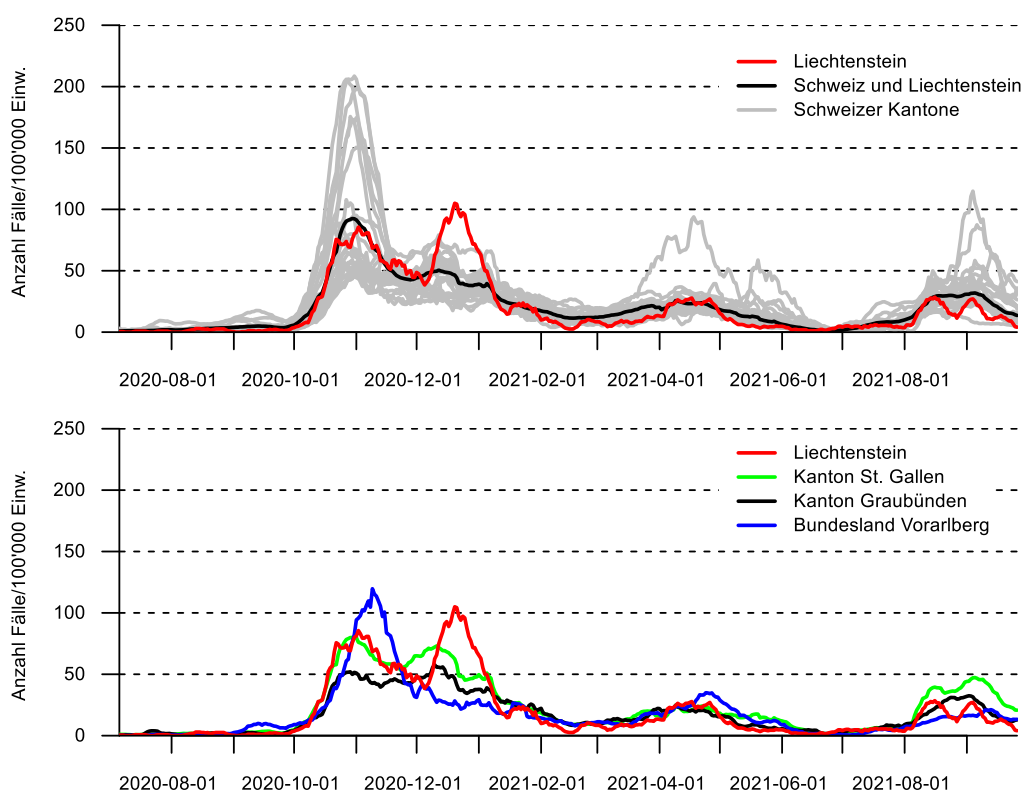
Es zeigt sich erneut, dass die meisten grossen Sprünge der Maxima auf Kleinstaaten zurückgeführt werden können (Abbildung 7).²⁰ Die Liechtensteiner Fallzahlen weisen allerdings keine ähnlich grossen Sprünge auf wie im Vatikan, in Gibraltar oder auf der Isle of Man.

Dieser Eindruck bestätigt sich auch im Vergleich mit den Schweizer Kantonen (Abbildung 8). Gemäss Daten des BAG wies kein Kanton zum Jahreswechsel 2020/2021 so hohe laborbestätigte Fallzahlen pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner aus wie Liechtenstein. Zuvor waren die Liechtensteiner Inzidenz und diejenige der Schweiz und Liechtensteins praktisch identisch. So betrachtet, erscheint denn auch der Anstieg der Fallzahlen im Oktober und November 2020 nicht als aussergewöhnlich, schliesslich gab es zu diesem Zeitpunkt auch Kantone mit bedeutend mehr laborbestätigten Fällen. Den höchsten 7-Tage-Schnitt pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner erreichte in dieser Phase der Kanton Genf, dicht gefolgt vom Wallis und von Freiburg.

Der schweizerische Nachbarkanton St. Gallen wies von Oktober bis Mitte November 2020 ähnliche Werte wie Liechtenstein auf, während die relativen Fallzahlen im Nachbarkanton Graubünden tiefer lagen (Abbildung 8). Demgegenüber hatte das österreichische Bundesland Vorarlberg in dieser Phase der Pandemie klar höhere Fallzahlen pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner vorzuweisen. Zum Jahreswechsel 2020/2021 übertraf Liechtenstein die Nachbarregionen aber klar. Danach glichen sich die Fallzahlen in den vier betrachteten Regionen einander an.

²⁰ So ist die hohe relative Anzahl laborbestätigter Fälle im Oktober 2020 auf die vielen nachgewiesenen Infektionen im Vatikan zurückzuführen. Der 7-Tage-Schnitt pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner stieg damals auf über 400 an. Daneben sind die Spitzenwerte im Januar 2021 auf Ausbrüche in Gibraltar und die beiden Peaks im Juli und August 2021 auf gehäufte Ausbrüche auf der Isle of Man zurückzuführen.

Abbildung 8: Anzahl laborbestätigter Fälle (7-Tage-Schnitt) pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner im regionalen Vergleich, 06.07.2020 – 26.09.2021

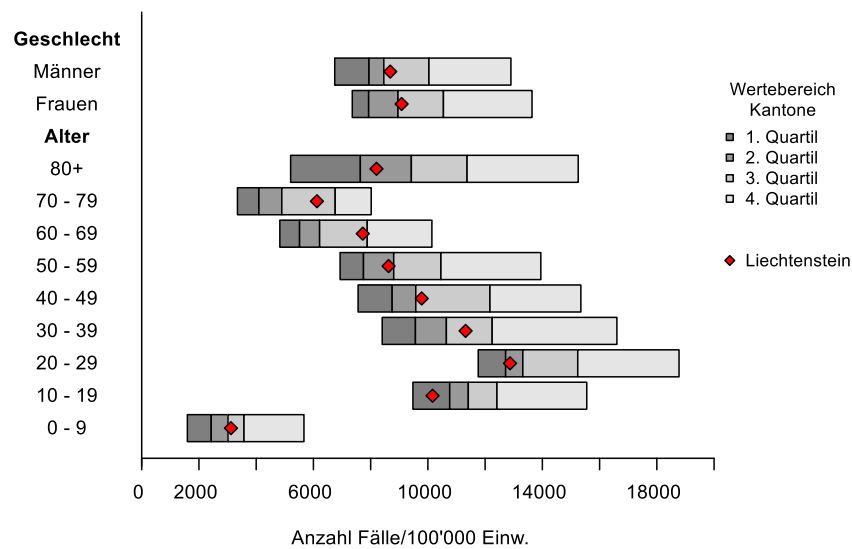


Für Erläuterungen siehe Abbildung 5. Quellen: Bundesamt für Gesundheit BAG (<https://www.covid19.admin.ch>, Stand 01.08.2022), Open Data Österreich (<https://www.data.gv.at/katalog/dataset/covid-19-zeitliche-darstellung-von-daten-zu-covid19-fallen-je-bundesland>, Stand 01.08.2022), eigene Berechnungen.

Am meisten laborbestätigte Fälle pro 100'000 Personen der entsprechenden Alterskategorie gab es zwischen Februar 2020 und September 2021 unter den 20- bis 29-Jährigen (Abbildung 9). Dies gilt sowohl für die schweizerischen Kantone als auch für Liechtenstein, wobei die Liechtensteiner Zahlen im Vergleich als unterdurchschnittlich erscheinen.

Mit zunehmendem Alter nahmen die kantonalen und Liechtensteiner Fallzahlen stetig ab, mit Ausnahme der ältesten Alterskohorte der über 80-Jährigen. Ferner sind verhältnismässig wenige Fälle in der jüngsten Alterskohorte zu erkennen. Im Vergleich mit den Kantonen musste Liechtenstein überdurchschnittlich viele Fälle insbesondere unter den 60- bis 69-Jährigen verzeichnen, aber auch in den Alterskohorten 70–79 Jahre und 30–39 Jahre sind die Liechtensteiner Werte überdurchschnittlich. Andererseits sind unterdurchschnittliche Zahlen in den jüngeren Alterskohorten 10–19 Jahre sowie 20–29 Jahre, aber auch in der ältesten Altersgruppe zu erkennen.

Abbildung 9: Kumulierte Anzahl laborbestätigter Fälle pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner nach Geschlecht und Alter in Liechtenstein und den Schweizer Kantonen, 06.07.2020 – 26.09.2021



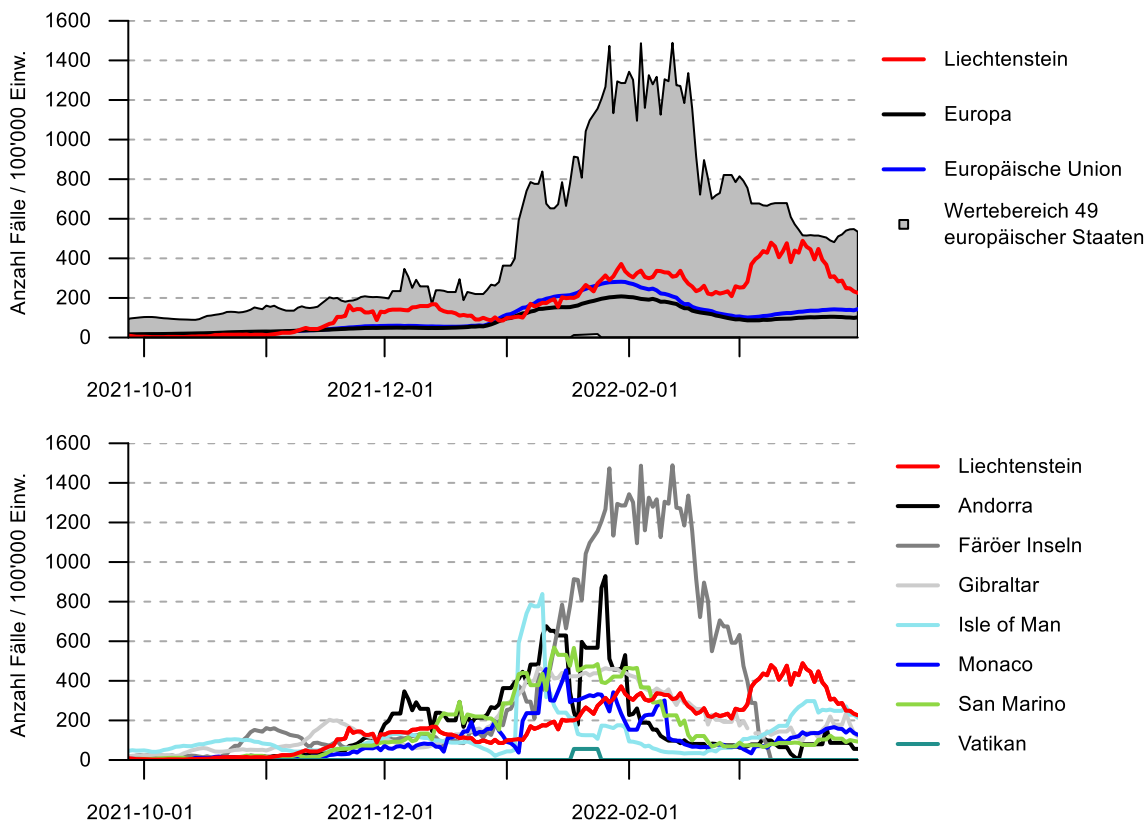
Erläuterung: Dargestellt ist die kumulierte Anzahl laborbestätigter Fälle pro 100'000 Einwohnerinnen resp. pro 100'000 Einwohner des jeweiligen Geschlechts und der jeweiligen Altersgruppe in den Schweizer Kantonen (graue Balken) und Liechtenstein (rote Rauten). Quelle: Bundesamt für Gesundheit BAG, eigene Berechnungen (<https://www.covid19.admin.ch>, Stand 01.08.2022)

Demgegenüber gibt es keine grossen Unterschiede zwischen den Geschlechtern (Abbildung 9). Die Liechtensteiner Werte liegen etwas über den Medianen der Schweizer Kantone.

2.3 Dritte Phase (September 2021 bis März 2022)

Im Jahr 2022 führte die besonders ansteckende Omikron-Variante des Virus SARS-CoV-2 zu weltweit bislang nicht gekannten, sehr hohen Fallzahlen. Im Maximum mussten in Europa nationale Höchststände von über 1400 laborbestätigten Fällen pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner verzeichnet werden (Abbildung 10). Auch Liechtenstein blieb nicht von hohen Fallzahlen verschont. Ab Mitte November 2021 lagen die Liechtensteiner Werte praktisch durchgehend über den gesamteuropäischen. Am 17. März 2022 erreichte Liechtenstein gemäss OWID mit einem 7-Tage-Schnitt von fast 500 laborbestätigten Fällen pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner gar seinen höchsten Wert der ganzen Corona-Pandemie. Zu diesem Zeitpunkt entsprach dies dem dritthöchsten Wert Europas. Doch bereits zuvor hatte Liechtenstein im europäischen Vergleich Spitzenwerte belegt. Am 13. Dezember 2021 hatte Liechtenstein kurzzeitig den höchsten und am 22. November sowie am 24. November 2021 den vierthöchsten 7-Tage-Schnitt pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner in Europa.

Abbildung 10: Anzahl Fälle (7-Tage-Schnitt) pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner im europäischen Vergleich, 27.09.2021 – 31.03.2022

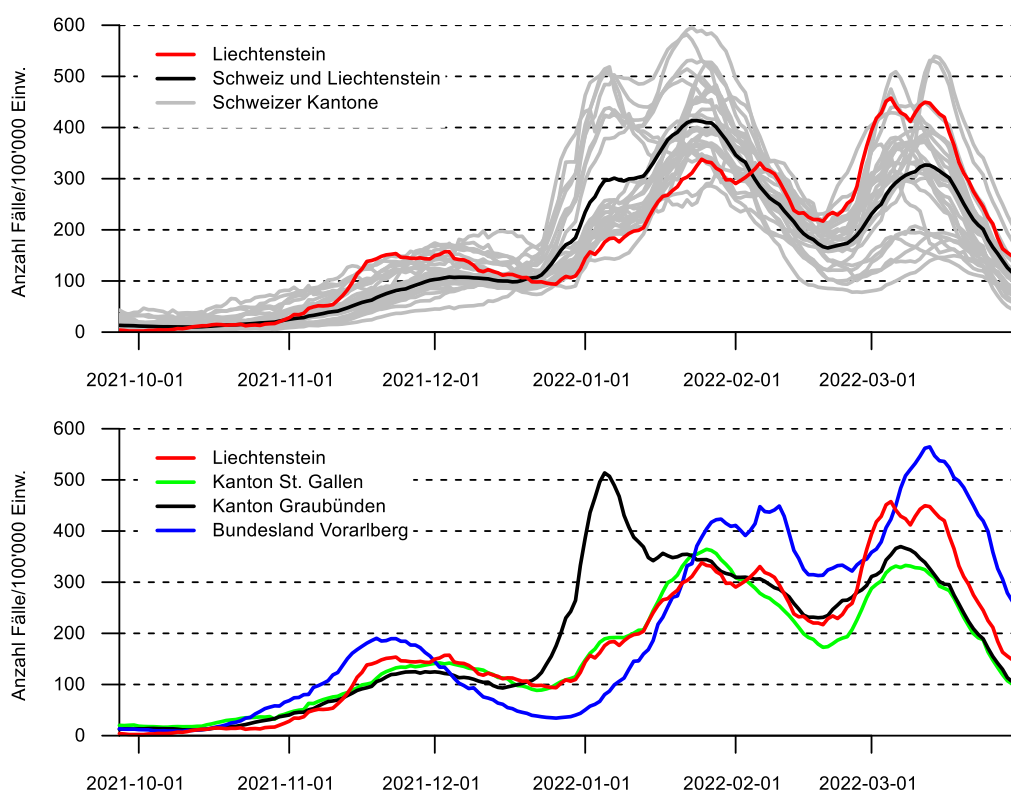


Für Erläuterungen siehe Abbildung 4. Quelle: Our World in Data (Stand 01.08.2022)

Einmal mehr wiesen die Kleinstaaten besonders hohe Zahlen aus, was auch mit der Berechnungsmethode auf 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner zusammenhängen kann (siehe Einleitung). Äusserst hohe 7-Tage-Werte hatten zeitweise die Färöer-Inseln, die Isle of Man sowie Andorra vorzuweisen (Abbildung 10). Ab März 2022 war es aber Liechtenstein, das die höchsten Zahlen unter den Kleinstaaten zu verzeichnen hatte.

Auch im Vergleich mit den Schweizer Kantonen bestätigt sich der Eindruck, dass Liechtenstein insbesondere im März 2022 überdurchschnittlich hohe Fallzahlen vermelden musste (Abbildung 11). Nur wenige Kantone meldeten seit Februar 2022 gemäss Angaben des BAG höhere 7-Tage-Schnitte pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Und auch zuvor, Mitte November, hatte Liechtenstein kurzzeitig einen Spitzenplatz belegt. Demgegenüber sind die Liechtensteiner Werte im Januar 2022 als vergleichsweise tief zu bewerten. Dabei zeigt sich ein regionales Muster. Bis Februar 2022 fällt die sehr ähnliche Fallentwicklung in Liechtenstein und dem benachbarten Kanton St. Gallen auf. Und abgesehen von einer Phase Ende 2021/Anfang 2022 meldete auch der Kanton Graubünden ähnliche Werte wie St. Gallen. Ab Ende Januar 2022 wies Vorarlberg die meiste Zeit hindurch am meisten Fälle unter den vier betrachteten Regionen aus. Nur zeitweise übertrafen die Liechtensteiner die Vorarlberger Werte.

Abbildung 11: Anzahl laborbestätigter Fälle (7-Tage-Schnitt) pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner im regionalen Vergleich, 27.09.2021 – 31.03.2022

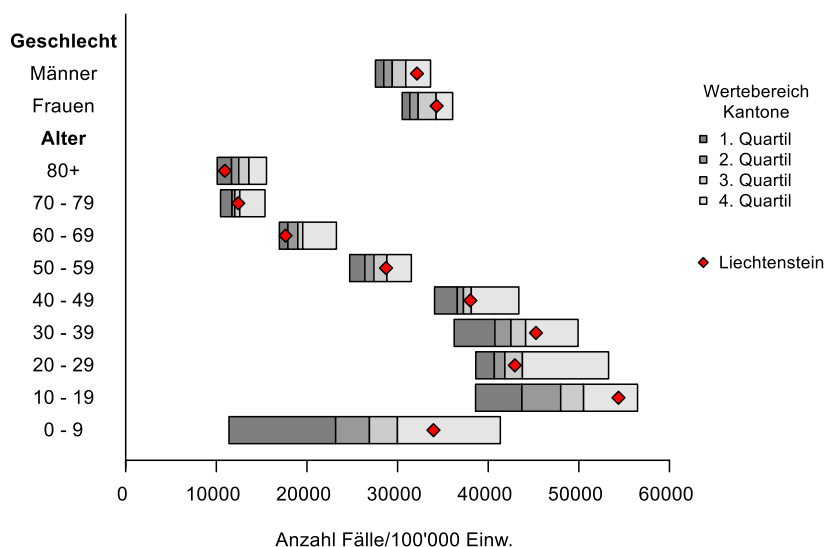


Für Erläuterungen siehe Abbildung 5. Quellen: Bundesamt für Gesundheit BAG (<https://www.covid19.admin.ch>, Stand 01.08.2022), Open Data Österreich (<https://www.data.gv.at/katalog/dataset/covid-19-zeitliche-darstellung-von-daten-zu-covid19-fallen-je-bundesland>, Stand 01.08.2022), eigene Berechnungen.

Aufgeschlüsselt nach Alter und Geschlecht bestätigt sich in dieser dritten Phase das Bild der vorangehenden Phase im Grossen und Ganzen. Die kantonale Anzahl laborbestätigter Fälle pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner sank gemäss Daten des BAG ausgehend von der Altersgruppe 10–19 Jahre mit zunehmendem Alter (Abbildung 12). Eine Ausnahme bildete wiederum die jüngste Altersgruppe, in der eine vergleichsweise grosse Streuung der Werte zwischen den Kantonen zu erkennen ist. Zudem ist der Wertebereich der Frauen etwas höher angesiedelt als derjenige der Männer.

Mit Blick auf Liechtenstein fällt auf, dass in den Alterskohorten unter 59 Jahren überdurchschnittliche viele Fälle zu verzeichnen waren. Besonders augenfällig ist dies in den beiden jüngsten Alterskohorten, aber auch unter den 30- bis 39-Jährigen. In diesen Altersgruppen bewegen sich die Liechtensteiner Werte im Bereich des obersten Quartils der Kantone– wobei die jeweiligen Testintensitäten eine Rolle gespielt haben dürften. Dies heisst, dass mindestens drei Viertel der Kantone tiefere Fallzahlen in diesen Alterskohorten verzeichneten als Liechtenstein. Dies gilt auch für die Männer. Im Vergleich zu den Kantonen gab es in Liechtenstein überdurchschnittlich viele männliche Personen mit laborbestätigten Corona-Infektionen. Demgegenüber sind die Liechtensteiner Werte der ältesten Kohorten im Vergleich zu den Kantonen insgesamt eher unterdurchschnittlich.

Abbildung 12: Kumulierte Anzahl laborbestätigter Fälle pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner nach Geschlecht und Alter in Liechtenstein und den Schweizer Kantonen, 27.09.2021 – 03.04.2022



Erläuterung: Dargestellt ist die kumulierte Anzahl laborbestätigter Fälle pro 100'000 Einwohnerinnen resp. pro 100'000 Einwohner des jeweiligen Geschlechts und der jeweiligen Altersgruppe in den Schweizer Kantonen (graue Balken) und Liechtenstein (rote Rauten). Quelle: Bundesamt für Gesundheit BAG, eigene Berechnungen (<https://www.covid19.admin.ch>, Stand 01.08.2022)

Einer laborbestätigten Infektion liegt ein positiver Corona-Labortest zugrunde. Diese Tatsache kann mit ein Grund für die unterschiedlichen Fallzahlen in den einzelnen Ländern und Regionen sein. Denn wenn mehr getestet wird, könnten tendenziell auch mehr positive Fälle entdeckt werden. Das nächste Kapitel nimmt sich deshalb der durchgeführten Tests an.

3 DURCHGEFÜHRTE LABORTESTS

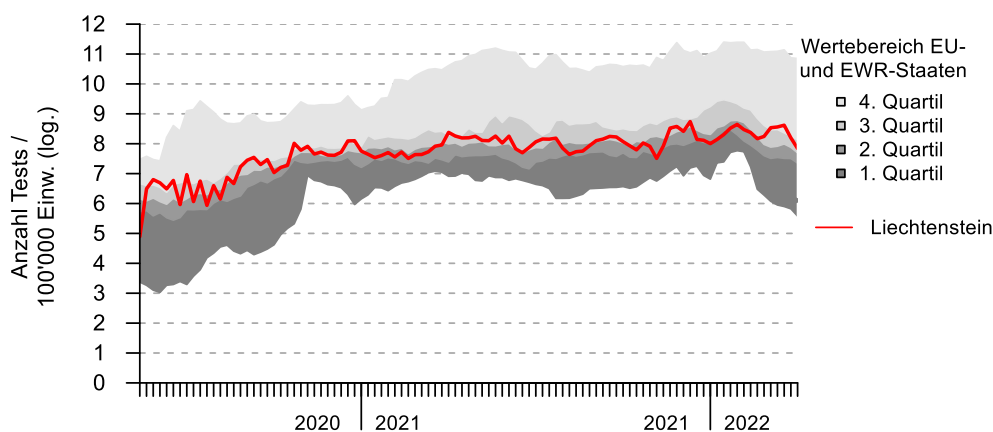
Seit dem ersten Halbjahr 2020 gibt es Tests, mit denen eine aktive Infektion mit dem Virus SARS-CoV-2 nachgewiesen werden kann.²¹ Das European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) der Europäischen Union verfügt über Daten zur Testintensität der 30 EWR-Staaten²², die ihm über das Europäische Überwachungssystem TESSy übermittelt werden. Im Falle unvollständiger Daten verwendet ECDC Angaben von offiziellen Stellen.²³

²¹ Mit einem PCR-Test («Polymerase Chain Reaction») können das Genmaterial und mit dem Antigen-Schnelltest die Proteine des Virus nachgewiesen werden. Ferner gibt es gepoolte Speichel-PCR-Tests oder Antigen-Selbsttests. Mit Antikörpertests (serologische Tests) lassen sich demgegenüber Antikörper im Blut nachweisen, was in der Schweiz und Liechtenstein zu einem Covid-19-Zertifikat führt.

²² Es handelt sich dabei um Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn und Zypern.

²³ Siehe <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/data-collection> [letzter Zugriff 27.07.2022]. Die ECDC-Daten für Liechtenstein stammen direkt von den Liechtensteiner Behörden. Für die Abbildung 13 mussten die slowakischen Daten von fünf Wochen im Jahr 2020 korrigiert werden. Quelle der korrigierten Werte ist OWID, das für die Slowakei ansonsten dieselben Werte ausweist wie ECDC.

Abbildung 13: Logarithmierte Anzahl durchgeführter Tests pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner in den 30 EWR-Staaten, pro Woche, 11.05.2020 – 04.03.2022



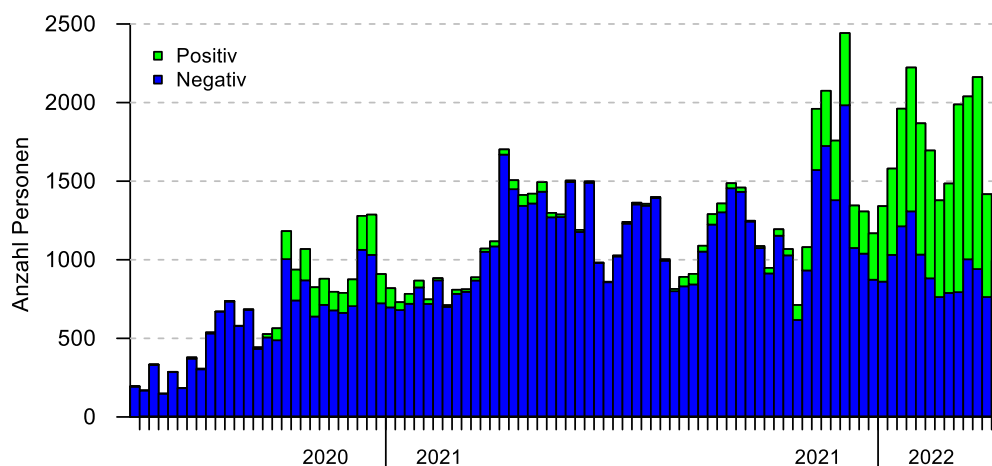
Erläuterung: Dargestellt sind die Quartile der logarithmierten wöchentlichen Anzahl durchgeführter Tests pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner in den 30 EWR-Staaten (graue Flächen) sowie die logarithmierte Anzahl Tests in Liechtenstein pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner (rote Linie). Quelle: European Centre for Disease Prevention and Control, eigene Berechnungen (Stand 01.08.2022).

Abbildung 13 zeigt, dass sich die Testhäufigkeiten einerseits zwischen den europäischen Staaten, andererseits aber auch zwischen den einzelnen Wochen teilweise stark unterscheiden. Das grosse vierte Quartil legt nahe, dass einzelne Staaten besonders viele Corona-Tests durchführten. Von den dargestellten Ländern führten gemäss ECDC bis Ende März 2022 Zypern, Österreich und Dänemark relativ zur Einwohnerzahl die meisten Tests durch. Die Liechtensteiner Zahlen bewegen sich über weite Strecken im zweiten oder dritten Quartil. Damit zählt Liechtenstein im europäischen Vergleich zu den Ländern, die etwa durchschnittlich häufig testeten.

Ein Vergleich der Liechtensteiner Zahlen mit denjenigen der Schweiz ist gemäss dem Amt für Gesundheit aufgrund unterschiedlicher Meldevorschriften kaum machbar. Liechtenstein setzte primär auf die sensible-PCR-Test, während Antigen-Schnelltests lange gar nicht im Einsatz waren. Mit der Zulassung von Tests in Apotheken, bei Ärztinnen und Ärzten und später in Testeinrichtungen galt die Meldepraxis, dass negative Schnelltests nicht in das schweizerische Informationssystem Meldungen (ISM) gemeldet werden. Positive Tests waren dem Amt für Gesundheit zu melden und es musste eine PCR-Nachtestung veranlasst werden. Dadurch konnten Doppelerfassungen im ISM vermieden werden. Die Anzahl durchgeführter Schnelltests sind in den Daten des Schweizerischen BAG für Liechtenstein deshalb untererfasst. Sie umfassen nur jene Schnelltests, die vom Liechtensteinischen Landesspital und in Schweizer Testeinrichtungen durchgeführt wurden.

Die Anzahl der in Liechtenstein getesteten Personen schwankt zwischen den einzelnen Wochen. In den ersten 8 analysierten Wochen – bis und mit Kalenderwoche 34 im Jahr 2020 – wurden jeweils weniger als 500 Personen pro Woche getestet (Abbildung 14). Danach stieg diese Zahl auf (fast immer) über 500. Ab Ende November 2021 konnten sogar wiederholt mehr als 2'000 getestete Personen pro Woche gezählt werden. Der (vorläufige) Spitzenwert von über 2'400 getesteten Personen in sieben Tagen wurde in der Woche vom 6. bis 12. Dezember 2021 (Kalenderwoche 49) erreicht.

Abbildung 14: Anzahl getesteter Personen in Liechtenstein, pro Woche, 29.06.2020 – 03.04.2022



Quelle: Amt für Gesundheit (<https://www.statistikportal.li/de/uebersichten-indikatoren/schwerpunkt-corona>, Stand 01.08.2022)

Auch der Anteil positiv getesteter Personen schwankt über die Zeit. Bis Ende 2021 wurden zwischen null und 25 Prozent der Personen positiv getestet. Danach können höhere Anteile beobachtet werden. Im Maximum erhielten 60 Prozent der getesteten Personen einen positiven Bescheid. Dabei spielt selbstverständlich aber das jeweilige Testregime eine grosse Rolle. Werden insbesondere Personen mit Symptomen getestet, werden auch mehr positive Tests resultieren, als wenn die Bevölkerung breitflächig getestet wird.

4 LABORBESTÄTIGTE HOSPITALISATIONEN

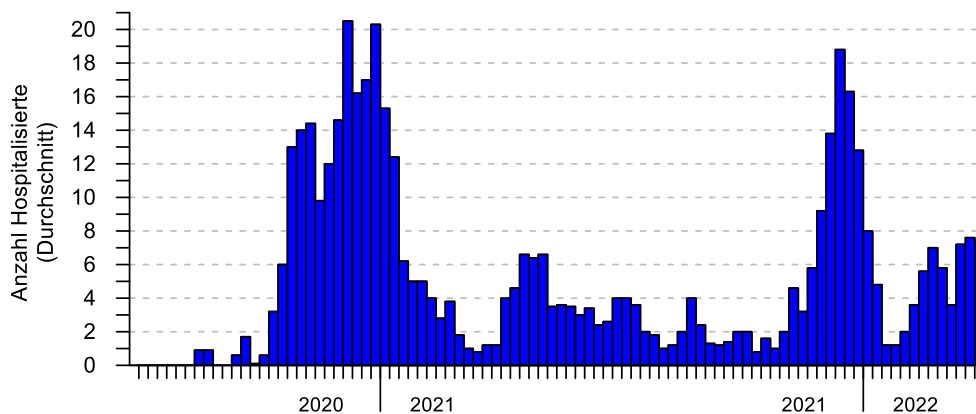
Unter einer «laborbestätigten Hospitalisation» wird im vorliegenden Bericht *eine hospitalisierte Person mit einem laborbestätigten Covid-19-Befund* verstanden. In den verschiedenen Datensätzen gibt es zwei Arten, wie dies gemessen wird. Die vom BAG auf seinem Dashboard veröffentlichten Daten zur Anzahl Hospitalisierter mit positivem Covid-19-Befund beziehen sich jeweils auf das Datum des Spitaleintritts. Damit liefert die Anzahl laborbestätigter Hospitalisationen keine Information dahingehend, wie viele Personen mit einer Covid-19-Infektion zu einem spezifischen Zeitpunkt insgesamt hospitalisiert waren. Solche Daten werden hingegen von den Liechtensteiner Ämtern sowie ECDC ausgewiesen. OWID übernimmt die Daten für viele europäische Staaten, inklusive Liechtenstein, von ECDC.²⁴

4.1 Anzahl Hospitalisierter im europäischen Vergleich

Dieser zweiten Operationalisierung folgend waren gemäss dem Liechtensteiner Amt für Statistik im wöchentlichen Durchschnitt jeweils zwischen null und 20.5 Personen hospitalisiert (Abbildung 15). Insbesondere um die Jahreswechsel befanden sich besonders viele Personen aus Liechtenstein mit einer Covid-19-Infektion in Spitalpflege. Phasen mit relativ vielen Hospitalisierten wechselten sich mit Phasen mit vergleichsweise wenigen Hospitalisierten mit Covid-19-Befund ab.

²⁴ <https://github.com/owid/covid-19-data/blob/master/public/data/hospitalizations/locations.csv> [letzter Zugriff am 01.08.2022].

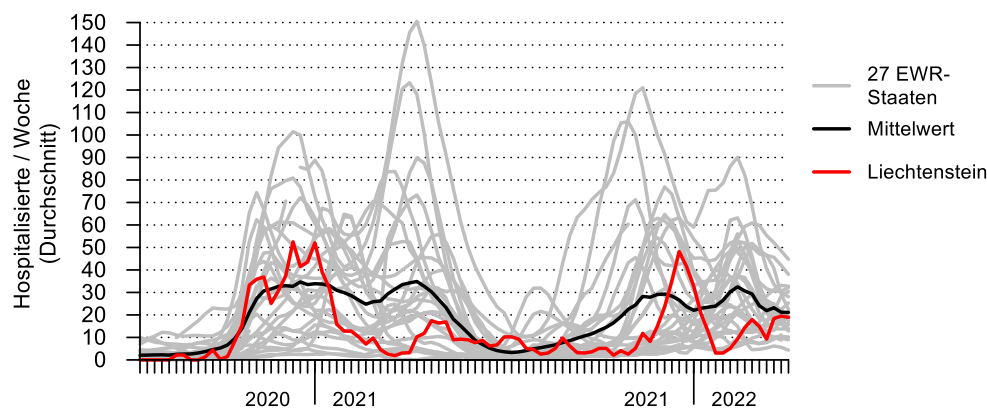
Abbildung 15: Durchschnittliche Anzahl Hospitalisierter mit Covid-19-Infektion pro Woche in Liechtenstein, 29.06.2020 – 03.04.2022



Erläuterung: Die dargestellten Werte beziehen sich gemäss dem Amt für Statistik «auf die durchschnittliche Anzahl Personen, die aufgrund einer Covid-19 Erkrankung in der jeweiligen Kalenderwoche pro Tag im Spital war[en]. Die Durchschnittswerte basieren auf den Arbeitstagen einer Woche, d.h. Samstage, Sonntage und Feiertage werden nicht berücksichtigt, da für diese Tage keine Werte verfügbar sind.» Quelle: Amt für Statistik (<https://www.statistikportal.li/de/uebersichten-indikatoren/schwerpunkt-corona>, Stand 01.08.2022)

Dies zeigt sich auch im Vergleich mit den anderen EWR-Staaten (Abbildung 16). Jeweils gegen Ende der Jahre 2020 und 2021 sowie zu Beginn der neuen Jahre lag der durchschnittliche Anteil Hospitalisierter mit positivem Covid-19-Befund über dem Mittel der EWR-Staaten. Danach sank er jeweils zeitweise darunter und oszillierte während den Sommermonaten um den europäischen Schnitt. Pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner gab es durchwegs Staaten, die deutlich mehr Hospitalisierte zu verzeichnen hatten als Liechtenstein – wobei verschiedenste Staaten auch tiefere Zahlen vorzuweisen hatten.

Abbildung 16: Durchschnittliche Anzahl Hospitalisierter mit Covid-19-Infektion pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner in 27 EWR-Staaten, pro Woche, 13.07.2020 – 03.04.2022



Erläuterung: Dargestellt ist die durchschnittliche, wöchentliche Anzahl Hospitalisierter pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner in 27 EWR-Staaten²⁵ (graue Linien), in Liechtenstein (rote Linie) und im Schnitt der 27 Staaten (schwarze Linie). Quellen: European Centre for Disease Prevention and Control, Amt für Gesundheit (Situationsbericht), eigene Berechnungen²⁶ (Stand jeweils 01.08.2022).

²⁵ Für Deutschland, Griechenland und Italien fehlen entsprechende Zahlen.

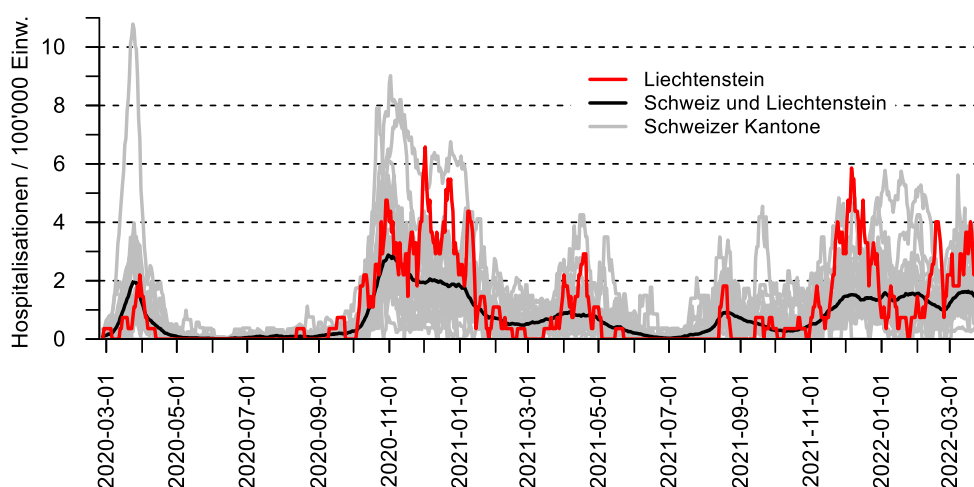
²⁶ Die ECDC-Datenbank liefert für 26 Staaten die tägliche Krankenhausbelegung (Anzahl der hospitalisierten Covid-19-Patientinnen und -Patienten an einem bestimmten Tag) und für 21 Staaten die wöchentliche Anzahl neuer Krankenhauseinweisungen pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Für Liechtenstein sind Daten für letzteren Indikator vorhanden, jedoch erst ab Woche 45/2021. Die Sichtung der Daten zeigt, dass es sich bei diesen Zahlen tatsächlich aber um die Anzahl Hospitalisierter gemäss den

4.2 Laborbestätigte Hospitalisationen in Liechtenstein und der Schweiz

Wie oben erwähnt, publiziert das Schweizerische BAG auf seinem Dashboard Daten zu den Hospitalisationen für Liechtenstein und die Kantone. Diese Daten werden dem BAG direkt von den Spitälern übermittelt und intern überprüft, wobei aufgrund von Meldelücken und Meldeverzug eine gewisse Vorsicht bei der Interpretation angezeigt ist. Wie oben bei den laborbestätigten Fällen ausgeführt, können die publizierten Zahlen von den Daten der Kantone und den liechtensteinischen Ämtern abweichen.²⁷

Der Verlauf der Anzahl Hospitalisationen (Abbildung 17) ist logischerweise nicht unabhängig vom epidemiologischen Verlauf, wobei angenommen wird, dass der Impffortschritt, eine bereits durchgemachte Infektion sowie spezifische Virusvarianten einen mässigenden Einfluss haben dürften. Die erste Hospitalisation einer Person aus Liechtenstein mit positivem Covid-19-Befund gab es gemäss BAG Anfang März 2020. Pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner lagen die Werte Liechtensteins in dieser «ersten Welle» aber zumeist tiefer als in der Mehrzahl der Kantone. Besonders viele Hospitalisationen hatte im März/April 2020 der Kanton Tessin zu verzeichnen. Im Winter 2020/2021 lagen die Liechtensteiner Werte gemäss den BAG-Daten demgegenüber häufig im Bereich der Kantone mit den höchsten Hospitalisationszahlen. Den höchsten 7-Tage-Schnitt erreichte Liechtenstein gemäss BAG am 2. Dezember 2020 mit einem Wert von 6.58 pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Kein Kanton kam zu diesem Zeitpunkt auf so hohe Zahlen wie Liechtenstein. Zwischen dem 19. November 2020 und dem Jahresende gab es nur vereinzelte Tage, in denen mehr als drei Kantone höhere Werte verzeichneten als Liechtenstein.

Abbildung 17: Anzahl laborbestätigter Hospitalisationen (7-Tage-Schnitt) pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner in Liechtenstein und der Schweiz, 24.02.2020 – 31.03.2022



Erläuterung: Dargestellt sind die laborbestätigten Hospitalisationen (7-Tage-Schnitt) pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner in den Schweizer Kantonen (grau), Liechtenstein (rot) sowie der Schweiz und Liechtenstein (schwarz). Quelle: Bundesamt für Gesundheit (<https://www.covid19.admin.ch>, Stand 01.08.2022)

Auch in der dritten, vierten und fünften Welle lagen die Liechtensteiner Werte gemäss BAG streckenweise über denjenigen der Schweiz und Liechtensteins zusammen (Abbildung 17). Im Vergleich mit den Kantonen

am Montag der jeweiligen Woche publizierten Situationsbericht des Amtes für Gesundheit handelt. (OWID übernimmt diese Zahlen sodann von ECDC.)

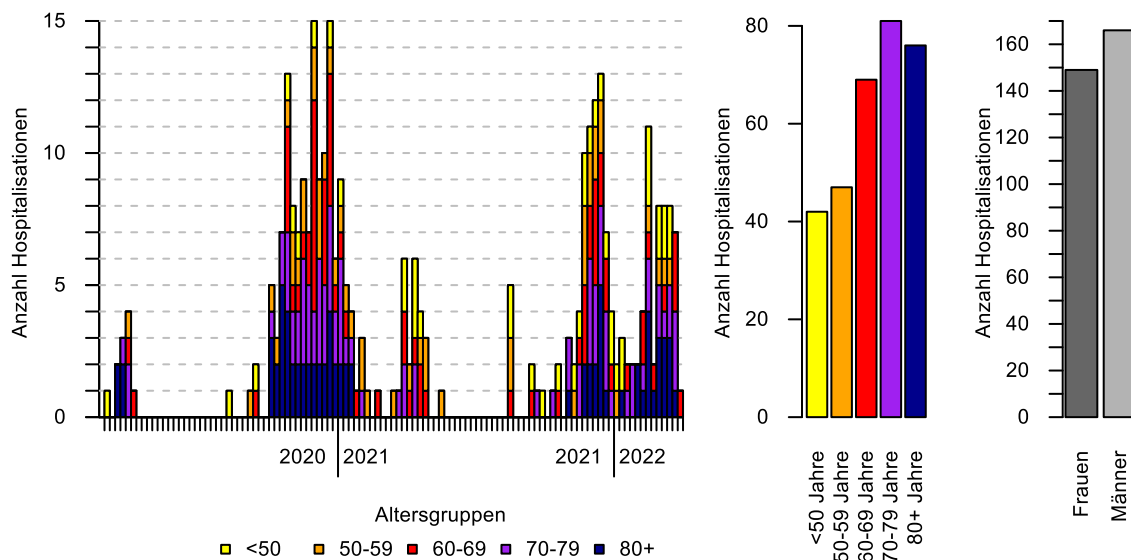
Für die vorliegende Abbildung wurde der wöchentliche Durchschnitt der täglichen Krankenhausbelegungen in den 26 Staaten, für die Daten vorhanden sind, pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner berechnet. Für Liechtenstein wurden dieselben Berechnungen auf Basis der Situationsberichte des Amtes für Gesundheit durchgeführt.

²⁷ Siehe hierzu <https://www.covid19.admin.ch/de/epidemiologic/hosp> [letzter Zugriff am 01.08.2022]. Im Amt für Gesundheit erfolgt eine aktive, auch medizinische Überprüfung jedes einzelnen Falles (siehe Anhang).

ist die Anzahl Hospitalisierter mit positivem Covid-19-Befund insbesondere gegen Ende 2021 sowie im Februar/März 2022 als hoch zu bewerten. Zwischen dem 30. November und dem 20. Dezember 2021 hatte Liechtenstein fast durchgehend am meisten laborbestätigte Hospitalisationen zu vermelden. Der höchste 7-Tage-Wert wurde in dieser Phase am 6. Dezember 2021 mit 5.86 Hospitalisierten pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner erreicht. Ebenfalls die höchsten gemittelten Hospitalisationszahlen hatte Liechtenstein zwischen dem 16. und 22. Februar 2022 sowie Mitte März 2022 zu vermelden.

Über den gesamten Zeitraum bis Ende März 2022 wurden gemäss BAG insgesamt 315 Personen aus Liechtenstein mit positivem Covid-19-Befund hospitalisiert (Abbildung 18). Rund die Hälfte davon war mindestens 70 Jahre alt (157 Personen). Demgegenüber waren vergleichsweise wenige Hospitalisierte unter 50 Jahre alt (42 Personen). Nur elf von ihnen waren unter 30. Am meisten Hospitalisierte gab es unter den 70- bis 79-jährigen (81 Personen). Von den 315 Hospitalisierten aus Liechtenstein waren 166 Personen (53 Prozent) männlichen und 149 Personen (47 Prozent) weiblichen Geschlechts.

Abbildung 18: Hospitalisationen pro Woche in Liechtenstein nach Alter und Total Hospitalisationen nach Alter und Geschlecht, 24.02.2020 – 03.04.2022



Erläuterung: Die linke Abbildung zeigt im Zeitverlauf die Anzahl laborbestätigter Hospitalisationen von Liechtensteinerinnen und Liechtensteinern pro Woche und Altersklasse. Die mittlere und die rechte Abbildung präsentieren das Total der laborbestätigten Hospitalisationen von Liechtensteinerinnen und Liechtensteinern nach Altersgruppe und Geschlecht. Quelle: Bundesamt für Gesundheit, eigene Berechnungen (<https://www.covid19.admin.ch>, Stand 01.08.2022).

4.3 Grund des Spitaleintritts

Mit der BAG-Definition einer laborbestätigten Hospitalisation als eine hospitalisierte Person mit einem laborbestätigten Covid-19-Befund wird zwar ein Zusammenhang, nicht aber eine Kausalität zwischen Covid-19-Infektion und Spitalaufenthalt zum Ausdruck gebracht.²⁸ Bereits im Juni 2021 hat die Zeitschrift «saldo» auf diese Unterscheidung zwischen einem Spitalaufenthalt *mit* und einem Aufenthalt *wegen* Covid-19 hingewiesen (Lanz 2021). Tatsächlich umfassen die zuvor präsentierten Zahlen nämlich alle Hospitalisationen unabhängig davon, ob die Infektion der Grund für die Einweisung war oder nicht. Folglich erscheinen in der Statistik auch Personen, die aus einem anderen Grund, beispielsweise wegen einem Sportunfall, in Spitalbe-

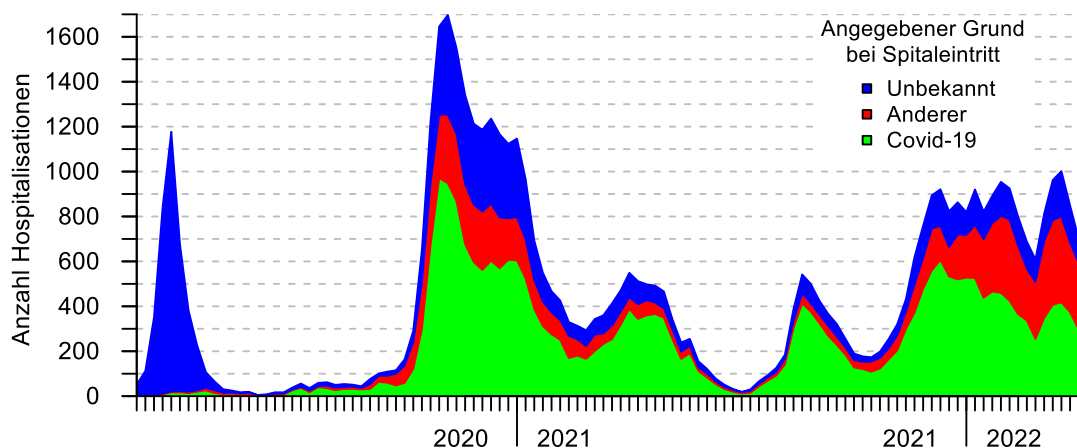
²⁸ In Liechtenstein mag die Diskussion um die Kausalität zwischen Infektion und Hospitalisation von geringerer Bedeutung sein, da – gemäss AG – für jeden Fall das Vorliegen einer Kausalität überprüft wurde.

handlung waren und bei ihrer Ankunft positiv getestet wurden. Ebenfalls mit eingeschlossen werden Personen, die sich erst im Spital infizierten, vulnerable Menschen mit einem milden Verlauf, die sich aber nicht selber zu Hause pflegen konnten, und Personen, bei denen sich eine bereits bestehende Krankheit durch Corona noch verstärkt hatte (Forster & Thelitz 2022, Ulrich 2022). Nachdem die Diskussion um Hospitalisationen *mit* oder *wegen* Corona wiederholt von verschiedenen Schweizer Medien aufgegriffen wurde (Ita 2022, Lanz 2021, Ulrich 2022), lieferte das BAG im ersten Halbjahr 2022 retrospektive Daten zum Grund des Spitaleintritts, wie sie «seit April 2020 bei der Spitalaufnahme und/oder bei positiven Testergebnis durch Ärztinnen und Ärzte auf der klinischen Meldung der Spitäler erfasst» werden.²⁹

Indes spielt die Unterscheidung zwischen einer Hospitalisation *mit* und einer Hospitalisation *wegen* Covid-19 für die Spitäler insofern keine überragende Rolle, als dass eine Covid-19-Infektion für viele Hospitalisierte einer zusätzlichen Belastung zur bestehenden Grunderkrankung gleichkommt (Forster & Thelitz 2022) und der Aufwand für das Pflegepersonal aufgrund strengerer Schutzmassnahmen zunimmt. Zudem hält das BAG fest, dass ein Zusammenhang zwischen Hospitalisation und einer SARS-CoV-2-Infektion auch dann nicht immer ausgeschlossen werden kann, wenn Covid-19 nicht der primäre Grund für die Hospitalisation war. Ferner konnten Personen, die nicht primär aufgrund von Covid-19 hospitalisiert werden mussten, im Verlaufe ihres Spitalaufenthalts Komplikationen aufgrund von Covid-19 entwickeln.

Abbildung 19 stellt den Grund des Spitaleintritts von positiv auf Covid-19 getesteten Personen in der Schweiz und Liechtenstein im Zeitverlauf dar. In der ersten Welle war zumeist unklar, ob Covid-19 der primäre Grund für den Spitaleintritt war oder nicht. Von Ende 2020 bis Anfang 2022 dominierte jedoch die Covid-19-Infektion als Hauptgrund für den Spitaleintritt. Im Maximum betrug der Anteil Hospitalisierter mit Covid-19-Infektion als primäre Ursache der Hospitalisation 78 Prozent. Über den gesamten Zeitraum betrachtet war Covid-19 die Hauptursache für 52 Prozent der Spitalweisungen, während die Hauptursache für weitere 27 Prozent nicht bekannt war.

Abbildung 19: Anzahl laborbestätigter Hospitalisationen pro Woche in Liechtenstein und der Schweiz nach Grund des Spitaleintritts, 24.02.2020 – 03.04.2022



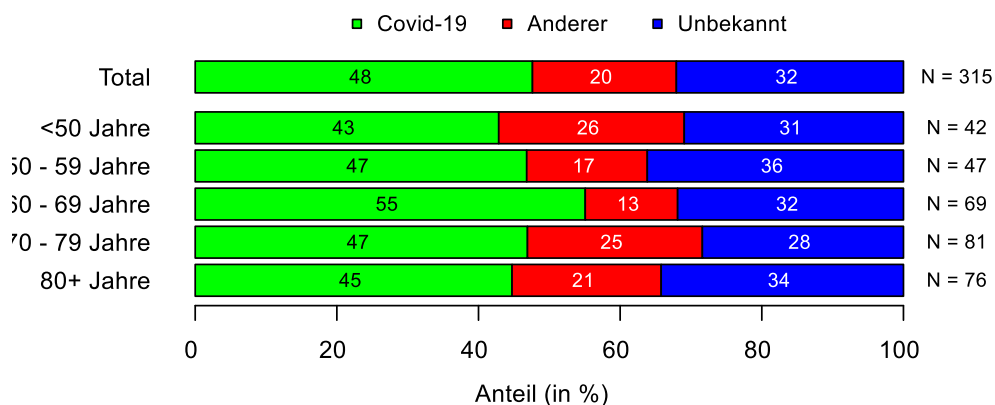
Quelle: Bundesamt für Gesundheit (<https://www.covid19.admin.ch>, Stand 09.05.2022)

Der Anteil Hospitalisierter mit Covid-19 als Hauptursache liegt mit 48 Prozent etwas tiefer, wenn nur die 315 hospitalisierten Personen aus Liechtenstein betrachtet werden (Abbildung 20). Je nach Altersgruppe wurden im analysierten Zeitraum zwischen 43 Prozent (unter 50-Jährige) und 55 Prozent (60- bis 69-Jährige) primär

²⁹ <https://www.covid19.admin.ch/de/epidemiologic/hosp> [letzter Zugriff am 01.08.2022].

aufgrund ihrer Covid-19-Infektion hospitalisiert. Zu beachten ist aber, dass der Hauptgrund der Hospitalisationen von 28 Prozent (70- bis 79-Jährige) bis 36 Prozent (50- bis 59-Jährige) nicht bekannt ist. Im Total kennen wir den Hauptgrund der Spitaleinweisung bei rund einem Drittel der Hospitalisierten nicht.³⁰

Abbildung 20: Hospitalisationen in Liechtenstein nach Alter und Grund des Spitaleintritts (in Prozent), 24.02.2020 – 03.04.2022



Erläuterungen: Dargestellt sind die Gründe der Hospitalisationen nach Altersgruppe im Zeitraum zwischen 24.02.2020 und 03.04.2022 (in Prozent). Rechts neben den Balken ist die Anzahl Hospitalisationen pro Altersgruppe angegeben (N =). Quelle: Bundesamt für Gesundheit, eigene Berechnungen (<https://www.covid19.admin.ch>, Stand 01.08.2022).

4.4 Spitalkapazitäten

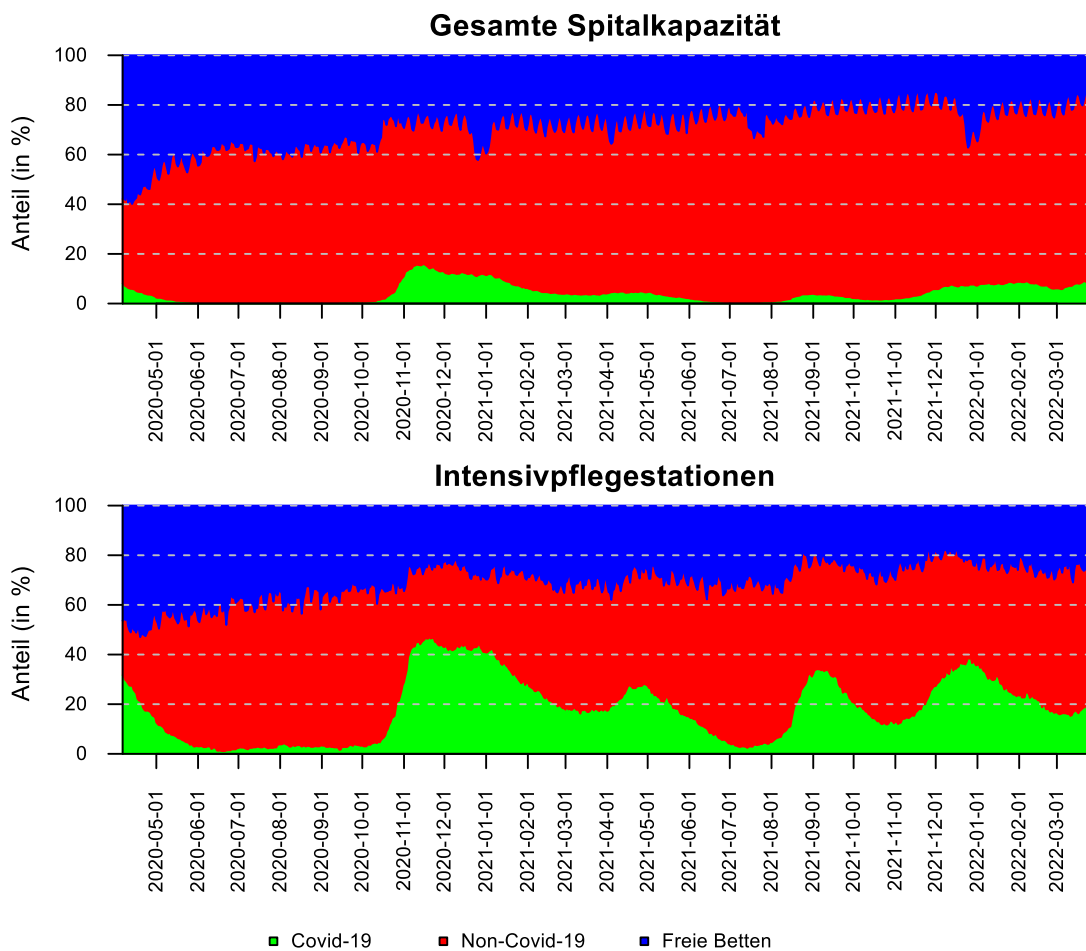
Mit der Corona-Pandemie ging die Gefahr einer Überlastung der Spitäler und der Intensivpflegestationen einher. Deren Auslastung wird vom Bundesamt für Gesundheit für 25 Kantone (gesamte Spitalkapazität) respektive 24 Kantone (Intensivpflegestationen) erhoben und zur Verfügung gestellt (Abbildung 21). Die entsprechenden Daten umfassen den Zeitraum ab Anfang April 2020, wobei die Daten vor November 2020 aufgrund der teilweise unvollständigen Datenlagen mit Vorsicht interpretiert werden müssen.³¹ Grundsätzlich ist zudem darauf hinzuweisen, dass die präsentierte Auslastung der Spitäler und Intensivpflegestationen alleine natürlich noch keine Aussagen über die physische und psychische Belastung der Pflegenden, der Ärzteschaft und des weiteren Personals erlaubt.

Im betrachteten Zeitraum lag die durchschnittliche Auslastung der Spitäler bei rund 72 Prozent (Tabelle 1). Zeitweise betrug die geschätzte Auslastung jedoch über 80 Prozent. Dabei war im Maximum etwa jedes sechste Bett von Patientinnen und Patienten mit einem positiven Covid-19-Befund besetzt (16 Prozent). Andererseits gab es Phasen, in denen weniger als ein Prozent der Gesamtkapazität von Personen mit laborbestätigter Covid-19-Infektion in Anspruch genommen wurde.

³⁰ Daten zu den Hauptgründen der Hospitalisierung nach Geschlecht sind in der BAG-Datenbank (<https://www.covid19.admin.ch>) nicht erhältlich [Stand 01.08.2022].

³¹ Die entsprechenden Daten des BAG beruhen auf Angaben, die von Akutspitälern und Kliniken (mit Intensivstationen) dem Koordinierten Sanitätsdienst (KSD) übermittelt werden (siehe <https://www.covid19.admin.ch/de/hosp-capacity/icu> [letzter Zugriff 01.08.2022]). Jedoch wird dem BAG die Belegung in den Spitälern nicht immer auf täglicher Basis gemeldet. Aufgrund dessen berechnet das BAG einen 15-Tage-Schnitt als Schätzung der effektiven Kapazitäten und der Auslastung. Der Kanton Appenzell Innerrhoden hat kein Spital und entsprechend auch keine Intensivpflegestation. Ferner verfügt Obwalden – wie Liechtenstein – nicht über Intensivpflegestationen.

Abbildung 21: Geschätzte prozentuale Auslastung der Spitalkapazität und der Intensivpflegestationen in der Schweiz, 06.04.2020 – 31.03.2022



Quelle: Bundesamt für Gesundheit (<https://www.covid19.admin.ch>, Stand 01.08.2022).

Die Auslastung der Schweizer Intensivpflegestationen belief sich im Durchschnitt auf gut 70 Prozent, erreichte im Maximum aber hohe 84 Prozent (Tabelle 1). Bis zu 47 Prozent der Intensivbetten waren von Personen mit positivem Covid-19-Befund belegt. Im Durchschnitt betrug ihr Anteil rund 19 Prozent. Zeitweise gab es auf den Intensivstationen auf eine Person ohne Covid-19 bis zu 1.7 Personen mit Covid-19.

Tabelle 1: Auslastung gesamte Spitalkapazität und Intensivpflegestationen in der Schweiz und den Kantonen St. Gallen und Graubünden (in Prozent), 06.04.2020 – 31.03.2022

	Ganze Schweiz	St. Gallen	Graubünden
Gesamte Spitalkapazität			
Minimum	40.1	39.6	30.4
Mittelwert	71.6	69.6	63.5
Maximum	86.0	84.8	81.3
Gesamte Spitalkapazität: Covid-19			
Minimum	0.3	0.1	0
Mittelwert	4.4	3.9	3.0
Maximum	15.9	14.4	9.6
Intensivpflegestationen			
Minimum	46.9	29.5	18.8
Mittelwert	69.6	67.0	62.5
Maximum	83.7	95.6	100.0
Intensivpflegestationen: Covid-19			
Minimum	1.1	0	0
Mittelwert	18.7	18.8	20.6
Maximum	47.2	60.0	64.7

Quelle: Bundesamt für Gesundheit (<https://www.covid19.admin.ch>, Stand 01.08.2022)

Das Landesspital in Vaduz verfügt über keine eigene Intensivpflegestation. Patientinnen und Patienten aus Liechtenstein, die Intensivpflege benötigen, werden deshalb in umliegende Spitäler verlegt. Die durchschnittliche Auslastung der Intensivpflegestationen war in beiden Nachbarkantonen etwas tiefer als im nationalen Schnitt (St. Gallen: 67 Prozent, Graubünden: 63 Prozent, Tabelle 1). In beiden Kantonen können aber höhere Maxima erkannt werden. So belief sich die maximale Auslastung in St. Gallen auf bis zu 96 Prozent, während in Graubünden sogar eine Auslastung von 100 Prozent verzeichnet wurde. Im Maximum waren in St. Gallen 60 Prozent und in Graubünden 65 Prozent der Intensivbetten von Covid-19-Patientinnen und -Patienten belegt. Auch diese Werte liegen klar höher als im nationalen Durchschnitt. Andererseits lag die durchschnittliche Auslastung der gesamten Spitalkapazität in den beiden Kantonen etwas tiefer als in der gesamten Schweiz.

5 VERSTORBENE MIT LABORBESTÄTIGTER COVID-19-INFektion

Ein «laborbestätigter Todesfall» entspricht gemäss BAG einer *verstorbenen Person mit einem laborbestätigten Covid-19-Befund*. Die Situation ist also vergleichbar mit derjenigen der Hospitalisationen (siehe oben): Mit dieser Definition wird grundsätzlich noch keine Unterscheidung gemacht zwischen einem Todesfall *wegen* und einem Todesfall *mit* einer Covid-19-Erkrankung. Mit anderen Worten liefert alleine die Angabe einer verstorbenen Person mit positivem Covid-19-Befund, wie sie vom BAG publiziert wird, noch keine Information zum ursächlichen Grund des Hinschieds. Liechtenstein kommt in dieser Diskussion jedoch eine spezielle Stellung zu, da gemäss AG auf Basis einer medizinischen Beurteilung der klinischen Befundmeldungen nur Fälle gezählt werden, die *wegen* einer Infektion verstarben.

Für internationale und regionale Vergleiche werden im Folgenden wiederum die Daten pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner berechnet (Mortalität). Ein anderer prominenter Indikator ist die Letalität. Im Unterschied zur Mortalität bezieht sich die Letalität nicht auf das Verhältnis der Anzahl krankheitsbedingter

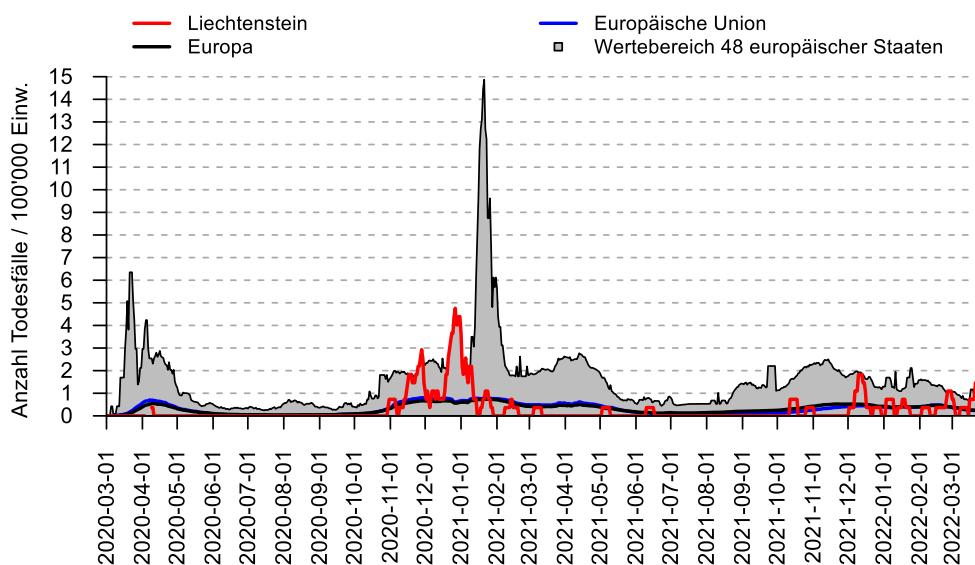
Todesfälle zur jeweiligen Population, sondern zur Anzahl der an dieser Krankheit erkrankten Personen. Damit sagt sie etwas aus über die «Tödlichkeit» einer Erkrankung – also der Wahrscheinlichkeit, an Covid-19 zu sterben unter der Bedingung, mit Covid-19 infiziert zu sein. Die Letalität ist aber tatsächlich schwer zu bestimmen, da einerseits nicht alle Erkrankten bekannt sind und andererseits in den meisten Staaten nicht klar ist, ob eine Person wegen oder mit Covid-19 gestorben ist.

Die im Folgenden präsentierten Daten von OWID stammen – wie bei den laborbestätigten Fällen – vom Center for Systems Science and Engineering der Johns Hopkins University.³² Sowohl für die Daten des BAG als auch von OWID ist das Datum des Todes massgebend.³³ Es muss ferner berücksichtigt werden, dass es Meldelücken und Meldeverzögerungen geben kann.

5.1 Verstorbene mit Covid-19-Infektion im europäischen und regionalen Vergleich

Keines der 48 europäischen Länder, für die OWID entsprechende Daten zur Verfügung stellt, kam im betrachteten Zeitraum gänzlich ohne Verstorbene mit Covid-19-Infektion durch die Pandemie. Auch in Liechtenstein waren Todesfälle zu beklagen. Im Vergleich mit den anderen europäischen Staaten hatte Liechtenstein zeitweise sogar am meisten Todesfälle mit Covid-19-Infektion pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner zu verzeichnen. Dies war an 36 Tagen im 761 Tage umfassenden Zeitraum von Abbildung 22 der Fall. Erste Höchststände erreichte Liechtenstein im November 2020 sowie im Zeitraum vom 21. Dezember 2020 bis Anfang Januar 2021, gefolgt von kurzzeitigen Höchstständen im Februar 2022 und einer Phase zwischen 21. und 27. März 2022.

Abbildung 22: Anzahl Verstorbener mit Covid-19-Infektion (7-Tage-Schnitt) pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner in 48 europäischen Staaten, 01.03.2020 – 31.03.2022



Erläuterung: Dargestellt sind die Anzahl Todesfälle mit Covid-19-Infektion (7-Tage-Schnitt) pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner in Liechtenstein (rot), den Ländern der Europäischen Union (blau) und in 48 europäischen Staaten (inkl. autonomen Gebieten, Kronbesitzungen und Überseegebieten)³⁴ (schwarz). Die graue Fläche weist für jeden Tag die maximalen und minimalen Todesfallzahlen in den 48 europäischen Gebietskörperschaften aus. Quelle: Our World in Data, eigene Berechnungen (Stand 01.08.2022)

In Abbildung 22 fällt insbesondere der grosse Ausreisser im Januar 2021 auf. Dabei handelt es sich um das kleine Gibraltar. In diesem Kontext muss deshalb einmal mehr auf die Tatsache hingewiesen werden, dass in

³² Für die verwendeten Quellen siehe: <https://github.com/CSSEGISandData/COVID-19> [letzter Zugriff 25.05.2022].

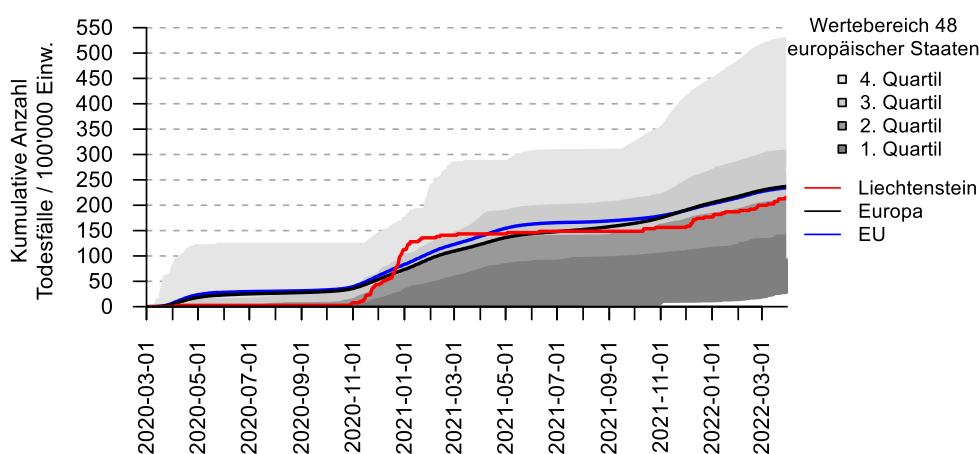
³³ <https://www.covid19.admin.ch/de/epidemiologic/death> [letzter Zugriff 01.08.2022].

³⁴ Siehe Fussnote 6. Keine Daten gibt es für die Kanalinseln Jersey und Guernsey sowie für den Vatikanstaat.

kleinen Ländern wie Liechtenstein oder Gibraltar bereits wenige Todesfälle einen grossen Effekt auf die Statistik haben, wenn Werte pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner berechnet werden. Für den Zeitraum vom 10. März 2020 bis zum 9. April 2020 stammten die höchsten 7-Tage-Werte beispielsweise praktisch durchgehend aus dem ebenfalls kleinen San Marino.

Über den gesamten Pandemieverlauf waren die Staaten Europas auch mit Blick auf die totale Anzahl Verstorbener mit Covid-19-Infektion unterschiedlich stark betroffen (Abbildung 23). Bis zum 31. März 2022 hatte Bulgarien etwa 530 Verstorbene mit Covid-19-Infektion pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner zu beklagen, während Island auf einen Wert von 27 kam. Insgesamt können am wenigsten Todesfälle pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner in den nordischen Staaten beobachtet werden³⁵, während die Staaten mit den meisten Verstorbenen hauptsächlich auf der Balkanhalbinsel zu finden sind.³⁶ Die kumulative Anzahl Todesfälle in Liechtenstein entspricht Ende März 2022 ziemlich genau dem Median der europäischen Staaten. Das heisst, dass in etwa gleich viele Staaten weniger und mehr Todesfälle zu beklagen hatten als Liechtenstein. Dies war nicht immer so. Im Januar 2021 lag Liechtenstein im vierten Quartil und damit in demjenigen Viertel der europäischen Staaten mit dem höchsten relativen Total an Todesfällen. Von den 48 europäischen Staaten liegt Liechtenstein Ende März 2022 auf Rang 24, wenn der Staat mit den wenigsten Todesfällen mit Rang 1 klassiert wird. Die Nachbarstaaten Schweiz und Österreich kommen auf tiefere Zahlen und liegen auf den Rängen 15 und 23.

Abbildung 23: Kumulative Anzahl Verstorbener mit Covid-19-Infektion pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner in 48 europäischen Staaten, 01.03.2020 – 31.03.2022



Erläuterung: Dargestellt ist die kumulative Anzahl Verstorbener mit Covid-19-Infektion pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner in Liechtenstein (rot), den Ländern der Europäischen Union (blau) und in allen untersuchten europäischen Staaten (schwarz). Die grauen Flächen weisen die Quartile dieser 48 Staaten (inkl. autonomen Gebieten, Kronbesitzungen und Überseegebieten)³⁷ aus. Quelle: Our World in Data, eigene Berechnungen (Stand 01.08.2022)

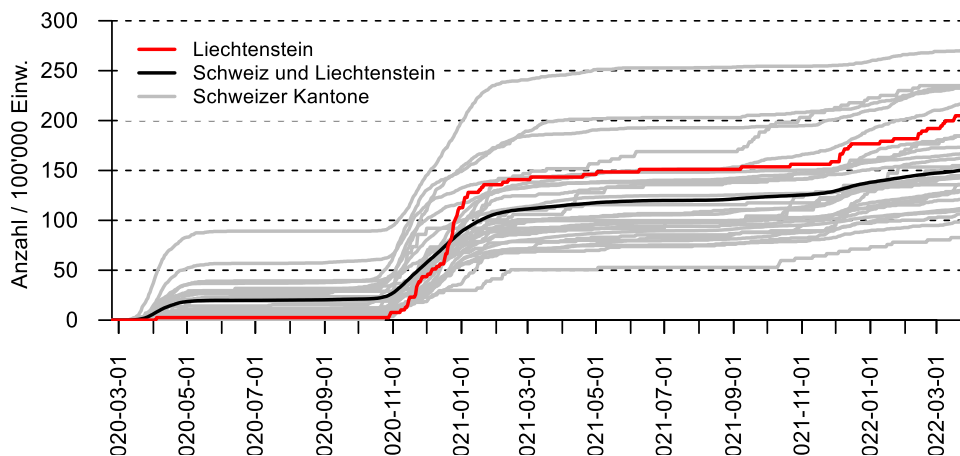
Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass Liechtenstein auch mehr Todesfälle zu verzeichnen hatte als die meisten Schweizer Kantone (Abbildung 24). Bis zum 31. März 2022 waren gemäss dem Amt für Gesundheit 84 Todesfälle zu vermelden. Pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner entspricht dies einem hohen Wert von über 200. Nur fünf Kantone kommen auf noch höhere Zahlen (TI, GL, VS, NE, TG). Bei diesem Vergleich mit den Schweizer Kantonen ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es eine Diskrepanz mit den Daten des Schweizer BAG gibt, das für Liechtenstein 82 laborbestätigte Todesfälle ausweist (siehe Anhang).

³⁵ Es sind dies der Reihe nach Island, Norwegen, die Färöer-Inseln und Finnland.

³⁶ Auf Bulgarien folgen Bosnien und Herzegowina, Nordmazedonien und Montenegro. Zwischen Bosnien und Herzegowina und Nordmazedonien schiebt sich ferner Ungarn.

³⁷ Siehe Fussnote 6. OWID weist keine Daten für die Kanalinseln Jersey und Guernsey sowie für den Vatikanstaat aus.

Abbildung 24: Kumulierte Anzahl Verstorbenen mit Covid-19-Infektion pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner in Liechtenstein und der Schweiz, 24.02.2020 – 31.03.2022

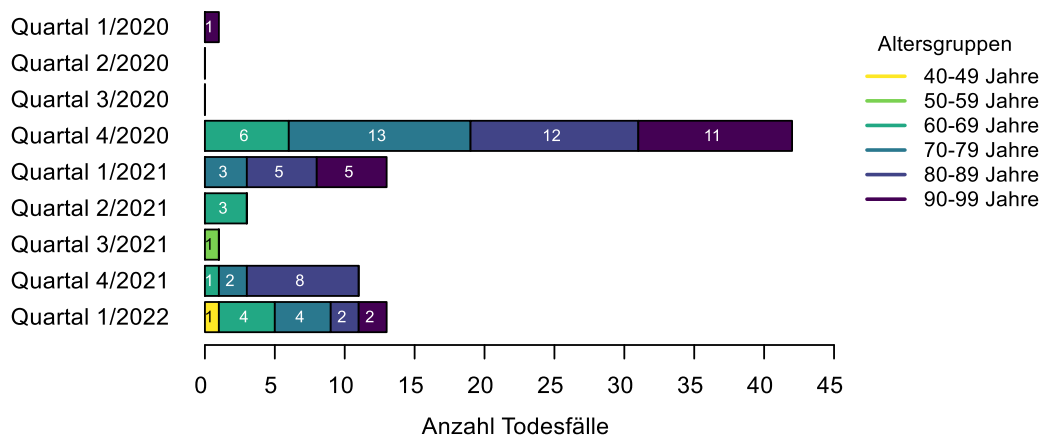


Quelle: Bundesamt für Gesundheit (<https://www.covid19.admin.ch>, Stand 01.08.2022)

Die allermeisten Todesfälle von Personen mit einer laborbestätigten Covid-19-Infektion gab es in Liechtenstein im vierten Quartal 2020 (Abbildung 25). Von den insgesamt 84 Todesfällen waren gemäss dem Amt für Gesundheit 55 in diesem und dem folgenden Quartal zu verzeichnen, während weitere 24 Todesfälle im letzten Quartal 2021 und im ersten Quartal 2022 verzeichnet werden mussten.

Dabei zeigt sich einmal mehr ein klarer Alterseffekt (Abbildung 25). Todesfälle von Personen unter 60 Jahren mit einer laborbestätigten Covid-19-Infektion sind vergleichsweise selten. In Liechtenstein gab es zwei Todesfälle in diesen Alterskohorten, während 46 Personen (55 Prozent) mindestens 80 Jahre alt und 22 Personen zwischen 70 und 79 Jahre alt waren (26 Prozent).

Abbildung 25: Anzahl Verstorbenen mit laborbestätigter Covid-19-Infektion nach Altersgruppe und Quartal in Liechtenstein



Quelle: Datenlieferung des Amtes für Gesundheit

Im Vergleich mit den Schweizer Kantonen fallen aber insbesondere die Altersgruppen 60–69 Jahre und 70–79 Jahre auf. Pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner der jeweiligen Altersklassen kommt Liechtenstein auf Werte, die höher liegen als in den 26 Kantonen der Schweiz (Tabelle 2). Mit anderen Worten hatte gemäss den Daten des BAG kein Kanton relativ zur jeweiligen Bevölkerungszahl mehr Verstorbene

mit Covid-19-Infektion in diesen beiden Altersklassen zu vermelden als Liechtenstein. Auch in der ältesten Alterskohorte erreicht Liechtenstein im Vergleich zur Schweiz einen überdurchschnittlich hohen Wert.³⁸

Tabelle 2: Kumulierte Anzahl Todesfälle von Personen mit laborbestätigter Covid-19-Infektion pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner nach Alter in Liechtenstein und der Schweiz, 24.02.2020 – 03.04.2022

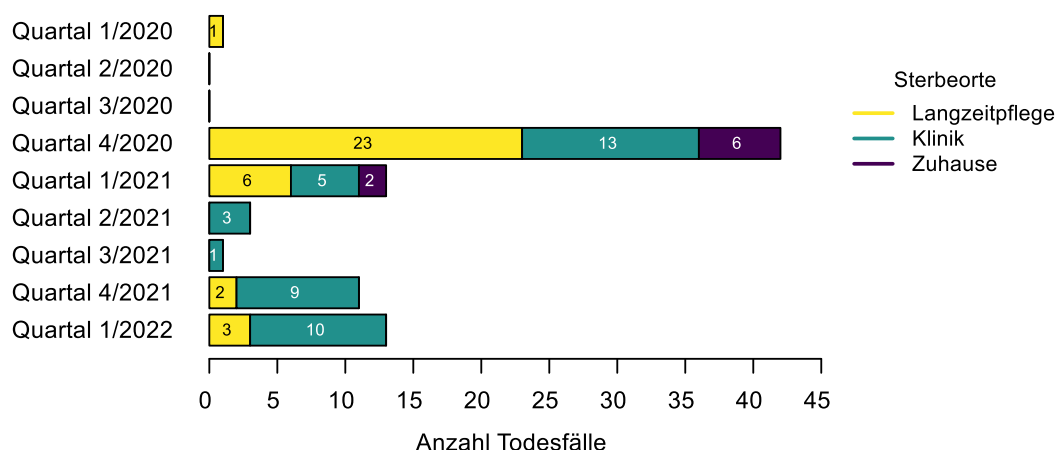
Alterskategorie	Liechtenstein	Schweiz		Schweiz Total
		Minimum Kantone	Maximum Kantone	
0–9	0	0	5.4	0.6
10–19	0	0	2.4	0.2
20–29	0	0	4.4	0.5
30–39	0	0	4.6	1.8
40–49	18.4	0	38.4	5.6
50–59	15.5	0	54.4	24.9
60–69	260.8	0	211.3	98.2
70–79	638.4	129.3	634.6	357.4
80+	2796.8	1013.7	3131.5	1985.9
Total	210.0	82.7	271.5	151.2

Erläuterung: Dargestellt ist die Anzahl Todesfälle pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner der jeweiligen Alterskategorie in Liechtenstein (Spalte 2) und der Schweiz (Spalte 5) sowie die Maxima und Minima in den Schweizer Kantonen (Spalten 3 und 4). Quelle: Bundesamt für Gesundheit (<https://www.covid19.admin.ch>, Stand 01.08.2022)

Beinahe die Hälfte der Personen aus Liechtenstein verstarben im Beobachtungszeitraum in einer Klinik (49 Prozent) (Abbildung 26). Zudem verstarb ein grosser Anteil in Einrichtungen der Langzeitpflege (42 Prozent). Dies erklärt sich unter anderem natürlich mit dem Alter. Schliesslich verstarben im gesamten Beobachtungszeitraum 8 Personen bei sich zu Hause. Auffällig ist die hohe Anzahl Verstorbener im vierten Quartal 2020, wobei insbesondere die hohe Anzahl Verstorbener in Einrichtungen der Langzeitpflege auffällt. Bei Personen, welche in Langzeitpflegeeinrichtungen oder zu Hause verstarben, handelt es sich gemäss Auskunft des Amtes für Gesundheit mehrheitlich um Personen, die an Vorerkrankungen litten. Als besonders gefährdete Personen sind sie anfälliger für eine Corona-Infektion und haben ein höheres Risiko für einen schweren Verlauf, unter Umständen mit Todesfolge.

³⁸ In der Gruppe 80+ erreichen nur vier Kantone (VS, TG, NE, GL) höhere Werte.

Abbildung 26: Anzahl Verstorbener mit laborbestätigter Covid-19-Infektion nach Sterbeorten und Quartal in Liechtenstein



Quelle: Datenlieferung des Amtes für Gesundheit

5.2 Übersterblichkeit

Die Daten des vorangehenden Abschnitts beziehen sich auf Verstorbene mit einer laborbestätigten Covid-19-Infektion. Die Frage stellt sich, ob diese Fallzahlen im Vergleich zu einem «normalen» Jahr ohne Pandemie als hoch oder tief zu bewerten sind. Es wird spekuliert, dass der tatsächliche Einfluss der Pandemie auf die Todesfallzahlen in den meisten Staaten grösser ist, als dies die präsentierten Zahlen vermuten lassen. So ist insbesondere in der Frühphase der Pandemie davon auszugehen, dass weitere infizierte Personen starben, ohne dass sie je positiv auf Covid-19 getestet worden waren. Schliesslich ist die Anzahl Verstorbener mit positivem Covid-19-Befund logischerweise nicht unabhängig vom jeweiligen Test- und Dokumentationsregime eines Landes. Neben diesem offensichtlichen Zusammenhang müssen Effekte von verschiedenen weiteren sozialen, wirtschaftlichen und das Verhalten betreffenden Massnahmen im Kontext der Pandemie auf die Todesfallzahlen vermutet werden (Wang et al. 2022: 1515). So musste während der Pandemie beispielsweise die Behandlung anderer Krankheiten zurückgestellt werden, um eine Überlastung des Gesundheitswesens zu verhindern. Ebenso kann die starke Inanspruchnahme der Spitäler und Ärzteschaft dazu geführt haben, dass andere Krankheiten nicht (rechtzeitig) diagnostiziert und behandelt werden konnten oder dass Personen aus Furcht vor einer Ansteckung nicht die benötigte medizinische Hilfe in Anspruch nahmen. Ferner zeigen zum Beispiel Studien aus Japan, dass im Zuge der Pandemie und der sozialen Einschränkungen Depressionen und Suizide zugenommen haben (zit. nach Wang et al. 2022: 1531). Darüber hinaus können Isolation und Kontaktverbote psychischen Problemen Vorschub geleistet und zu vermehrter häuslicher Gewalt geführt haben (vgl. Beck & Widmer 2021). Indes ist auch ein gegenteiliger Effekt denkbar. So können Lockdowns, Homeoffice- und Maskenpflicht auch zu einer insgesamt tieferen Sterberate führen, indem es beispielsweise weniger letale Verkehrsunfälle, weniger Herzinfarkte und weniger Grippefälle gab.

Aufgrund dieser Unwägbarkeiten ist im öffentlichen Diskurs im Hinblick auf die Covid-19-Pandemie vermehrt auf die sogenannte «Übersterblichkeit» verwiesen worden. Hinter diesem Begriff steht zwar «kein festgelegtes wissenschaftliches Konzept» (Zur Nieden, Sommer & Lüken 2020: 39). Gemeinhin wird sie aber als Differenz zwischen der Anzahl in einer spezifischen Zeitperiode (z. B. Monaten oder Jahren) tatsächlich eingetretener Todesfälle und der Anzahl Todesfälle, die in ebendieser Zeitperiode unter «normalen» Umständen zu erwarten gewesen wären, operationalisiert. Ist die so gemessene Übersterblichkeit positiv, dann sind mehr Todesfälle eingetreten, als zu erwarten gewesen wären. Ist der Wert hingegen negativ, dann ist es zu weniger Todesfällen gekommen als erwartet («Untersterblichkeit»).

Untersuchungen, die die Übersterblichkeit zu messen versuchen, geniessen eine steigende Aufmerksamkeit. So kommt eine gross angelegte und breit rezipierte Studie zum Schluss, dass zwischen 1. Januar 2020 und 31. Dezember 2021 weltweit rund 18.2 Millionen Menschen wegen der Covid-19-Pandemie verstarben (Wang et al. 2022). Dieser Wert liegt mehr als drei Mal höher als die im gleichen Zeitraum offiziell gemeldeten 5.9 Millionen Corona-Toten. Gemäss dieser Erhebung liegt die Übersterblichkeit in der Schweiz 1.29-, in Österreich 1.33- und in Deutschland 1.82-mal höher als die gemeldeten Todesfälle von Personen mit positivem Covid-19-Befund. Liechtenstein wurde in der erwähnten Studie nicht berücksichtigt.

Die Berechnung der Übersterblichkeit ist nicht selbsterklärend. Eine zentrale methodische Herausforderung besteht darin, die Anzahl der unter normalen Umständen zu erwartenden Todesfälle einer spezifischen Zeitperiode zu bestimmen («Basismortalität»). Hierzu gibt es verschiedene Vorgehensweisen. Ihnen ist gemein, dass sie die normalerweise zu erwartende Sterblichkeit mit Daten vorangehender Zeitperioden schätzen. Für die Projektion auf die Pandemiezeit müssen sodann verschiedene Parameter berücksichtigt werden. Dazu zählen in erster Linie das Bevölkerungswachstum über die Zeit, die saisonalen Schwankungen der Todesfallzahlen während eines Jahres und der genaue Zeitpunkt des Todes. Darüber hinaus bemerken Beck und Widmer (2021: 153 f.), dass auch demografische Verschiebungen und die kontinuierliche Verbesserung des Gesundheitszustands der Bevölkerung Eingang in die Berechnungen finden müssen.

Entsprechend messen beispielsweise Staub et al. (2022) die monatliche Übersterblichkeit in Schweden, der Schweiz und Spanien über einen Zeitraum von mehr als 100 Jahren, indem sie die erwarteten monatlichen Todesfallzahlen mit einem Bayesianischen Modell mit Daten der fünf jeweils vorangehenden Jahre schätzen. Demgegenüber misst das Amt für Statistik (2021) die monatlich zu erwartenden Todesfallzahlen durch die nach Bevölkerungsgrösse 2020 gewichteten Mediane der monatlichen Todesfallzahlen der Jahre 2010 bis 2019. Aus der Differenz zwischen den tatsächlich eingetretenen, monatlichen Todesfällen und den so ermittelten Basiswerten wird die Übersterblichkeit berechnet. Im Resultat schätzt das Amt für Statistik (2021: 4) die Übersterblichkeit in Liechtenstein in den beiden besonders heftigen Monaten November und Dezember 2020 auf insgesamt 48 Personen, wobei im selben Zeitraum 36 Todesfälle mit laborbestätigter Covid-19-Infektion gemeldet wurden. In Relation zu den erwarteten Todesfällen sind im November 2020 rund 80 Prozent und im Dezember 2020 sogar 150 Prozent mehr Personen verstorben, als unter normalen Bedingungen zu erwarten gewesen wäre.

Neben solchen länderspezifischen Berechnungen existieren weitere Datenbanken, die Daten zur Übersterblichkeit in einer Vielzahl von Staaten auf Basis von oftmals sehr komplexen und aufwändigen, mehrstufigen Berechnungen, Approximationen und Projektionen liefern. Zu nennen sind hier (unter anderen) die Datenbanken der Weltgesundheitsorganisation (WHO) für 194 Länder (Knutson et al. 2022), des Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME) der University of Washington School of Medicine für 191 Länder und 252 subnationale Einheiten (Wang et al. 2022), des europäischen Mortalitätsmonitors EuroMOMO für 26 Länder³⁹, des statistischen Amtes der Europäischen Union Eurostat für 31 Länder und der Zeitschrift *The Economist* für 113 Länder. Liechtenstein hat jedoch nur in die Datenerhebungen von Eurostat und *The Economist* Eingang gefunden.

Jeder dieser Datenbanken liegen andere methodische Vorgehensweisen zur Schätzung der Anzahl zu erwartender Todesfälle für die Zeit der Covid-19-Pandemie zugrunde. Erschwerend kommt hinzu, dass je nach Land in Abhängigkeit von der Verfügbarkeit und dem Zeitraum der jeweiligen Daten andere Methoden angewendet wurden.⁴⁰ Wenig überraschend kommen die verschiedenen Autorentams denn auch zu unterschiedlichen Ergebnissen, die sich teilweise ziemlich stark unterscheiden. Exemplarisch zeigt dies Tabelle 3

³⁹ <https://www.euromomo.eu/> [letzter Zugriff am 13.06.2022].

⁴⁰ So gehen die Autorinnen und Autoren des IHME ähnlich vor wie Staub et al. (2022): Sie kombinieren saisonale Muster der zu erwartenden Todesfälle mit zeitlichen Residuen, um Vorhersagen über die erwartete Sterblichkeitsrate in den Jahren 2020 und 2021 zu erhalten. Diese Berechnungen fassen auf Bayesianischen Methoden mit Daten ab (frühestens) 2010 bis Februar 2020 (Wang et al. 2022: 1517). Für Staaten, in denen die Datenlage unvollständig ist, kommen weitere statistische Schätzverfahren zur Anwendung. Das Team von *The Economist* geht demgegenüber von einem jährlichen linearen Trend und fixen Effekt für jede Wo-

für die Daten der WHO und des IHME, die als einzige aggregierte Werte mit Konfidenzintervallen für die Pandemiejahre 2020 und 2021 anbieten.

Tabelle 3: Geschätzte kumulierte Übersterblichkeit in Deutschland, Österreich und der Schweiz für den Zeitraum vom 01.01.2020 – 31.12.2021

	WHO (Knutson et al. 2022)	IHME (Wang et al. 2022)
Deutschland	194'988 (161'477 – 229'006)	203'000 (193'000 – 210'000)
Österreich	11'938 (10'079 – 13'725)	18'300 (16'400 – 20'200)
Schweiz	8'247 (6'923 – 9'649)	15'500 (14'000 – 17'000)

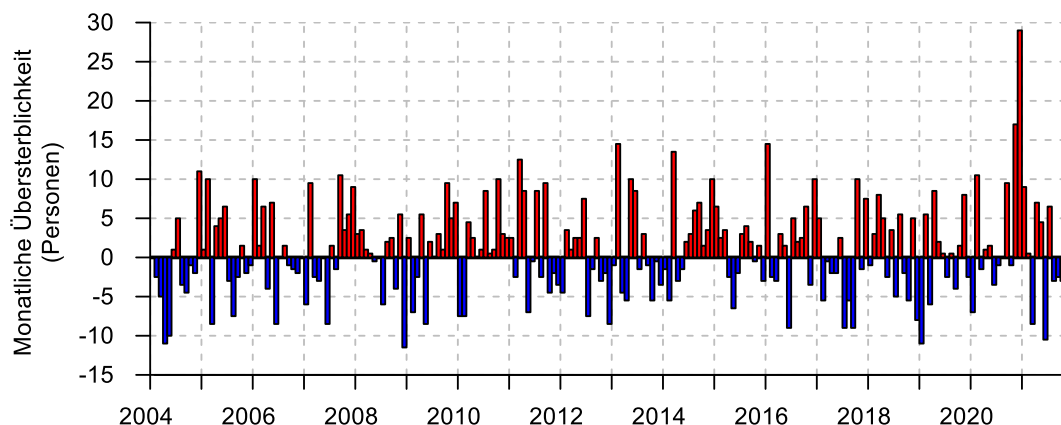
Erläuterung: Dargestellt ist die geschätzte Übersterblichkeit in zwei internationalen Datenbanken (Konfidenzintervalle in Klammern) für den Zeitraum 01.01.2020 bis 31.12.2021. Quellen: WHO (<https://www.who.int/data/sets/global-excess-deaths-associated-with-covid-19-modelled-estimates>, letzter Zugriff am 13.06.2022), IHME (https://ghdx.healthdata.org/record/ihme-data/covid_19_excess_mortality, letzter Zugriff am 13.06.2022).

Die folgende Abbildung 27 präsentiert die monatliche Übersterblichkeit in Liechtenstein. Grundlage der Berechnung bilden Daten des Amtes für Statistik zur monatlichen Anzahl Verstorbener von Januar 2000 bis Dezember 2021, wobei die Daten für das Jahr 2021 von provisorischer Natur sind.⁴¹ Für die Berechnung wird in Anlehnung an Eurostat und Staub et al. (2022) die mittlere monatliche Sterblichkeitsrate derselben Monate der vorangehenden vier Jahre als Basis genommen. Die Verwendung eines eher einfachen statistischen Kennwerts fördert die Transparenz und kann einfach nachvollzogen werden (Zur Nieden, Sommer & Lüken 2020: 43). Dies ist wichtig, denn «[i]n einer Krise wie dieser ist das Vertrauen in statistische Auswertungen ein wichtiges Gut. Dieses Gut ist besser zu bewahren, wenn die vorgelegten Kalkulationen intuitiv nachvollziehbar sind» (Beck & Widmer 2021: 159). Die Verwendung eines mittleren monatlichen Werts über einen eher kurzen Zeitraum ist aber auch aus methodischer Sicht sinnvoll. Mit der Referenz auf monatliche Werte können saisonale Schwankungen in den Todesfallraten aufgefangen werden. Darüber hinaus fallen mit einem zeitlich eher eng begrenzten Zeitraum Änderungen des Gesundheitszustands der Bevölkerung weniger stark ins Gewicht (Beck & Widmer 2021: 237) und die Altersstruktur wie auch die Gesamtbevölkerungszahl ändern sich weniger stark (Zur Nieden, Sommer & Lüken 2020: 43). Im Liechtensteiner Kontext ist aber zu beachten, dass in einem Kleinstaat bereits wenige Todesfälle einen relativ starken Effekt haben (Amt für Statistik 2021: 2). Dies ist auch ein Grund, weshalb die Liechtensteiner Übersterblichkeits-Daten von Eurostat viel stärkeren monatlichen Schwankungen unterworfen sind als beispielsweise in den Nachbarstaaten. In Analogie zum Amt für Statistik wird zur Ermittlung des Basiswerts deshalb im Folgenden nicht auf den arithmetischen Mittelwert, sondern auf den robusteren und weniger von Ausreißern verzerrten Median ausgewichen.

che (oder, je nach Datenlage, jeden Monat) bis Februar 2020 aus (<https://github.com/TheEconomist/covid-19-excess-deaths-tracker> [letzter Zugriff am 13.06.2022]). Die WHO wiederum legt ihren Berechnungen negative Binomialverteilungen zugrunde (Knutson et al. 2022) und EuroMOMO berechnet ein generalisiertes lineares Poisson-Regressionsmodell, wobei Abweichungen von der Basismortalität mit z-scores gemessen werden (<https://www.euromomo.eu/> [letzter Zugriff am 13.06.2022]). Eurostat seinerseits nimmt die durchschnittlichen monatlichen Todesfallzahlen zwischen 2016 und 2019 als Basis, woraufhin eine prozentuale monatliche Abweichung errechnet wird (https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/demo_mexrt_esms.htm [letzter Zugriff am 13.06.2022]).

⁴¹ <https://www.llv.li/inhalt/118804/amtstellen/sonderseite-covid-19> [letzter Zugriff am 14.06.2022].

Abbildung 27: Monatliche Übersterblichkeit Januar 2004 bis Dezember 2021 in Liechtenstein

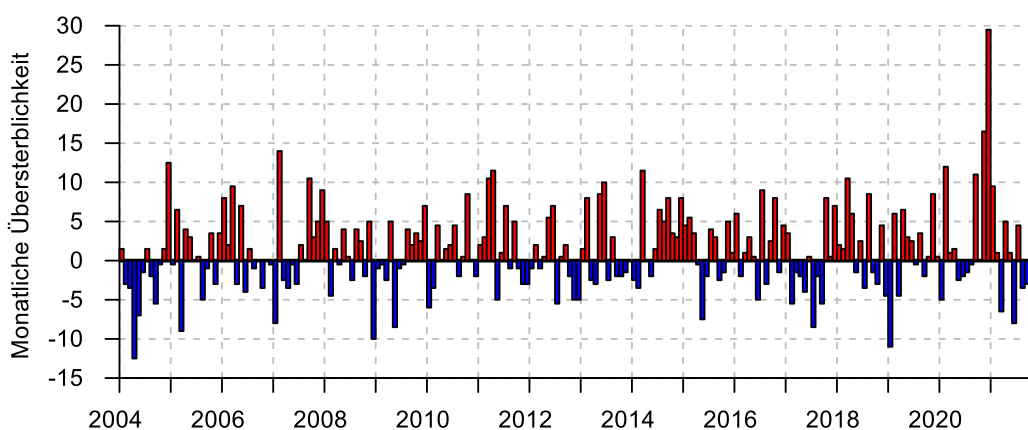


Quelle: Eigene Berechnungen mit Daten des Amtes für Statistik

Im Ergebnis zeigt sich eine überdurchschnittlich hohe Übersterblichkeit insbesondere Ende des Jahres 2020 (Abbildung 27). Grundsätzlich gab es zwar auch in vorangehenden Perioden, beispielsweise im Januar 2016, Zeiten mit einer hohen Übersterblichkeit. Die Übersterblichkeit im Dezember 2020 übertrifft die Werte aller anderer Monate aber bei Weitem, während die zweithöchste Übersterblichkeit im November 2020 zu erkennen ist. Demgegenüber ist die Übersterblichkeit im Jahr 2021 insgesamt nicht ausserordentlich hoch.⁴² Es muss jedoch betont werden, dass die Beschränkung auf die Zeit bis Dezember 2021 das Bild insofern relativiert, als dass auf eine Phase der Übersterblichkeit oftmals eine Phase der «Untersterblichkeit» folgt. Beck und Widmer (2021: 165 ff.) sprechen in diesem Kontext von der Nachhaltigkeit der Übersterblichkeit. Sie ist dann nicht nachhaltig, «wenn eine Epidemie ausschliesslich oder grossmehrheitlich Menschen mit geringer Restlebenserwartung trifft. Solche, die auch sonst in naher Zukunft an anderen, vorbestehenden Krankheiten gestorben wären. Natürlich sind auch diese Menschen früher gestorben als statistisch erwartet, aber der Anteil dadurch verlorener Lebenszeit ist relativ gering» (Beck & Widmer 2021: 166). Inwieweit nach dem Ende der Covid-19-Pandemie eine allfällige Untersterblichkeit zu beobachten sein wird, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abgeschätzt werden. Bezogen auf die hohe Übersterblichkeit von Personen mit Mindestalter 65 zeigen die provisorischen Daten für 2021 insgesamt keinen eindeutigen Trend dahingehend (Abbildung 28).

⁴² Dabei ist darauf hinzuweisen, dass aufgrund der Schätzung der Basiswerte durch die Mediane der vorangehenden Jahre auch methodische Effekte nicht von vornherein ausgeschlossen werden können. Denn die Phase der Übersterblichkeit 2020 fliesst logischerweise in die Berechnung der Basiswerte des Jahres 2021 ein (vgl. hierzu Zur Nieden et al. 2020: 43). Durch die Verwendung von Medianen anstelle von arithmetischen Mittelwerten kann dieser Effekt zumindest teilweise gemindert werden. Wird anstelle der monatlichen Mediane 2017-2020 auf die Mediane 2016-2019, also aus der Zeit vor der Pandemie, abgestellt, ändert sich die berechnete Übersterblichkeit 2021 nicht fundamental. Die berechnete Übersterblichkeit im Januar 2021 würde etwas tiefer liegen, dafür wären höhere Werte im Februar und April 2021 sowie zum Jahresende hin zu erkennen.

Abbildung 28: Monatliche Übersterblichkeit Januar 2004 bis Dezember 2021 in Liechtenstein von Personen im Alter von 65 Jahren und älter



Quelle: Eigene Berechnungen mit Daten des Amtes für Statistik

6 IMPFUNGEN

Es gibt weltweit bereits Dutzende Impfstoffe zur Prävention von Covid-19. Ende Mai 2022 listete der COVID-19 Vaccine Tracker der Regulatory Affairs Professionals Society RAPS insgesamt 37 zugelassene und 97 sich in Entwicklung befindende Impfstoffe auf.⁴³ In der Europäischen Union wurden bislang fünf⁴⁴ und in der Schweiz und Liechtenstein vier Impfstoffe zugelassen. Da Swissmedic dem Proteinimpfstoff Nuvaxovid® des Hersteller Novavax aber erst Mitte April 2022 eine befristete Zulassung erteilt hat, beschränkt sich die folgende Darstellung für die Schweiz und Liechtenstein auf die beiden mRNA-Impfstoffe von Moderna (Spikevax®) und Pfizer/BioNTech (Comirnaty®) sowie den Vektorimpfstoff von Johnson & Johnson (Covid-19 Vaccine Janssen®). Die Impfstoffe von Pfizer/BioNTech und Moderna sind für Personen ab 12 Jahren, der Impfstoff von Johnson & Johnson ab 18 Jahren zugelassen. Im Dezember 2021 genehmigte Swissmedic zudem den Impfstoff Comirnaty® von Pfizer/BioNTech für Kinder ab 5 Jahren.⁴⁵

Gemäss Bundesamt für Gesundheit und der Eidgenössischen Kommission für Impffragen EKIF gilt in der Schweiz eine Person als vollständig geimpft, wenn sie entweder zwei Impfdosen von Moderna oder Pfizer/BioNTech, eine Impfdosis von Johnson & Johnson oder im Falle einer durchgemachten SARS-CoV-2-Infektion eine Impfdosis von Moderna oder Pfizer/BioNTech erhalten hat.⁴⁶ In Liechtenstein wurden demgegenüber stets zwei Impfdosen für eine vollständige Impfung vorausgesetzt – mit Ausnahme für den Impfstoff von Johnson & Johnson (eine Dosis) sowie für immunsupprimierte Personen (drei Dosen).

Vier Monate⁴⁷ nach einer vollständigen Grundimmunisierung können Personen ab 12 Jahren zudem eine Auffrischungsimpfung mit einem der beiden mRNA-Impfstoffen von Moderna und Pfizer/BioNTech und Personen ab 18 Jahren eine Auffrischungsimpfung mit Janssen erhalten. Personen unter 30 Jahren wird aber der

⁴³ <https://www.raps.org/news-and-articles/news-articles/2020/3/covid-19-vaccine-tracker> [letzter Zugriff 07.06.2022].

⁴⁴ Europäisches Impfinformationsportal: <https://vaccination-info.eu/de/covid-19/covid-19-impfstoffe> [letzter Zugriff 07.06.2022].

⁴⁵ <https://www.swissmedic.ch/swissmedic/de/home/news/coronavirus-covid-19/covid-19-impfstoff-pfizer-biontec-kinder-5-11-jahren-genehmigt.html> [letzter Zugriff 18.05.2022].

⁴⁶ <https://www.covid19.admin.ch/de/vaccination/persons> [letzter Zugriff am 01.08.2022].

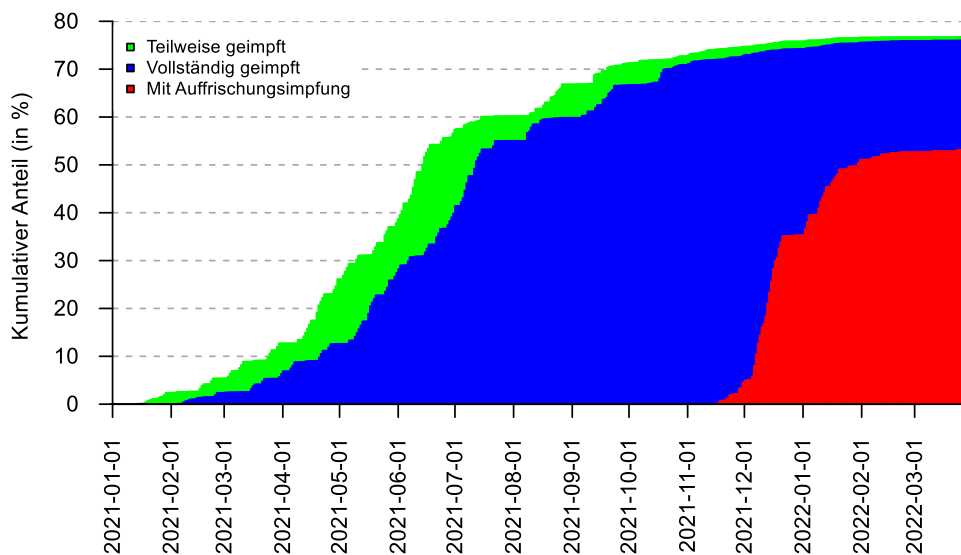
⁴⁷ Die Frist für eine Auffrischungsimpfung betrug zunächst sechs Monate und wurde auf Empfehlung der Eidgenössischen Kommission für Impffragen EKIF vom 21. Dezember 2021 auf vier Monate verkürzt (<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-86604.html> [letzter Zugriff am 18.05.2022]). Ferner wird bei einer Grundimmunisierung mit Janssen eine zweite Dosis bereits nach zwei Monaten empfohlen (<https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/impfen.html#1488802877> [letzter Zugriff 18.05.2022]). Seit Anfang Juli 2022 wird eine Auffrischungsimpfung mindestens vier Wochen nach einer Infektion empfohlen (<https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/impfempfehlung-auffrischungsimpfung-mrna.pdf> [letzter Zugriff 27.07.2022]).

Impfstoff von Pfizer/BioNTech empfohlen.⁴⁸ Für Personen im Alter von 80 Jahren oder älter empfehlen EKIF und BAG seit Anfang Juli 2022 ferner eine weitere Auffrischungsimpfung (4. Dosis, off-label).⁴⁹

6.1 Geimpfte Personen in Liechtenstein

Am 6. Januar 2021 bekamen die ersten Personen mit Wohnsitz in Liechtenstein ihre erste Dosis mit dem Impfstoff von Pfizer/BioNTech. Am Ende des betrachteten Zeitraums waren etwa 76 Prozent der Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner im Alter von mindestens 12 Jahren vollständig geimpft. Hinzu kamen einige Personen, die zu diesem Zeitpunkt teilweise geimpft waren (Abbildung 29). Die erste Auffrischungsimpfung wurde einer in Liechtenstein wohnhaften Person Anfang November 2021 verabreicht. Bis zum 31. März 2022 hatten gemäss BAG rund 53 Prozent der Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner mit Mindestalter von 12 Jahren eine Auffrischungsimpfung erhalten. Spätestens seit Februar 2022 stagnieren die verschiedenen Quoten.

Abbildung 29: Kumulierter Anteil geimpfter Personen im Alter von 12 Jahren und älter in Liechtenstein (in Prozent), 01.01.2021 – 31.03.2022



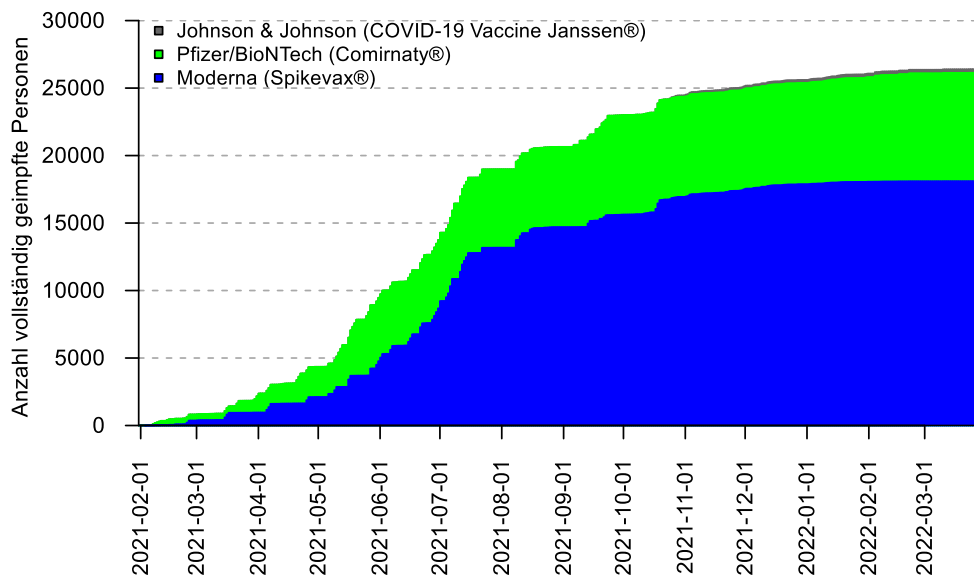
Quelle: Bundesamt für Gesundheit (<https://www.covid19.admin.ch>, Stand 01.08.2022)

Während in Liechtenstein zunächst vor allem mit dem Impfstoff von Pfizer/BioNTech geimpft wurde, dominiert seit Anfang Juni 2021 der Impfstoff von Moderna (Abbildung 30). Die erste Impfung mit dem Vakzin von Johnson & Johnson wurde gemäss BAG am 11. Oktober 2021 einer in Liechtenstein wohnhaften Person verabreicht. Bis zum 31. März 2022 erhielten 263 Personen diesen Impfstoff. Insgesamt haben mehr als zwei Drittel der vollständig Geimpften den Impfstoff von Moderna bekommen (69 Prozent).

⁴⁸ <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/impfen.html#1488802877> [letzter Zugriff 18.05.2022].

⁴⁹ <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/mt/k-und-i/aktuelle-ausbrueche-pandemien/2019-nCoV/impfempfehlung-auffrischungsimpfung-mrna.pdf> [letzter Zugriff 27.07.2022].

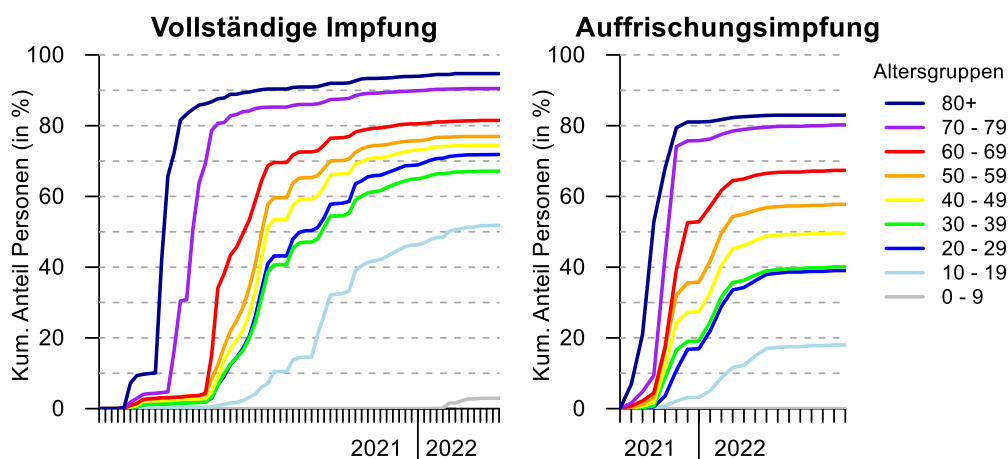
Abbildung 30: Kumulierte Anzahl vollständig geimpfter Personen in Liechtenstein nach Impfstoff, 01.02.2021 – 31.03.2022



Quelle: Bundesamt für Gesundheit (<https://www.covid19.admin.ch>, Stand 01.08.2022)

Zunächst wurden vor allem die älteren Personengruppen geimpft (Abbildung 31, links). Der Anteil vollständig Geimpfter in den Altersgruppen 80+ und 70–79 liegt gemäss BAG bei 95 respektive 90 Prozent. Dabei können zunächst steile Anstiege beobachtet werden, bevor die Kurven abflachen. In der Tendenz sinkt der Anteil vollständig Geimpfter mit abnehmendem Alter. Die einzige Ausnahme sind die 20- bis 29-Jährigen, die sich etwas häufiger impfen liessen als die 30- bis 39-Jährigen (72 vs. 67 Prozent). Deutlich tiefer liegt die Impfquote in den beiden jüngsten Altersgruppen. Nur etwa drei Prozent der unter 10-Jährigen wurde bis zum 31. März 2022 vollständig gegen Covid-19 geimpft. In der Gruppe der 10- bis 19-Jährigen ist es etwas über die Hälfte (52 Prozent).

Abbildung 31: Kumulierte wöchentliche Anteile vollständig geimpfter Personen und Personen mit Auffrischungsimpfung in Liechtenstein nach Altersgruppe (in Prozent), 04.01.2021 – 03.04.2022



Quelle: Bundesamt für Gesundheit (<https://www.covid19.admin.ch>, Stand 01.08.2022)

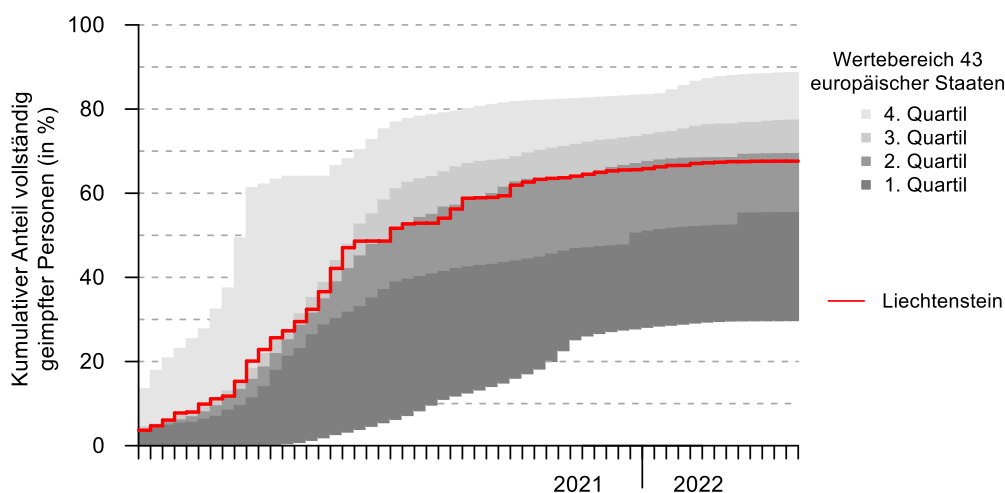
Die älteren Personen erhielten auch zuerst eine Auffrischungsimpfung (Abbildung 31, rechts). Innerhalb von nur sechs Wochen stieg der Anteil «geboosterter» Personen im Alter von mindestens 80 Jahren von null auf

80 Prozent an. Nachher flachte die Kurve ab. Ende März 2022 hatten rund 83 Prozent eine Auffrischungsimpfung erhalten. Ebenfalls einen steilen Anstieg kann die Gruppe der 70- bis 79-Jährigen verzeichnen. In nur zwei Wochen stieg der Anteil Personen mit Auffrischungsimpfung in dieser Altersgruppe von neun auf 74 Prozent. Ende März 2022 hatten gut 80 Prozent in dieser Altersgruppe eine Auffrischungsimpfung erhalten. Wiederum sinkt dieser Anteil mit abnehmendem Alter. In der Altersgruppe der 10- bis 19-Jährigen beläuft er sich auf weniger als 20 Prozent.

6.2 Impfquote im europäischen und regionalen Vergleich

Der Anteil vollständig geimpfter Personen unterscheidet sich zwischen den verschiedenen Staaten Europas teilweise stark (Abbildung 32). Gemäss OWID weist Malta von 43 analysierten Ländern Ende März 2022 einen Anteil vollständig geimpfter Personen von rund 88 Prozent aus.⁵⁰ In Bulgarien liegt dieser Anteil demgegenüber bei unter 30 Prozent. Die Liechtensteiner Zahlen oszillieren seit Ende September 2021 um den Median der 43 Staaten. Das heisst, dass sich Lichtenstein im Mittelfeld bewegt; etwa die Hälfte der Staaten hat einen tieferen, die andere Hälfte einen höheren Anteil vollständig geimpfter Personen vorzuweisen. Beim Vergleich mit der vorangehenden Grafik ist zu beachten, dass sich diese auf die Gesamtbevölkerung und nicht «nur» auf die Personen mit Mindestalter 12 beziehen.

Abbildung 32: Kumulativer Anteil vollständig geimpfter Personen in 43 europäischen Staaten pro Woche, 10.05.2021 – 03.04.2022



Erläuterung: Dargestellt ist der kumulative Anteil vollständig geimpfter Personen in Liechtenstein pro Woche (rot). Die grauen Flächen weisen die Quartile von 43 europäischen Staaten (inkl. autonomen Gebieten, Kronbesitzungen und Überseegebieten) aus. Quelle: Our World in Data, eigene Berechnungen⁵¹ (Stand 01.08.2022)

In Abbildung 32 fallen im ersten Halbjahr 2021 zwei grosse Sprünge der maximalen Impfquote auf. Hierbei handelt es sich um den Kleinstaat San Marino, in dem die Impfquote in lediglich zwei Wochen von unter 40 auf über 60 Prozent anstieg.

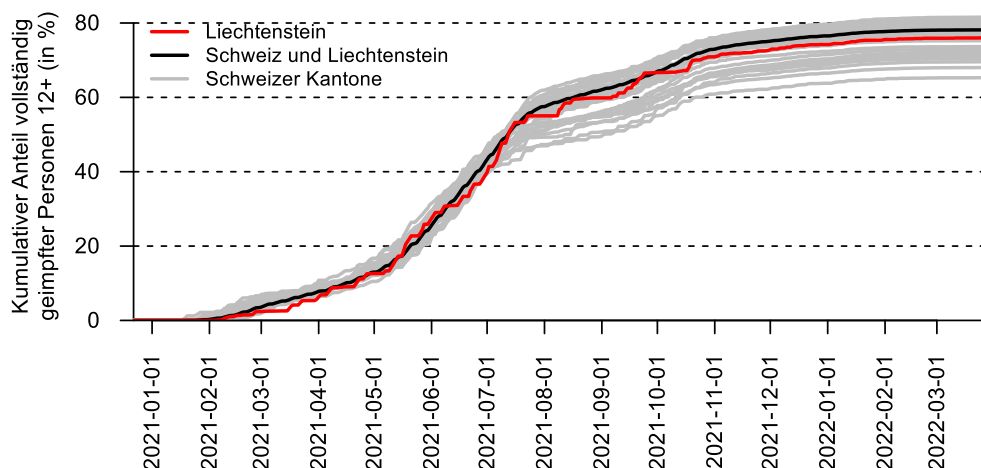
Die Liechtensteiner Anteile der vollständig geimpften Personen bewegen sich im Rahmen der Schweizer Kantone (Abbildung 33), liegen aber leicht unter dem Gesamtwert der Schweiz und Liechtensteins zusammen. Den höchsten Anteil vollständig geimpfter Personen mit Mindestalter von 12 Jahren weist der Kanton Basel-

⁵⁰ Nicht in der Grafik dargestellt wird Gibraltar, das gemäss OWID eine Impfquote von klar über 120 Prozent ausweist.

⁵¹ Nicht alle europäischen Staaten melden die Anzahl vollständig geimpfter Personen lückenlos auf täglicher Basis. Aufgrund dessen wurden die Daten für die vorliegende Grafik in einem ersten Schritt pro Woche aggregiert. Daran anschliessend mussten fehlende Werte einzelner Staaten für einzelne Wochen linear imputiert werden. Aufgrund von grossen Meldelücken sind folgende Staaten nicht berücksichtigt worden: Andorra, Belarus, Bosnien und Herzegowina, Guernsey, Luxemburg, Monaco und der Vatikanstaat. Ebenfalls nicht dargestellt ist Gibraltar (siehe Fussnote 50).

Stadt (82 Prozent) und den tiefsten Anteil der Kanton Appenzell Innerrhoden (65 Prozent) vor. Liechtenstein liegt zwischen den Kantonen Nidwalden (75 Prozent) und Luzern (77 Prozent). Insgesamt weisen 16 Kantone eine höhere und zehn Kantone eine tiefere Impfquote vor.

Abbildung 33: Kumulierter Anteil vollständig geimpfter Personen im Alter von 12 Jahren und älter (in Prozent) in Liechtenstein und der Schweiz, 22.12.2020 – 31.03.2022

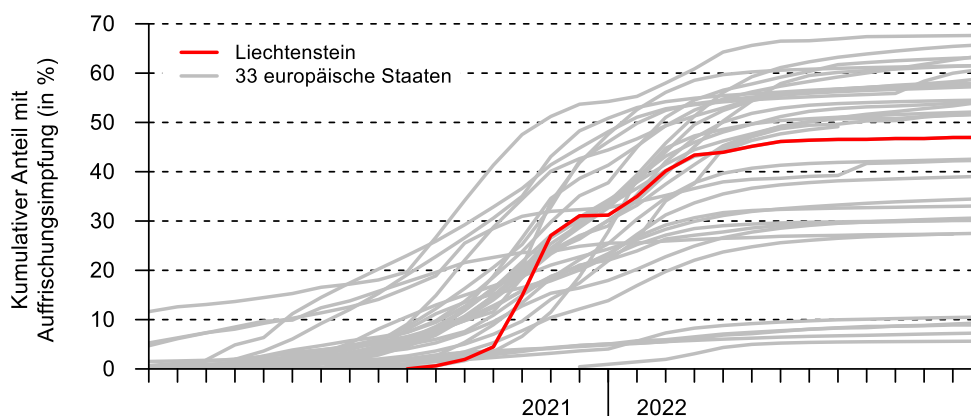


Erläuterung: Dargestellt sind die Anteile vollständig geimpfter Personen im Alter von 12 Jahren und älter (in Prozent) in den Schweizer Kantonen (grau), Liechtenstein (rot) und der Schweiz und Liechtenstein (schwarz). Quelle: Bundesamt für Gesundheit (<https://www.covid19.admin.ch>, Stand 01.08.2022)

Da der Impfschutz über die Zeit nachlässt, sind geimpfte Personen nach einer gewissen Zeit zu Auffrischungsimpfungen («Booster») aufgefordert. Abbildung 34 stellt den Anteil von Personen mit Auffrischungsimpfung in 34 europäischen Staaten über die Zeit dar. Dabei zeigt sich, dass Liechtenstein vergleichsweise spät mit der Verabreichung von Auffrischungsimpfungen begonnen, dafür aber viele Impfungen in relativ kurzer Zeit verabreicht hat. Ende März 2022 belegt Liechtenstein Rang 19 der 34 analysierten Staaten. Die Nachbarstaaten Österreich und Schweiz finden sich auf den Rängen 11 und 20. Den höchsten Anteil «geboosterter» Personen weist Island, den tiefsten Anteil Kosovo auf.⁵²

⁵² Nicht berücksichtigt wird Gibraltar, das gemäss OWID einen Anteil von über 100 Prozent vorweist.

Abbildung 34: Kumulativer Anteil von Personen mit Auffrischungsimpfung in 34 europäischen Staaten pro Woche, 06.09.2021 – 03.04.2022

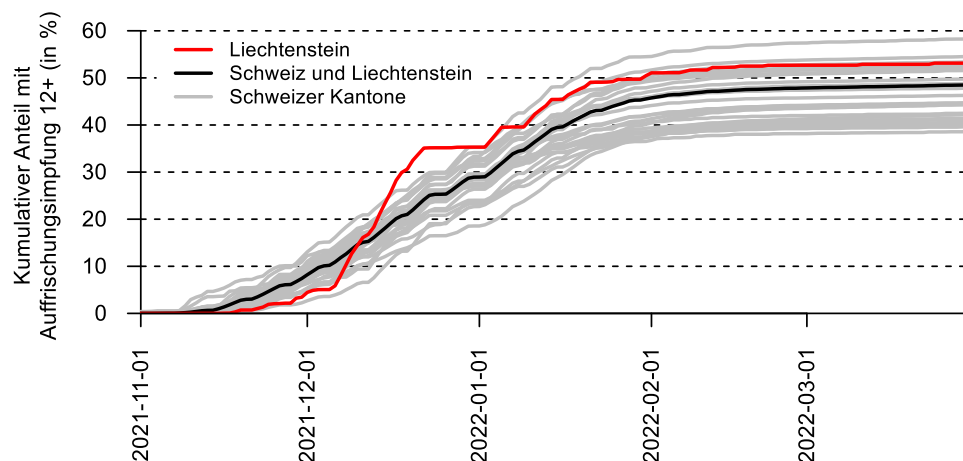


Erläuterung: Dargestellt ist der wöchentliche kumulative Anteil von Personen mit Auffrischungsimpfung in Liechtenstein (rot) und 33 weiteren europäischen Staaten (inkl. autonomen Gebieten, Kronbesitzungen und Überseegebieten)⁵³ (grau). Quelle: Our World in Data, eigene Berechnungen (Stand 01.08.2022)

Für den Vergleich mit den Schweizer Kantonen in der nachfolgenden Abbildung 35 werden wiederum nur Personen mit Mindestalter 12 berücksichtigt. In Liechtenstein hatten am 31. März 2022 gemäss BAG rund 53 Prozent dieser Personen eine Auffrischungsimpfung erhalten. Damit lag der Anteil vollständig geimpfter Personen mit Auffrischungsimpfung in Liechtenstein höher als in den meisten Kantonen. Nur die drei Kantone Basel-Stadt (58 Prozent), Zürich (55 Prozent) und Bern (53 Prozent) kamen auf höhere Anteile. Den tiefsten Anteil wies der Kanton Appenzell Innerrhoden mit 39 Prozent aus. Ferner zeigt Abbildung 35, dass Liechtenstein im November 2021 noch vergleichsweise wenige Auffrischungsimpfungen verabreicht hatte, im Laufe des Dezembers – auch dank gezielten Impfkationen – dann aber die Spitzenposition gegenüber den Kantonen errang. Im Laufe des Februars 2022 flaute der Anteil Personen mit Auffrischungsimpfung dann sowohl in Liechtenstein als auch in den Kantonen merklich ab.

⁵³ Nicht alle europäischen Staaten melden die Anteile von Personen mit Auffrischungsimpfung lückenlos auf täglicher Basis. Aufgrund dessen wurden die Daten für die einzelnen Länder pro Woche aggregiert. Fehlende Daten konnten zuweilen in einzelnen Staaten linear imputiert werden. Da die Darstellung mit Quartilen aufgrund vergleichsweise vieler fehlender Länder verzerrt wäre, werden die Staaten, für die Daten auf wöchentlicher Basis zur Verfügung stehen, mit je eigenen grauen Linien dargestellt. Aufgrund grosser Meldelücken oder dem kompletten Fehlen entsprechender Daten sind folgende Staaten nicht berücksichtigt worden: Andorra, Belarus, Bosnien und Herzegowina, Färöer-Inseln, Guernsey, Isle of Man, Kroatien, Malta, Moldova, Monaco, Montenegro, Rumänien, San Marino, Schweden, Ukraine und der Vatikanstaat. Ebenfalls nicht dargestellt wird Gibraltar (siehe Fussnote 52).

Abbildung 35: Kumulierter Anteil von Personen mit Auffrischungsimpfung im Alter von 12 Jahren und älter (in Prozent) in Liechtenstein und der Schweiz, 01.11.2021 – 31.03.2022



Erläuterung: Dargestellt sind die Anteile Personen mit Auffrischungsimpfung im Alter von 12 Jahren und älter (in Prozent) in den Schweizer Kantonen (grau), Liechtenstein (rot) und der Schweiz und Liechtenstein (schwarz). Quelle: Bundesamt für Gesundheit (<https://www.covid19.admin.ch>, Stand 01.08.2022)

6.3 Hospitalisationen und Todesfälle nach Impfstatus in der Schweiz und Liechtenstein

Auch wenn die Wirkung der verfügbaren Impfstoffe bei ihrer Zulassung als hoch beurteilt wurde, garantiert kein Impfstoff einen 100-prozentigen Schutz. Seit Ende Januar 2021 sammelt das Bundesamt für Gesundheit deshalb Daten von Ärztinnen und Ärzten sowie den Spitälern zum Impfstatus im Zusammenhang mit Hospitalisationen und Todesfällen bei laborbestätigten SARS-CoV-2-Infektionen.⁵⁴ Dabei kann es wiederum zu Meldelücken und Meldeverzögerungen kommen. Die Daten werden jedoch nicht auf Ebene der Kantone und der Länder (Schweiz/Liechtenstein) ausgewiesen, sondern nur für die Schweiz *und* Liechtenstein zusammen. Das BAG legt Wert auf die Feststellung, dass bei der Interpretation der Fälle nach Impfstatus berücksichtigt werden muss, dass ältere und besonders gefährdete Personen früher geimpft wurden.⁵⁵

Zu Beginn der verfügbaren Datenreihe war der Impfstatus eines relativ hohen Anteils der hospitalisierten Personen mit einer laborbestätigten Covid-19-Infektion nicht bekannt, da dieser in den klinischen Befundmeldungen des BAG anfänglich nicht abgefragt wurde (Abbildung 36). Ende Januar 2021 betrug er fast 78 Prozent, nahm über die Zeit aber deutlich ab. Ab Mitte April 2021 bis Anfang März 2022 bestand die grösste Gruppe der Hospitalisierten fast durchgehend aus ungeimpften Personen. Ihr Anteil belief sich auf 32 bis 78 Prozent. Seit Anfang März 2022 zählen die meisten Hospitalisierten zur Gruppe der vollständig Geimpften mit Auffrischungsimpfung (34 bis 40 Prozent) – also zu derjenigen Gruppe, die auch die Bevölkerungsmehrheit darstellt (siehe unten). Teilweise Geimpfte wurden insbesondere im ersten Halbjahr 2021 in die Spitäler eingeliefert, als die Impfkampagnen erst richtig Fahrt aufnahmen.

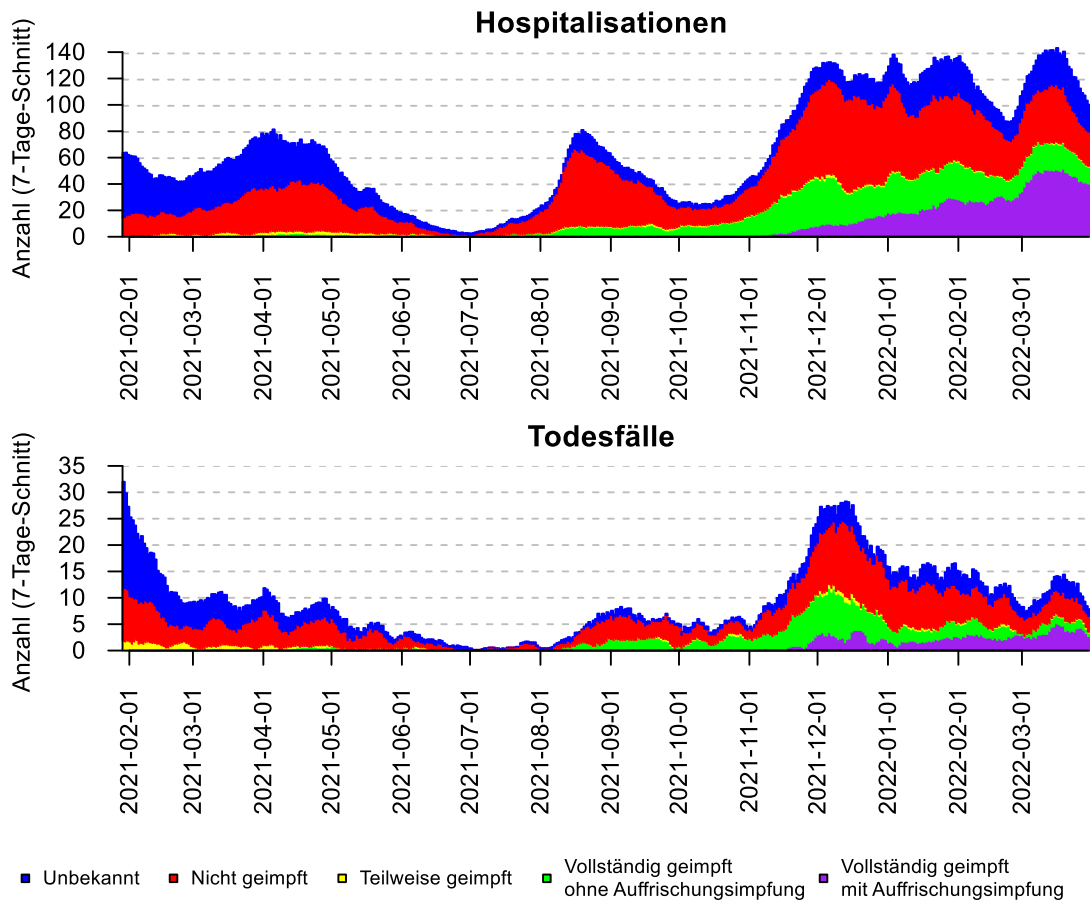
Die Daten zu den Hospitalisationen spiegeln sich auch bei den Todesfällen (Abbildung 36). Zu Beginn der Datenreihe war der Impfstatus eines grossen Anteils der Verstorbenen mit laborbestätigter Covid-19-Infektion nicht bekannt. Der Anteil vollständig geimpfter Verstorbener ist über die Zeit hinweg tendenziell angestiegen, während Verstorbene mit teilweiseem Impfschutz dank des Impffortschritts selten geworden sind. Insgesamt war die Mehrzahl der Verstorbenen im verfügbaren Zeitraum von Ende Januar 2021 bis Ende März 2022 jedoch nicht geimpft (45 Prozent), während der Impfstatus von jeder vierten Person nicht bekannt war (27 Prozent). Verstorbene mit vollständigem Impfschutz sind seit August 2021 zu verzeichnen. Ihr Anteil

⁵⁴ Daten zu den laborbestätigten Fällen nach Impfstatus existieren demgegenüber nur für den Zeitraum vom 27.01.2021 bis 09.11.2021.

⁵⁵ Siehe <https://www.covid19.admin.ch/de/vaccination/status> [letzter Zugriff am 01.08.2022].

betrug insgesamt rund 25 Prozent: Acht Prozent hatten bereits eine Auffrischungsimpfung erhalten, 17 Prozent nicht. Die restlichen rund zwei Prozent waren teilweise geimpft.

Abbildung 36: Anzahl laborbestätigter Hospitalisationen und Todesfälle mit Covid-19-Infektion (7-Tage-Schnitte) in Liechtenstein und der Schweiz nach Impfstatus, 30.01.2021 – 31.03.2022

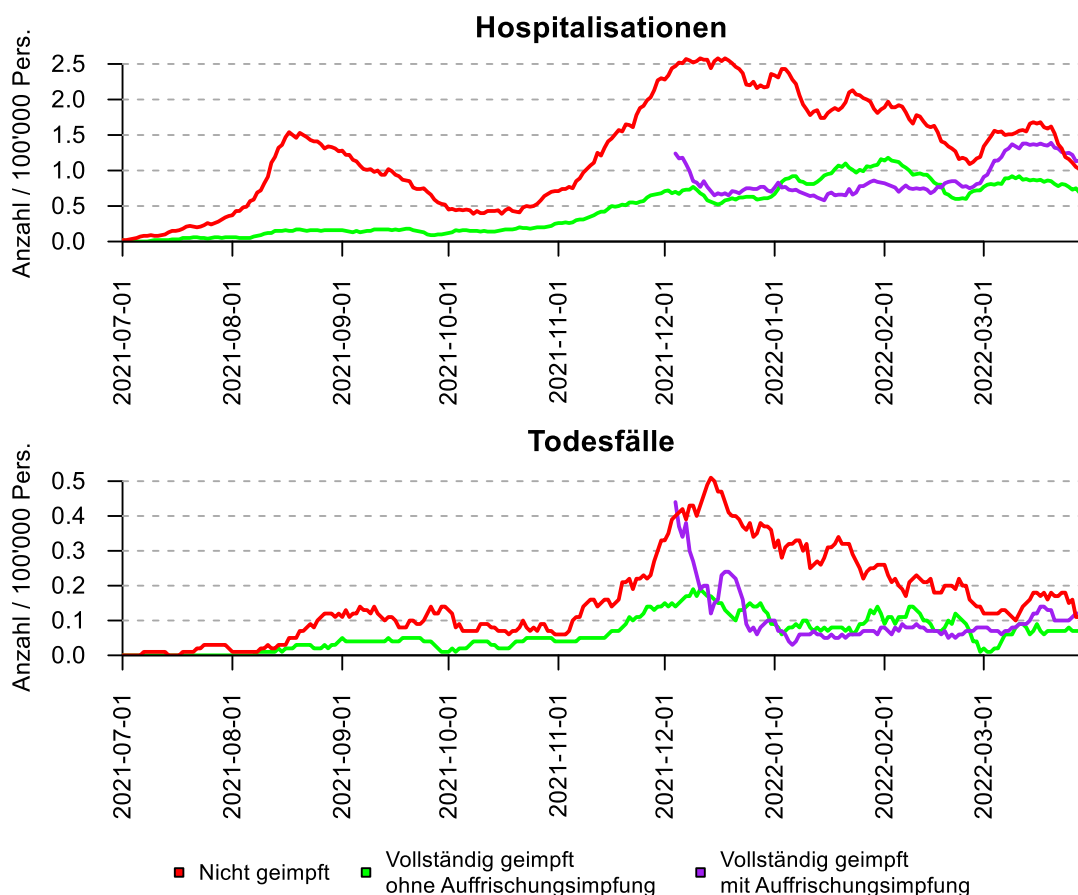


Quelle: Bundesamt für Gesundheit (<https://www.covid19.admin.ch>, Stand 01.08.2022)

Bei diesen Daten ist jedoch, erstens, zu berücksichtigen, dass sich in der frühen Phase der Datenerhebung viele Menschen noch gar nicht impfen lassen konnten. Logischerweise kann es zu der Zeit also auch keine Verstorbene und Hospitalisierte mit vollständigem Impfschutz gegeben haben. Das BAG erwähnt denn auch, dass die Zahlen vor Anfang Juli 2021 mit Vorsicht zu interpretieren sind.⁵⁶ Zweitens muss beim Vergleich der Anzahl geimpfter und ungeimpfter Personen zwingend berücksichtigt werden, dass die zugrunde liegenden Populationen unterschiedlich gross sind. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die Anzahl geimpfter Personen über die Zeit klar grösser wird als die Anzahl Ungeimpfter. Eine Hospitalisation oder ein Todesfall einer ungeimpften Personen hat relativ zur Gesamtpopulation der Ungeimpften also einen bedeutend grösseren Effekt als eine Hospitalisation oder ein Todesfall einer vollständig geimpften Person im Verhältnis zum Total aller vollständig Geimpfter. Dies wird in Abbildung 37 deutlich, in der die Anzahl Hospitalisationen und Todesfälle nach Impfstatus pro 100'000 Personen der jeweiligen Gruppen seit Juli 2021 ausgewiesen werden.

⁵⁶ Siehe <https://www.covid19.admin.ch/de/vaccination/status> [letzter Zugriff am 01.08.2022].

Abbildung 37: Anzahl laborbestätigter Hospitalisationen und Todesfälle mit Covid-19-Infektion (7-Tage-Schnitt) nach Impfstatus pro 100'000 Personen in Liechtenstein und der Schweiz, 01.07.2021 – 31.03.2022



Quelle: Bundesamt für Gesundheit (<https://www.covid19.admin.ch>, Stand 01.08.2022)

Unter Berücksichtigung der Grösse der jeweiligen Populationen waren durchgehend mehr ungeimpfte Personen mit positivem Covid-19-Befund hospitalisiert als vollständig geimpfte Personen (Abbildung 37). Erst gegen Mitte März 2022 gibt es mehr Hospitalisierte mit Auffrischungsimpfung als Ungeimpfte. Ähnlich präsentiert sich die Situation bei den Todesfällen. Fast im ganzen Untersuchungszeitraum mussten relativ zur jeweiligen Bevölkerungsgrösse klar mehr Todesfälle von Personen ohne Covid-19-Impfung verzeichnet werden als von vollständig geimpften Personen. Eine Ausnahme stellt die Situation Anfang Dezember 2021 dar, als die Daten erstmals eine Unterscheidung von vollständig Geimpften mit und ohne Auffrischungsimpfung erlaubten. Zu diesem Zeitpunkt machte die Gruppe der Verstorbenen mit Auffrischungsimpfung pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner in der Schweiz und Liechtenstein die grösste Gruppe der Verstorbenen aus. Jedoch hatten noch vergleichsweise wenige Personen überhaupt erst eine Auffrischungsimpfung erhalten. Dementsprechend haben einzelne Todesfälle einen starken Effekt auf die Berechnung der Inzidenz pro 100'000 Personen. Danach sanken die Werte dieser Bevölkerungsgruppe schnell ab, bevor sie sich Ende März 2022 wieder denjenigen der nicht Geimpften angleichen.

Dabei spielt wiederum auch das Alter eine gewichtige Rolle. Das Alter seinerseits korreliert stark mit dem Impfstatus, denn die Impfquote steigt mit zunehmendem Alter an (vgl. Abbildung 31). Die nachfolgenden Tabellen präsentieren deshalb Kennzahlen zur Anzahl Hospitalisationen und zur Anzahl Verstorbenen mit positivem Covid-19-Befund pro 100'000 Personen nach Alter *und* Impfstatus für die Zeit seit Woche 48 (29. November bis 5. Dezember 2021).⁵⁷

⁵⁷ Seit dieser Woche sind entsprechende Daten des Bundesamts für Gesundheit mit der Unterscheidung zwischen vollständig Geimpften mit und ohne Auffrischungsimpfung verfügbar.

In den betrachteten 18 Wochen wurden wöchentlich, gemessen am Median, rund 13 ungeimpfte Personen mit positivem Covid-19-Befund pro 100'000 ungeimpften Einwohnerinnen und Einwohner in der Schweiz und Liechtenstein hospitalisiert (Tabelle 4). Dies sind mehr als doppelt so viele wie vollständig geimpfte Personen (mit und ohne Auffrischungsimpfung). Mit Ausnahme der vollständig Geimpften unter 60 Jahren mit Auffrischungsimpfung gab es keine einzige Gruppe, in der eine Woche gänzlich ohne Hospitalisationen verstrichen ist.

Die Anzahl hospitalisierter Personen nimmt einerseits mit dem Alter zu, zum anderen wurden relativ zur jeweiligen Population in allen Altersgruppen mehr ungeimpfte Personen als vollständig geimpfte Personen in den Spitälern gezählt. Im Maximum mussten in einer Woche über 500 ungeimpfte Personen im Alter von mindestens 80 Jahren pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner dieser Gruppe hospitalisiert werden. Dieser Wert liegt rund zwölfmal höher als die maximale Wochenzahl von gleichaltrigen, vollständig geimpften Hospitalisierten mit Auffrischungsimpfung. Dazwischen liegen die Werte der vollständig Geimpften ohne Auffrischungsimpfung. Zusammen genommen offenbart dies die grosse Bedeutung der Impfung und des Alters: Die maximale Anzahl ungeimpfter Hospitalisierter über 80 Jahren liegt über 200-mal höher als das Maximum bei vollständig Geimpften mit Auffrischungsimpfung unter 60 Jahren. Dies soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass zuweilen auch junge, vollständig geimpfte Personen hospitalisiert werden müssen und mit einem schweren Verlauf der Krankheit konfrontiert sein können.

Tabelle 4: Wöchentliche Hospitalisationen mit Covid-19-Infektion pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner nach Alter und Impfstatus, Kalenderwochen 48 2021 bis Kalenderwoche 13 2022

Altersgruppen	Impfstatus	Minimum	Median	Maximum
<60	Vollständig mit Auffrischung	0	1.45	2.62
	Vollständig ohne Auffrischung	0.88	1.84	3.08
	Nicht geimpft	2.34	5.90	9.30
60–69	Vollständig mit Auffrischung	1.49	4.09	7.98
	Vollständig ohne Auffrischung	5.15	8.54	18.80
	Nicht geimpft	15.57	35.18	79.65
70–79	Vollständig mit Auffrischung	3.38	8.75	18.32
	Vollständig ohne Auffrischung	15.47	28.83	43.57
	Nicht geimpft	57.21	95.34	157.59
80+	Vollständig mit Auffrischung	12.77	22.50	42.88
	Vollständig ohne Auffrischung	38.63	62.64	88.11
	Nicht geimpft	279.02	429.42	535.00
Total	Vollständig mit Auffrischung	4.16	5.35	9.64
	Vollständig ohne Auffrischung	3.75	5.66	8.02
	Nicht geimpft	6.99	13.12	18.10

Erläuterung: Dargestellt sind deskriptive Kennzahlen der wöchentlichen Anzahl Hospitalisationen mit laborbestätigter Covid-19-Infektion pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner der jeweiligen Alters- und Impfkategorien in Liechtenstein und der Schweiz zwischen der Woche 48 des Jahres 2021 und der Woche 13 im Jahr 2022. Quelle: Bundesamt für Gesundheit (<https://www.covid19.admin.ch>, Stand 01.08.2022), eigene Berechnungen

Im wöchentlichen Mittel (Median) sind 0.54 pro 100'000 vollständig geimpfte Personen mit Auffrischungsimpfung verstorben (Tabelle 5). Die Ungeimpften kommen demgegenüber auf einen rund dreimal höheren Wert (1.66). Dieser liegt auch klar höher als bei vollständig Geimpften ohne Auffrischungsimpfung (0.59). In allen Altersgruppen ist die durchschnittliche Anzahl Verstorbener pro 100'000 Personen unter den Ungeimpften

klar höher als unter den Geimpften. Ferner sind mit Ausnahme der jüngsten Altersgruppe die mittleren wöchentlichen Todesfallzahlen unter den vollständig Geimpften ohne Auffrischungsimpfung höher als bei denjenigen mit Auffrischungsimpfung. Erwähnenswert ist, dass in der jüngsten Altersgruppe in einer Woche überdurchschnittlich viele Todesfälle von vollständig Geimpften mit Auffrischung verzeichnet werden mussten (0.83).

Tabelle 5: Wöchentliche Todesfälle mit Covid-19-Infektion pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner nach Alter und Impfstatus, Kalenderwochen 48 2021 bis Kalenderwoche 13 2022

Altersgruppen	Impfstatus	Minimum	Median	Maximum
<60	Vollständig mit Auffrischung	0	0.05	0.83
	Vollständig ohne Auffrischung	0	0.01	0.14
	Nicht geimpft	0	0.12	0.28
60–69	Vollständig mit Auffrischung	0	0.17	0.56
	Vollständig ohne Auffrischung	0	0.50	1.55
	Nicht geimpft	0	3.05	9.68
70–79	Vollständig mit Auffrischung	0.17	0.60	1.61
	Vollständig ohne Auffrischung	1.05	3.46	5.39
	Nicht geimpft	4.77	12.71	29.08
80+	Vollständig mit Auffrischung	0.89	3.44	7.46
	Vollständig ohne Auffrischung	1.50	13.88	28.96
	Nicht geimpft	55.07	138.17	246.41
Total	Vollständig mit Auffrischung	0.19	0.54	2.69
	Vollständig ohne Auffrischung	0.09	0.59	1.34
	Nicht geimpft	0.73	1.66	3.31

Erläuterung: Dargestellt sind deskriptive Kennzahlen der wöchentlichen Anzahl Todesfälle mit laborbestätigter Covid-19-Infektion pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner der jeweiligen Alters- und Impfkategorien in Liechtenstein und der Schweiz zwischen der Woche 48 des Jahres 2021 und der Woche 13 im Jahr 2022. Quelle: Bundesamt für Gesundheit (<https://www.covid19.admin.ch>, Stand 01.08.2022), eigene Berechnungen

Wie zuvor bei den Hospitalisationen steigen die Todesfallzahlen in allen Impfgruppen grundsätzlich mit zunehmendem Alter an. In den Altersgruppen unter 70 Jahren gab es unabhängig vom Impfstatus Wochen, in denen keine Todesfälle mit laborbestätigter Covid-19-Infektion vermerkt werden mussten. Die mit grossem Abstand meisten Todesfälle pro Woche sind in der Gruppe der ältesten ungeimpften Personen zu finden (Tabelle 5). Im betrachteten Zeitraum von 18 Wochen sind pro Woche im Mittel (Median) gut 138 pro 100'000 ungeimpfte Personen im Alter von 80 Jahren oder älter verstorben. Die maximale wöchentliche Anzahl betrug gar rund 246. Diese Zahlen sind für die geimpften Seniorinnen und Senioren bedeutend kleiner. Pro 100'000 vollständig geimpfte Personen im Alter von 80 Jahren oder mehr sind in einer Woche maximal 29 Personen ohne Auffrischungsimpfung und maximal 7 Personen mit Auffrischungsimpfung verstorben. Damit liegen die maximalen Todesfallzahlen in dieser Altersgruppe um den Faktor 8 (ohne Auffrischungsimpfung) und sogar um den Faktor 33 (mit Auffrischung) tiefer als für Ungeimpfte.

Über den gesamten Zeitraum, für den Daten zur Verfügung stehen (ab Woche 4 im Jahr 2021), waren sieben von zehn der verstorbenen, vollständig geimpften Personen mindestens 80 Jahre alt (70 Prozent) und weitere 20 Prozent waren zwischen 70 und 79 Jahre alt. Zusammengenommen waren also 90 Prozent der vollständig geimpften Verstorbenen mit positivem Covid-19-Befund mindestens 70 Jahre alt. Demgegenüber machten Personen unter 60 Jahren nur gerade 3 Prozent der verstorbenen, vollständig Geimpften aus. In der

Gruppe der ungeimpften Verstorbenen mit positivem Covid-19-Befund waren gut 57 Prozent über 80 und 22 Prozent zwischen 70 und 79 Jahre alt, während gut 8 Prozent jünger als 60 Jahre alt waren.

7 DIE FÜNF WELLEN DER PANDEMIE IM ÜBERBLICK

Als Fazit der vorangehenden Darstellungen wird im Folgenden ein Überblick in Form zusammenfassender Tabellen nach den einzelnen Pandemiewellen präsentiert.

Tabelle 6: Fälle, Labortests, Hospitalisationen und Todesfälle nach Wellen in Liechtenstein

			1. Welle	2. Welle	3. Welle	4. Welle	5. Welle
Zeitraum			09.03.20 – 05.04.20	05.10.20 – 14.02.21	22.02.21 – 30.05.21	28.06.21 – 26.09.21	04.10.21 – 03.04.22
Anzahl Wochen			4	19	14	13	26
Laborbestätigte Fälle	Anzahl	Total	76	2414	462	411	13'108
	Anzahl pro Woche	Mittelwert (arithm.)	19.0	127.1	33.0	31.6	504.2
		Maximum	39	254	69	67	1223
Getestete Personen	Anzahl	Total	--	16'747	17'511	15'660	40'274
	Anzahl pro Woche	Mittelwert (arithm.)	--	881.4	1250.8	1204.6	1549.0
		Maximum	--	1287	1702	1487	2442
Laborbestätigte Hospitalisationen	Anzahl	Total	9	137	25	8	129
	Anzahl pro Woche	Mittelwert (arithm.)	2.3	7.2	1.8	0.6	5.0
		Maximum	4	15	6	5	13
Laborbestätigte Todesfälle	Anzahl	Total	1	52	4	1	24
	Anzahl pro Woche	Mittelwert (arithm.)	0.3	2.7	0.3	0.1	0.9
		Maximum	1	8	1	1	5

Quellen Fälle, Tests und Todesfälle: Amt für Gesundheit (<https://www.llv.li/inhalt/118863/amtsstellen/situationsbericht>), Amt für Statistik (<https://www.statistikportal.li/de/uebersichten-indikatoren/schwerpunkt-corona>), eigene Berechnungen. Stand jeweils am 01.08.2022. Quelle Hospitalisationen: Bundesamt für Gesundheit (<https://www.covid19.admin.ch>, Stand 01.08.2022), eigene Berechnungen

8 ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN

Diese Studie hatte zum Ziel, den Pandemieverlauf in Liechtenstein bis zum 31. März 2022 nachzuzeichnen. Unter Verwendung verschiedener Datensätze wurden die Liechtensteiner Zahlen rund um die Anzahl laborbestätigter Fälle, Hospitalisationen und Todesfälle sowie die Impfquote und die Anzahl Labortests präsentiert und in internationale und regionale Vergleiche eingebettet. Die damit geschaffenen, datenbasierten Grundlagen werden in den folgenden Teilen der Evaluation wiederholt aufgegriffen und referenziert.

Wie zu Beginn dargelegt, unterscheiden sich die Angaben aus verschiedenen Quellen zuweilen. Verschiebungen gibt es in erster Linie in zeitlicher Hinsicht, während die Totale über den gesamten Pandemieverlauf meist nicht allzu stark divergieren. Die präsentierten Längsschnittvergleiche sind denn auch nicht als über alle Zweifel erhabene Punktschätzungen zu verstehen, sondern dienen der allgemeinen Einordnung sowie dem Aufzeigen von Trends und Tendenzen.

Liechtenstein war, wie die anderen Länder auch, über die Zeit hinweg unterschiedlich stark von der Corona-Pandemie betroffen. In der Analyse wurden wiederholt die beiden Zeitabschnitte um die Jahreswechsel 2020/2021 und 2021/2022 als diejenigen Phasen identifiziert, in denen das grenzüberschreitend stark ver-

flochtene Liechtenstein vergleichsweise viele laborbestätigte Fälle, Hospitalisationen und Todesfälle zu verzeichnen hatte. Liechtenstein zählte gemäss den einschlägigen internationalen Datenbanken zeitweise sogar zu den europäischen Ländern mit den meisten Todesfällen pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Insbesondere Ende 2020 war denn auch eine hohe Übersterblichkeit zu verzeichnen. Die Impfquote bewegte sich demgegenüber über weite Strecken im Bereich des europäischen Mittels.

Ein wichtiger Parameter ist das Alter. Zwar gab es in den älteren Alterskohorten relativ zur jeweiligen Bevölkerungsgrösse weniger laborbestätigte Fälle als in jüngeren Altersgruppen und die Impfquote ist in dieser Gruppe am höchsten. Trotzdem sind relativ hohe Anteile der Hospitalisierten und der Verstorbenen den älteren Jahrgängen und Personen in Langzeitpflegeeinrichtungen zuzuordnen. Von voreiligen kausalen Schlussfolgerungen ist aber abzusehen, schliesslich muss von einer dahinterliegenden Korrelation zwischen dem Alter und dem Aufenthalt in Langzeitpflegeeinrichtungen einerseits und der Wahrscheinlichkeit chronischer (Vor-)Erkrankungen sowie einem vorbelasteten Gesundheitszustand andererseits ausgegangen werden: «Das Alter für sich allein ist jedoch kein Risikofaktor» (Beck & Widmer 2021: 57).

Das neuartige Coronavirus SARS-CoV-2 schafft(e) grosse Unsicherheiten. Dementsprechend gross ist das Interesse an und das Bedürfnis nach Daten und Information. In Liechtenstein ist in diesem Kontext das umfassende Contact Tracing mit seiner aufwändigen und sorgfältigen Nachverfolgung und Dokumentation von Erkrankungen und Todesfällen zu würdigen.

Der öffentliche Zugang zu validen und reliablen Daten sollte deshalb so einfach wie möglich gestaltet werden, zumal dies einer politischen Vereinnahmung der Daten vorbeugt. Eine attraktive Datenaufbereitung mittels Dashboards, die möglichst alle Bevölkerungssegmente erreichen (vgl. Boin et al. 2020), ist unkommentierten Excelfiles vorzuziehen. Das Amt für Statistik betreibt diesbezüglich eine Schwerpunktseite Corona.⁵⁸ In einer interaktiven Grafik werden vier Indikatoren dargestellt. Zudem gibt es einen Link zum täglichen Situationsbericht des Amtes für Gesundheit, Exceltabellen mit Daten zu Tests, Impfungen und Todesfällen sowie weitere Excelfiles rund um Kurzarbeitsentschädigung, wirtschaftliche Unterstützung und Übersterblichkeit. Unter «weiterführende Informationen» wird ferner unter anderem auf das Dashboard des Schweizerischen Bundesamts für Gesundheit (BAG) sowie auf das European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) verwiesen. Verschiedene wichtige Kennwerte und Indikatoren fehlen jedoch. So sind beispielsweise keine longitudinalen Daten nach Alter oder Geschlecht, zu den verschiedenen verabreichten Impfstoffen oder zu weiteren durchgeführten Coronatests vorhanden. Es ist jedoch nachvollziehbar, dass die involvierten Akteure in erster Linie mit der Bekämpfung der Pandemie und weniger mit der möglichst umfassenden Datenbereitstellung für interessierte Privatpersonen beschäftigt waren. Eine internationale Einbettung via Verlinkung auf die Sites von BAG und ECDC ist zweifellos sinnvoll. Hinweise auf Divergenzen zu den BAG-Daten sowie eine deutschsprachige Einführung der ECDC-Datenbank könnten der Nutzung aber dienlich sein. Das richtige Mass zwischen zu viel und deshalb Verwirrung stiftenden Informationen auf der einen und zu wenig Information auf der anderen Seite ist aber zweifellos nicht einfach zu finden.

Daten sind immer interpretationsbedürftig. Wünschenswert ist deshalb eine Ergänzung des Dashboards um zusätzliche Informationen und Erläuterungen. Ferner sind Daten kein Allheilmittel, sondern unterliegen selbst verschiedenen Beschränkungen und Restriktionen, die einer Erläuterung bedürfen (vgl. Boin et al. 2020: 192). Für den Kleinstaat zeigt sich dies exemplarisch etwa bei der Berechnung von Daten pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Auch darauf könnte speziell eingegangen werden. Selbstverständlich müssen für eine solch aufwändige und arbeitsintensive Aufbereitung aber auch die entsprechenden Ressourcen zur Verfügung stehen, zumal die involvierten Personen in der Corona-Pandemie bereits starken Belastungen ausgesetzt waren. Letzten Endes ersetzt aber keine noch so gute Datenaufbereitung den wertebasierten, politischen Diskurs der Entscheidungsfindung hinsichtlich der zu treffenden Massnahmen.

⁵⁸ Die aktuelle Sonderseite zur Pandemie basiert auf dem per Ende Juni 2022 lancierten Statistikportal. Davor verfügte das Amt für Statistik über eine Sonderseite zur Corona-Pandemie, welche primär Datenmaterial zum Download zur Verfügung stellt ohne entsprechende grafische Aufbereitung. Für die aktuelle Sonderseite siehe: <https://www.statistikportal.li/de/uebersichten-indikatoren/schwerpunkt-corona> [letzter Zugriff am 01.08.2022].

9 REFERENZEN

9.1 Literatur

- Amt für Statistik (2021): «Übersterblichkeit in Liechtenstein 2020». Vaduz: Amt für Statistik. Online unter: <https://www.llv.li/files/as/uebersterblichkeit-liechtenstein-2020.pdf> [letzter Zugriff 2. Dezember 2021]
- Beck, Konstantin & Werner Widmer (2021): «Corona in der Schweiz. Plädoyer für eine evidenzbasierte Pandemie-Politik». 2. Auflage. Selbstverlag.
- Boin, Arjen, Martin Lodge & Marte Luesink (2020): “Learning from the COVID-19 crisis: an initial analysis of national responses”. *Policy Design and Practice*, Vol. 3(3), 189-204. [DOI: 10.1080/25741292.2020.1823670]
- Dong, Ensheng, Hongru Du & Lauren Gardner (2020): «An interactive web-based dashboard to track COVID-19 in real time». *The Lancet*, Vol. 20 (5), 533-534. [DOI: 10.1016/S1473-3099(20)30120-1]
- Forster, Christoph & Nikolai Thelitz (2022): «Wie verlässlich sind die Spitalstatistiken?». *Neue Zürcher Zeitung*, 13. Januar 2022.
- Ita, Luisa (2022): «Spitaleinweisungen wegen Corona sind tiefer als ausgewiesen». *Blick*, 7. Januar 2022.
- Knutson, Victoria, Serge Aleshin-Guendel, Ariel Karlinsky, William Msemburi, Jon Wakefield (2022): «Estimating Global and Country-Specific Excess Mortality During the COVID-19 Pandemic». *Paper Submitted to the Annals of Applied Statistics*
- Lanz, Herbert (2021): «Irreführende Zahlen zu Spitaleintritten wegen Corona». *saldo*, 12/2021, 22. Juni 2021.
- Staub, Kaspar, Radoslaw Panczak, Katarina L. Matthes, Joël Floris, Claudia Berlin, Christoph Junker, Rolf Weitkunat, Svenn-Erik Mamelund, Marcel Zwahlen & Julien Riou (2022): «Historically High Excess Mortality During the COVID-19 Pandemic in Switzerland, Sweden, and Spain.» *Annals of Internal Medicine*, Vol. 175(4), 523-533. [DOI: 10.7326/M21-3824]
- Ulrich, Vincent (2022): «A l’hôpital, de nombreux patients Covid pas soignés pour le virus». *Léman Bleu*, 5 Januar 2022.
- Wang, Haidong, Katherine R. Paulson, Spencer A. Pease, Stefanie Watson, Haley Comfort, et al. (2022): «Estimating excess mortality due to the COVID-19 pandemic: a systematic analysis of COVID-19-related mortality, 2020-21». *The Lancet*, Vol. 399 (10334), 1513-1536. [DOI: 10.1016/S0140-6736(21)02796-3]
- Zur Nieden, Felix, Bettina Sommer & Stephan Lüken (2020): «Sonderauswertung der Sterbefallzahlen 2020». *WISTA – Wirtschaft und Statistik*, Vol. 72 (4), 38-50.

9.2 Online-Datenbanken

In eckigen Klammern wird jeweils das Datum des letzten Zugriffs angegeben:

Amt für Gesundheit: Situationsbericht

<https://www.llv.li/inhalt/118863/amtsstellen/situationsbericht> [01.08.2022]

Amt für Statistik: Statistikportal – Schwerpunkt Corona

<https://www.statistikportal.li/de/uebersichten-indikatoren/schwerpunkt-corona> [01.08.2022]

Bundesamt für Gesundheit BAG: <https://www.covid19.admin.ch/> [01.08.2022]

EuroMOMO: <https://www.euromomo.eu/> [13.06.2022]

Europäisches Zentrum für die Prävention und Kontrolle von Krankheiten ECDC

<https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19> [01.08.2022]

Eurostat: Excess mortality by month

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/demo_mexrt/default/table?lang=en [13.06.2022]

Johns Hopkins University (JHU): Center for Systems Science and Engineering (CSSE)

<https://github.com/CSSEGISandData/COVID-19> [01.08.2022]

Open Data Österreich: <https://www.data.gv.at/katalog/dataset/covid-19-zeitliche-darstellung-von-daten-zu-covid19-fallen-je-bundesland> [01.08.2022]

Our World in Data OWID: <https://github.com/owid/covid-19-data/tree/master/public/data>
[01.08.2022]

Regulatory Affairs Professionals Society RAPS: COVID-19 Vaccine Tracker <https://www.raps.org/news-and-articles/news-articles/2020/3/covid-19-vaccine-tracker> [07.06.2022]

The Economist: The Economist's tracker for covid-19 excess deaths <https://github.com/TheEconomist/covid-19-excess-deaths-tracker> [13.06.2022]

University of Washington School of Medicine: Institute for Health Metrics and Evaluation (IHME): COVID-19 Excess Mortality Estimates 2020-2021 https://ghdx.healthdata.org/record/ihme-data/covid_19_excess_mortality [13.06.2022]

World Health Organization WHO: Global excess deaths associated with COVID-19
<https://www.who.int/data/sets/global-excess-deaths-associated-with-covid-19-modelled-estimates>
[13.06.2022]

ANHANG

Vergleich der Datenbanken

Die Nutzung unterschiedlicher Datenbanken geht mit der Gefahr einher, dass sich die jeweiligen Angaben unterscheiden oder sogar widersprechen. Bezogen auf das Total der laborbestätigten Fälle scheint diese Herausforderung insgesamt nicht sonderlich akut. Bis und mit 31. März 2022 weist das Amt für Gesundheit insgesamt 16'429 laborbestätigte Fälle aus. Die Johns Hopkins University (JHU) und das European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) kommen auf denselben Wert, schliesslich übernehmen sie ihre Daten von den Liechtensteiner Ämtern. Jedoch ist in der Datenbank der JHU eine Korrektur vorgenommen worden. So weist die Datenbank für den 22. Juni 2020 minus 1 Fall und für den Folgetag minus 3 Fälle aus. Die ECDC-Datentabelle wiederum hat im November und Dezember 2020 verschiedene Datenlücken und publiziert für diese Zeiträume aggregierte Zahlen. So sind beispielsweise keine täglichen Fallzahlen zwischen dem 25. November 2020 und dem 3. Dezember 2020 vorhanden. Die für den 4. Dezember 2020 veröffentlichten Zahlen entsprechen der Summe für den ganzen Zeitraum vom 25. November bis und mit dem 4. Dezember. Our World in Data (OWID) stützt sich auf die Daten der JHU, hat die erwähnte Korrektur aber nicht übernommen. Dementsprechend weist OWID insgesamt 16'433 Corona-Fälle für Liechtenstein aus. Das Schweizerische Bundesamt für Gesundheit (BAG) zählt für Liechtenstein 16'424 laborbestätigte Fälle, also fünf Fälle weniger als das Amt für Gesundheit. Damit weist OWID im Total 0.2 Promille mehr und das BAG 0.3 Promille weniger Fälle aus als das Amt für Gesundheit.

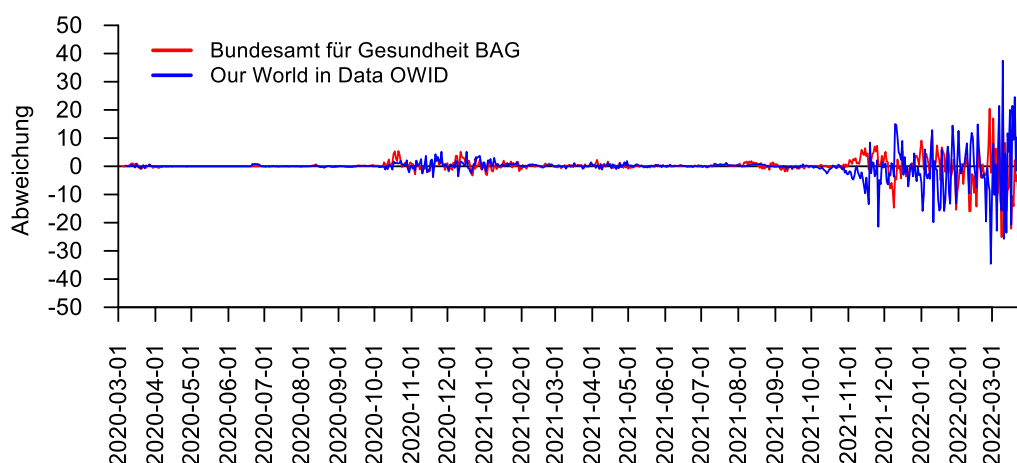
Verschiebungen ergeben sich demgegenüber zwischen den einzelnen Berichtstagen. Der an Arbeitstagen vom Amt für Gesundheit veröffentlichte Situationsbericht bezieht sich jeweils auf den Stand der gemeldeten Fälle um 00:00 Uhr des genannten Tages.⁵⁹ Dies wird von JHU – und in der Konsequenz auch von OWID – nicht durchgängig so übernommen. So wird beispielsweise der erste Coronafall vom 3. März 2020 von der JHU am 4. März 2020 – dem Tag des Situationsberichts – verzeichnet. An anderen Tagen entsprechen die Daten der JHU demgegenüber dem Datenbestand des Amtes für Gesundheit. Auf das Total der gemeldeten Fälle hat dies wie gezeigt zwar kaum Einfluss, hingegen können sich die Tageswerte unterscheiden. Ebenso gibt es Unterschiede zur Datenbank des BAG. An rund zwei von drei der insgesamt 762 Tage, für die Daten zur Verfügung stehen, divergieren die Angaben von BAG und AG, obwohl das Total praktisch identisch ist. Eine Erklärung dafür ist methodischer Natur: Das Amt für Gesundheit ermittelt die täglich neuen Fälle aufgrund des *Eingangs der Labormeldung*. Alle Meldungen zwischen 0:00 bis 24:00 Uhr eines Tages werden am nächsten Morgen im Situationsbericht erfasst. Dieses Prinzip ermöglicht eine zeitnahe, tägliche Berichterstattung, ohne dass rückwirkende Korrekturen aufgrund verspäteter Meldungen erfolgen müssen. Das BAG stützt sich bei seinen Fallzahlen demgegenüber auf das *Datum der Testdurchführung*.⁶⁰ Solche Abweichungen können für Liechtenstein insbesondere dann eine Rolle spielen, wenn Werte pro 100'000 Personen berechnet werden.

Die Unterschiede zwischen einzelnen Berichtstagen relativieren sich aber insofern, als dass die Daten von OWID und BAG im Folgenden jeweils im 7-Tage-Schnitt präsentiert werden. Grössere Abweichungen bleiben aber zuweilen bestehen, insbesondere in der letzten Welle seit Ende des Jahres 2021 (Abbildung 38).

⁵⁹ <https://www.llv.li/inhalt/118863/amtstellen/situationsbericht> [letzter Zugriff 01.08.2022].

⁶⁰ Illustriert werden kann dies am Beispiel des 31.03.2022: An diesem Tag gingen beim Amt für Gesundheit 51 Fallmeldungen ein (publiziert im Situationsbericht vom 1. April 2022). Davon waren 27 positive Tests am 30.3.2022, 23 Tests am 31.3.2022 und ein Test am 28.3.2022 durchgeführt worden. Das BAG zählt in seiner Statistik für den 31.03.2022 demgegenüber 45 positive Tests. Diese sind auch in den Daten des Amtes für Gesundheit enthalten: 23 Tests wurden unmittelbar am 31.03.2022 gemeldet, 21 am 01.04.2022 und einer erst am 02.04.2022. Das Beispiel zeigt, dass die amtlichen Daten Liechtensteins und die Statistik des BAG in der täglichen Betrachtung nur vereinzelt übereinstimmen können.

Abbildung 38: Abweichung der Anzahl laborbestätigter Fälle (7-Tage-Schnitt) in Liechtenstein gemäss unterschiedlichen Datenbanken, 04.03.2020 – 31.03.2022



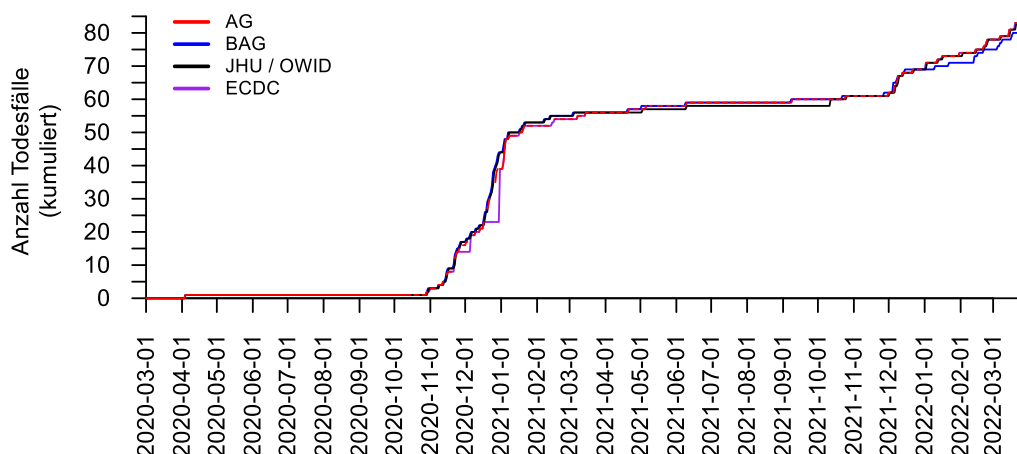
Erläuterungen: Dargestellt sind die Abweichungen des 7-Tage-Schnitts⁶¹ der laborbestätigten Fälle zwischen den Datenbanken von OWID und BAG zu den Daten des Amtes für Gesundheit. Quellen: Amt für Gesundheit, Bundesamt für Gesundheit BAG, Our World in Data OWID, eigene Berechnungen. Stand der Daten jeweils am 01.08.2022.

Auch hierfür gibt es eine methodisch bedingte Erklärung: Mit Datenstand 31.12.2021 24:00 Uhr (Berichtsdatum 01.01.2022) waren laut Situationsbericht des Amtes für Gesundheit kumuliert 6'167 laborbestätigte Fälle zu verzeichnen. Die BAG-Statistik wies in den Tagen um den Jahreswechsel 2021/2022 für Liechtenstein jedoch über 150 Fälle mehr aus. Das hat seinen Hintergrund im Meldesystem des BAG («ISM»). Die von den Laboratorien und Ärzten direkt in an das ISM gemeldeten Testergebnisse werden im ISM unter anderem der Adresse der Testperson zugeordnet. Grenzgängerinnen und Grenzgänger, beispielsweise aus Österreich, welche sich in Liechtenstein haben testen lassen, werden automatisch dem Kantonskennzeichen «FL» für Liechtenstein zugeordnet. Das Amt für Gesundheit hat diese Fälle jeweils zeitnah aus der amtlichen Statistik ausgeschieden und über die vorgesehenen internationalen Meldekanäle (EWRS) an das jeweils zuständige Land weitergemeldet. So werden international Doppelzählungen vermieden und die jeweilige Fallbetreuung kann durch das zuständige Wohnsitzland eingeleitet werden. Im Januar 2021 fanden in Liechtenstein infolge des erstmaligen Auftretens der Alpha-Variante umfangreiche Ausbruchstestungen in Unternehmen statt. Die in den betreffenden Unternehmen beschäftigte Grenzgängerinnen und Grenzgänger wurden dabei ebenfalls zum Testen aufgefordert. Ein weiterer Faktor sind unterschiedliche und im Verlauf der Zeit sich ändernde Meldekriterien des BAG, vor allem in Bezug auf Schnelltests. In Liechtenstein wurde für die Definition als laborbestätigter Fall stets ein positiver PCR-Test vorausgesetzt. Positive Schnelltests mussten entsprechend bestätigt werden.

Ähnlich präsentiert sich die Situation bei der Anzahl Todesfälle mit laborbestätigter Covid-19-Infektion (Abbildung 39). AG, JHU und ECDC zählen bis zum 31. März 2022 insgesamt 84 Todesfälle in Liechtenstein. OWID übernimmt die Daten wiederum von der JHU. Demgegenüber weist das BAG zwei Todesfälle weniger aus und kommt auf ein Total von 82.

⁶¹ In der vorliegenden Grafik berechnet sich der 7-Tage-Schnitt als arithmetischer Mittelwert der Fallzahl am jeweiligen Tag sowie den drei vorangehenden und den drei folgenden Tagen.

Abbildung 39: Kumulierte Anzahl Todesfälle mit laborbestätigter Covid-19-Infektion in Liechtenstein gemäss unterschiedlichen Datenbanken, 01.03.2020 – 31.03.2022



Quellen: Amt für Gesundheit, Bundesamt für Gesundheit BAG, Johns Hopkins University JHU/Our World in Data OWID, European Centre for Disease Prevention and Control ECDC. Stand der Daten jeweils am 01.08.2022

Wie bei den laborbestätigten Fällen gibt es zudem Verschiebungen zwischen den einzelnen Tagen. Dem Amt für Gesundheit waren Todesfälle aufgrund der persönlichen Fallbetreuung durch das Contact Tracing zeitnah bekannt und wurden entsprechend erfasst. Todesfälle im Zusammenhang mit Covid-19 müssen dem BAG und dem Amt für Gesundheit von Spitalern und Ärzten direkt via ISM-Meldesystem gemeldet werden. Nachdem dies nicht immer zeitnah erfolgt ist, hat sich das Amt für Gesundheit bei den zuständigen Leistungserbringern aktiv um ein Nachmelden an das BAG bemüht. Dies ist der Grund, weshalb es in den BAG-Daten zeitliche Verzögerungen gab. ECDC hat wiederum Berichtslücken, woraufhin beim nächsten Berichtstag die aggregierte Anzahl neuer Todesfälle vermerkt wird.⁶² Bei den Daten der JHU – und in der Folge auch von OWID – gibt es im Vergleich zu den AG-Daten Verschiebungen von einem Tag bis zu vier Tagen.⁶³

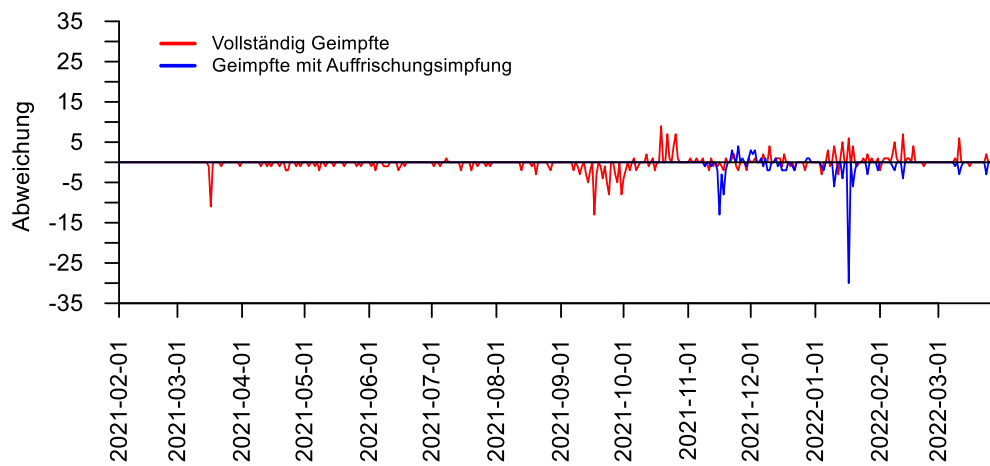
Schliesslich gibt es auch kleinere Unterschiede in der Impfquote zwischen den Datensätzen vom Liechtensteiner Amt für Statistik und dem BAG (Abbildung 40). Bis zum 31. März 2022 weist das BAG für Liechtenstein 26'397 vollständig geimpfte Personen aus. Das Amt für Statistik kommt demgegenüber auf 26'339, also 58 Personen weniger. Ferner zählt das BAG 18'326 Personen mit Auffrischungsimpfung gegenüber 18'230 Personen gemäss Amt für Statistik. Damit weist das BAG 0.2 Prozent mehr vollständig Geimpfte und 0.5 Prozent mehr Personen mit Auffrischungsimpfung aus als das Amt für Statistik. Dies könnte auch mit unterschiedlichen Definitionen zusammenhängen. Die vom BAG publizierte Impfquote liegt dementsprechend leicht höher als die vom Amt für Statistik veröffentlichte Quote. OWID übernimmt seinerseits die Daten vom Bundesamt für Gesundheit.⁶⁴

⁶² So sind beispielsweise zwischen dem 18. November 2020 und dem 30. Dezember 2020 keine täglichen Zahlen vorhanden. Am 31. Dezember 2020 wird sodann die Summe der neu gemeldeten Todesfälle vom 18. November bis 31. Dezember ausgewiesen.

⁶³ Im Mai 2021 und im September 2021 wurde jeweils ein Fall nicht gezählt. Beide Fälle wurden im Oktober 2021 dazugerechnet.

⁶⁴ https://github.com/owid/covid-19-data/blob/master/public/data/vaccinations/country_data/Liechtenstein.csv [letzter Zugriff am 01.08.2022].

Abbildung 40: Abweichung der Anzahl neu gemeldeter, vollständig geimpfter Personen und Personen mit Auffrischungsimpfung in Liechtenstein gemäss unterschiedlichen Datenbanken, 01.03.2020 – 31.03.2022



Erläuterungen: Dargestellt sind die Abweichungen der Anzahl neu gemeldeter, vollständig geimpfter Personen und der Anzahl Personen mit Auffrischungsimpfung zwischen den Datenbanken des Amtes für Statistik und dem Bundesamt für Gesundheit. Quellen: Amt für Statistik, Bundesamt für Gesundheit, eigene Berechnungen. Stand der Daten jeweils am 01.08.2022



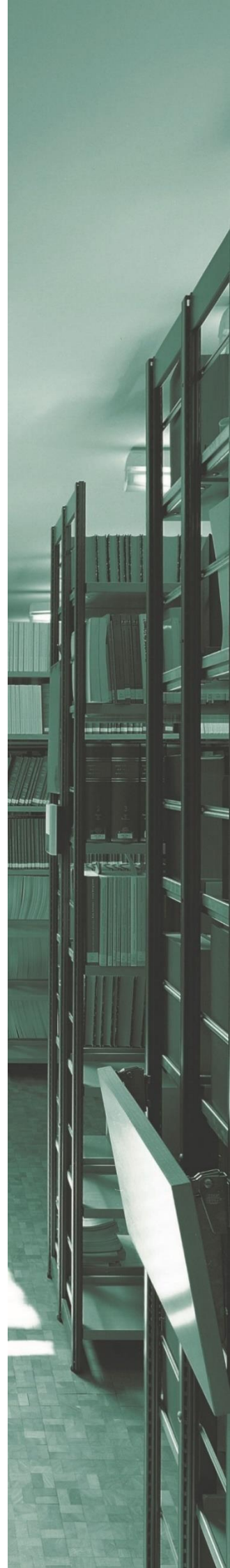
Christian Frommelt, Patricia M. Schiess Rütimann

DAS KRISENMANAGEMENT LIECHTENSTEINS IN DER CORONA-PANDEMIE

ORGANISATION, KOMMUNIKATION UND MASSNAHMEN



LIECHTENSTEIN-INSTITUT



Verantwortlich für den Inhalt

Christian Frommelt, Direktor und Forschungsleiter Politik, Liechtenstein-Institut

Patricia M. Schiess Rütimann, Forschungsleiterin Recht, Liechtenstein-Institut (Kapitel 5.4 bis 5.11)

Mitarbeit

Jeldrik Schottke, Studentischer Mitarbeiter, Liechtenstein-Institut

Philippe Rochat, Forschungsbeauftragter Politik, Liechtenstein-Institut

Die vorliegende Studie ist Teil der Untersuchung des liechtensteinischen Krisenmanagements während der Corona-Pandemie, die das Liechtenstein-Institut im Auftrag der Regierung des Fürstentums Liechtenstein durchführte. Diese besteht aus folgenden Publikationen:

- *Rochat, Philippe (2023):* Der Verlauf der Corona-Pandemie in Liechtenstein. Eine Darstellung mit öffentlich zugänglichen Daten. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.
- *Frommelt, Christian; Schiess Rütimann, Patricia M. (2023):* Das Krisenmanagement Liechtensteins in der Corona-Pandemie: Organisation, Kommunikation und Massnahmen. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.
- *Schiess Rütimann, Patricia M. (2023):* Die Corona-Pandemie und das Recht. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.
- *Frommelt, Christian; Milic, Thomas; Rochat, Philippe (2023):* Die Corona-Pandemie aus der Sicht von Gesellschaft, Politik und Verwaltung. Synthese aus verschiedenen Umfragen und weiteren Analysen. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.
- *Frommelt, Christian; Schiess Rütimann, Patricia M. (2023):* Die Corona-Pandemie in Liechtenstein – Rahmenbedingungen, ausgewählte Erkenntnisse und Lehren. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.

Zitiervorschlag: Frommelt, Christian; Schiess Rütimann, Patricia M. (2023): Das Krisenmanagement Liechtensteins in der Corona-Pandemie: Organisation, Kommunikation und Massnahmen. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.

Gamprin-Bendern, Februar 2023

Liechtenstein-Institut

St. Luziweg 2, 9487 Gamprin-Bendern, Liechtenstein

www.liechtenstein-institut.li

INHALTSVERZEICHNIS

1	Einleitung.....	5
2	Grundlagen für die Krisenbewältigung in Liechtenstein	6
2.1	Gefährdungsanalyse von 2012	6
2.2	Pandemieplan von 2006.....	7
2.3	Schweizer Epidemien-gesetz (EpG) von 2012	9
2.4	Liechtensteinisches Bevölkerungsschutzgesetz (BSchG) von 2007.....	10
3	Organisation des Krisenmanagements.....	12
3.1	Allgemeine Grundprinzipien der Krisenorganisation	12
3.2	Liechtensteinische Organisationsstrukturen in der Corona-Pandemie	13
3.3	Verfügbarkeit von personellen Ressourcen	15
4	Öffentliche Krisenkommunikation	17
4.1	Leitlinien der Krisenkommunikation	18
4.2	Randbedingungen der Krisenkommunikation in Liechtenstein	19
4.3	Organisation der Krisenkommunikation in Liechtenstein.....	21
4.4	Krisenkommunikation während der Corona-Krise.....	21
4.4.1	Öffentliche Medienauftritte von Regierung und Verwaltung	22
4.4.2	Medienmitteilungen	23
4.4.3	Webauftritt	24
4.4.4	Inserate und Hinweise	25
4.4.5	Weitere Informationskanäle.....	25
4.4.6	Beispiel Winterruhe	26
4.5	Einordnung der Krisenkommunikation	27
4.6	Zusammenfassung: Elemente eines erfolgreichen Krisenmanagements	30
5	Überblick über die Schutzmassnahmen	31
5.1	Vergleichende Vorbemerkungen	32
5.2	Hinweise zur Entscheidungsfindung über Massnahmen	33
5.3	Übersicht über die Entwicklung der Massnahmen	35
5.4	Schliessung von Einrichtungen	40
5.5	Vorgaben an die Gastronomie	41
5.6	Einreisebeschränkungen und Ausfuhrverbote.....	44
5.7	Maskenpflicht.....	45
5.8	Vorgaben an das Liechtensteinische Landesspital und andere Gesundheitseinrichtungen	47
5.9	Verbote von Veranstaltungen und anderen Menschenansammlungen.....	49
5.9.1	Vorbemerkungen	49
5.9.2	Chronologie.....	50
5.10	Covid-19-Zertifikate.....	52
5.10.1	Das digitale Covid-Zertifikat der EU	52
5.10.2	Einführung des Covid-Zertifikats und sein Einsatz in Liechtenstein	53
5.11	Impfungen	54
5.11.1	Impfstoffbeschaffung.....	55
5.11.2	Relativ später, aber organisierter Impfbeginn.....	57
5.11.3	Zentrale Organisation: Das Impfzentrum	58
5.11.4	Ablauf der Impfung	61
5.11.5	Impfkampagne	62

6	Aufgaben und Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie.....	63
6.1	Gesundheit	64
6.2	Organisation und Personal	65
6.3	Infrastruktur, Wirtschaft, Bildung, Kultur und Aussenbeziehungen	66
6.4	Kommunikation	67
7	Internationaler Vergleich der Massnahmen	68
8	Fazit	74
9	Referenzen	76
	Anhang.....	81

1 EINLEITUNG

Eine erfolgreiche Krisenbewältigung setzt das Zusammenspiel verschiedener Faktoren voraus. Zu diesen zählen die Vorsorgeplanung, die Organisationsstrukturen und die Krisenkommunikation genauso wie die konkreten Massnahmen, welche in einer Krise erlassen werden. Die Corona-Pandemie brachte dabei ganz neue Aufgaben für die in das Krisenmanagement involvierten Akteure mit sich. Auch die Dauer und das Ausmass der Krise stellten eine grosse Herausforderung für die Krisenorganisation dar. Entsprechend wichtig sind die Darstellung und die Analyse der verschiedenen Strukturen und Prozesse des Krisenmanagements. Krisen kommen meist überraschend. Deshalb muss das Krisenmanagement grundsätzlich flexibel und in seiner Umsetzung anpassungsfähig sein. Dies entbindet jedoch nicht davon, bereits in der Normallage, ohne zeitlichen Druck, die organisatorischen Strukturen für das Krisenmanagement möglichst genau zu definieren. Die effiziente und effektive Bewältigung von Krisen hängt nämlich wesentlich von einem erfolgreichen Zusammenwirken der generellen Vorsorgeplanung mit der konkreten Krisenorganisation ab.

Bevor das Krisenmanagement Liechtensteins in der Corona-Pandemie analysiert werden kann, ist es wichtig, auch die Vorbereitungen im Gesundheitsbereich, sprich den Pandemieplan und das Epidemiegesetz, zu betrachten sowie die mit Blick auf Krisen unterschiedlichster Art erstellte Gefährdungsanalyse und das Bevölkerungsschutzgesetz. Dies erfolgt in Kapitel 2. In Kapitel 3 schliessen sich Ausführungen über die Organisation des Krisenmanagements an. Damit Krisen erfolgreich bewältigt werden können, bedarf es einer guten öffentlichen Kommunikation. Kapitel 4 erläutert deshalb zuerst die Leitlinien für eine gelingende Krisenkommunikation und stellt dann die Randbedingungen für die Krisenkommunikation in Liechtenstein dar. Daraufhin wird die während der Pandemie angetroffene Organisation der Krisenkommunikation dargestellt. Beleuchtet werden anschliessend verschiedene Formen der Kommunikation (von Medienauftritten der Regierungsmitglieder bis hin zu Inseraten), die während der Pandemie angewendet wurden.

Das umfangreiche Kapitel 5 stellt verschiedene der in Liechtenstein verhängten Corona-Massnahmen dar. Insbesondere die Vorgaben für die Gastronomie, für die Einreise ins Land, die Pflicht zum Tragen einer Gesichtsmaske, die Schliessung von Einrichtungen und Versammlungsverbote. In diesem Kapitel werden auch die Covid-19-Zertifikate und die Abwicklung der Impfung erörtert. Vorangestellt werden eine kurze vergleichende Einordnung der Massnahmen und theoretische Ausführungen über die Prinzipien, an denen sich die politischen Akteure orientieren können, wenn sie sich in einer Krise für oder gegen das Ergreifen von Massnahmen und für die Auswahl der geeigneten Massnahmen entscheiden müssen. Abgeschlossen wird die Einführung in die Corona-Massnahmen mit einer Übersicht über die Entwicklung der Massnahmen in Liechtenstein über die gesamte Pandemie hinweg. Während die einschränkenden Massnahmen für die Bevölkerung und die Unternehmen unmittelbar spürbar waren, übernahmen öffentliche Einrichtungen, aber auch private Institutionen, eine Vielzahl weiterer, oft neuer Aufgaben. Kapitel 6 listet eine Reihe dieser Aufgaben und Tätigkeiten, die es zu bewältigen galt, auf.

Mit den in dieser Studie verwendeten Methoden ist es nicht möglich, die Wirksamkeit der einzelnen Massnahmen zu beurteilen. Eine Einordnung der in Liechtenstein während der Corona-Pandemie geltenden Einschränkungen ist aber dennoch möglich, indem ein Vergleich hergestellt wird zur Situation in anderen Staaten. Kapitel 7 stellt hierfür den Oxford Covid-19 Government Response Tracker (OxCGRT) dar. Dieser sammelt systematische Informationen über Massnahmen, welche die Regierungen von mehr als 180 Staaten zur Bekämpfung von Covid-19 ergriffen haben. Anhand einer standardisierten Skala von Indizes wird eine Reihe von zusammengesetzten Indexen erstellt, um das Ausmass dieser Massnahmen zu messen. Dabei ist zu beachten, dass diese Indizes lediglich die Anzahl und Schärfe der Regierungsmassnahmen erfassen und nicht als Bewertung der Richtigkeit oder Wirksamkeit der Massnahmen eines Landes zu verstehen sind. Kapitel 8 fasst die Kernergebnisse der Studie zusammen.

2 GRUNDLAGEN FÜR DIE KRISENBEWÄLTIGUNG IN LIECHTENSTEIN

Liechtenstein verfügte bereits vor Ausbruch der Corona-Pandemie über gesetzliche Grundlagen und verschiedene Pläne zur Bewältigung von Krisen verschiedenster Art. Die für den Umgang mit der Covid-19-Krise wichtigsten Dokumente werden im Folgenden hier kurz vorgestellt. Es sind dies die im Jahr 2012 erstellte Gefährdungsanalyse, der Pandemieplan von 2006, das (schweizerische) Epidemien-gesetz sowie das (liechtensteinische) Bevölkerungsschutzgesetz.

2.1 Gefährdungsanalyse von 2012

Im November 2012 führte das Amt für Bevölkerungsschutz eine Gefährdungsanalyse für das Land Liechtenstein durch. In ihr wurde hervorgehoben, dass es sich dabei lediglich um den IST-Zustand der bevölkerungsschutzrelevanten Gefährdungen in Liechtenstein handelte.¹

Einleitend wurde ausgeführt: *«Für einen kleinen Staat wie Liechtenstein ist es jedoch nicht immer möglich, Katastrophen und Notlagen, also bevölkerungsschutz-relevante Ereignisse, autonom zu bewältigen.»*² Dies gelte vor allem in Bezug auf die wirtschaftliche Landesversorgung. Denn im Fall einer Mangellage könne die nicht genügend diversifizierte Wirtschaft die Engpässe nicht aus eigener Kraft ausgleichen. Bei der Beschaffung von lebenswichtigen Gütern (Energie, Lebensmittel, Medikamente und Kommunikation) ist der Bevölkerungsschutz Liechtensteins stark auf Importe und die Unterstützung aus dem Ausland angewiesen. Die 2012 getroffene Feststellung bewahrheitete sich insofern, als zu Beginn der Corona-Pandemie die Beschaffung von Schutzmaterial und in fortgeschrittenem Stadium der Pandemie die Beschaffung adäquater Impfstoffe gegen SARS-CoV-2 nicht einfach war. Liechtenstein war auf Lieferanten aus dem Ausland und bei der Organisation der Impfstoffe auf die Verhandlungsmacht der Schweiz angewiesen.³

Die im Rahmen der Gefährdungsanalyse erstellte Risikomatrix zeigt, *«dass von einer zwischen Menschen übertragbaren Infektionskrankheit mit epidemischem bzw. pandemischem Charakter das grösste Risiko für das Fürstentum Liechtenstein ausgeht. Dieses Ergebnis deckt sich mit den Ergebnissen vergleichbarer Analysen»* aus dem Ausland.⁴ Konkret verorteten die Experten die Gefahr *«Infektionskrankheit Mensch»* als ein Ereignis, welches eine Häufigkeit von >30–100 Jahren, eine Todesopferzahl von >300, eine Krankenanzahl von >3'000 und einen Ausfall der Grundversorgung (Strom, Wasser, Telekommunikation) von >2 Monaten aufweist. In der Risikoanalyse wurde des Weiteren ausgeführt, das liechtensteiner Gesundheitswesen gelange in einer nationalen Gesundheitskrise rasch an seine Grenzen: *«Die Kapazitäten für Spezialbehandlungen wie Quarantäne oder Intensivpflege sind stark limitiert.»*⁵ Auch diesbezüglich wurde die starke Abhängigkeit vom Ausland betont und die damit einhergehenden Gefahren, wenn – wie im Fall einer Pandemie – nicht nur Liechtenstein viele erkrankte Personen zu versorgen hat.

Die Kommunikation in der Krise wurde in der Gefährdungsanalyse als ein Kernelement des Bevölkerungsschutzes hervorgehoben. Eine zeitnahe und vor allem sachlich richtige Information an beteiligte Akteure, die Bevölkerung und die internationale Gemeinschaft wurden als zwingend für die Bewältigung nationaler Krisen erachtet. Zum Schluss wies die Analyse darauf hin, dass es eine dauernde Überprüfung der Risikomatrix brauche. Die Gefährdungslage verändere sich nämlich ständig.

Ausgehend von den in der Gefährdungsanalyse erkannten Risiken wurden in den folgenden Jahren verschiedene grenzüberschreitende Übungen durchgeführt. So im Jahr 2013 die zivil-militärische Katastrophenschutzübung namens FLusS-GAu2013 mit ca. 1000 Schweizer Armeeangehörigen und 100 Hilfeleistenden

¹ Amt für Bevölkerungsschutz, Gefährdungsanalyse, Information der Projektleitung im Vorspann.

² Amt für Bevölkerungsschutz, Gefährdungsanalyse, S. 1.

³ Zur Beschaffung der Impfstoffe siehe das Unterkapitel 5.11.1.

⁴ Amt für Bevölkerungsschutz, Gefährdungsanalyse, S. 19.

⁵ Amt für Bevölkerungsschutz, Gefährdungsanalyse, S. 22.

aus Liechtenstein, die vom Szenario eines Rheinhochwassers ausging.⁶ 2015 wurde das Projekt «Schutz kritischer Infrastrukturen (SKI)» initiiert.⁷ Es evaluierte die im Ereignisfall für das Funktionieren der Gesellschaft entscheidenden Strukturen und beurteilte ihre Bedeutung, damit die Infrastrukturbetreiber ihre Einrichtungen resilienter gegenüber Störungen ausgestalten konnten.⁸ Darüber hinaus wurde im Rechenschaftsbericht 2016 festgehalten, dass im Sinne des integralen Risikomanagements die in der Gefährdungsanalyse ausgewiesenen Risiken im Rahmen von ereignisspezifischen Projekten vertieft analysiert werden sollen.⁹ Als ein Beispiel wurde auch die Pandemie genannt, wobei sich in den darauf folgenden Rechenschaftsberichten keine weiteren Ausführungen hierzu finden lassen.

2.2 Pandemieplan von 2006

Als sich in den Jahren 2005 bis 2007 das Virus H5N1 («Vogelgrippe») global ausbreitete,¹⁰ aktualisierte die Weltgesundheitsorganisation (WHO) im Mai 2005 ihren Plan zur Pandemievorbereitung. Wegen der Bedrohung durch das Vogelgrippevirus revidierte die Schweiz ihren Pandemieplan im Sommer 2006.¹¹ Sie stützte sich dabei auf den aktualisierten Pandemieplan der WHO. Der liechtensteinische Pandemieplan vom September 2006 stellt – wie er selbst ausführt – einen Anhang zum Schweizer Pandemieplan dar. Er setzt die Empfehlungen und Vorgaben des Schweizer Pandemieplanes auf Landesebene um und muss deshalb zusammen mit dem Schweizer Pandemieplan gelesen werden.¹²

Die Verknüpfung der beiden Pandemiepläne erklärt sich daraus, dass in Liechtenstein – gestützt auf den Zollanschlussvertrag vom 29. März 1923 – seit jeher das schweizerische Epidemiengesetz gilt.¹³ Die Grundlage für die damalige Erstellung und die spätere Aktualisierung des Schweizer Pandemieplanes fand sich in Art. 7 der Influenza-Pandemieverordnung,¹⁴ die sich ihrerseits auf das Epidemiengesetz vom 18. Dezember 1970¹⁵ stützte. Heute findet sich die Grundlage für den Pandemieplan in Art. 8 EpG¹⁶, der den Bund und die Kantone zu Vorbereitungsmaßnahmen verpflichtet, und in der Epidemienverordnung¹⁷.

Der im September 2006 durch das Amt für Gesundheit veröffentlichte, bis heute gültige liechtensteinische Pandemieplan nennt als Ziel «die Empfehlungen und Vorgaben des Schweizer Pandemieplanes auf Landesebene umzusetzen. Insbesondere geht es dabei um die Aufrechterhaltung des öffentlichen Lebens in einer Krisensituation.»¹⁸ Beim Influenza-Pandemieplan Schweiz¹⁹ von 2018, beim liechtensteinischen Pandemieplan und auch bei den kantonalen Pandemieplänen handelt es sich um Planungsinstrumente. Aus dem liechtensteinischen Pandemieplan geht hervor, dass ein Pandemiestab gebildet werden soll: «Für den Fall einer Grippepandemie wird ein spezieller Krisenstab eingerichtet, der entsprechend der gesundheitlichen Bedrohung anders besetzt ist als der Landesführungsstab.»²⁰ Zwar sah das zu dieser Zeit gültige Gesetz über den Katastrophenschutz²¹ in

⁶ Rechenschaftsbericht der Regierung 2013, S. 233.

⁷ Rechenschaftsbericht der Regierung 2015, S. 241.

⁸ Das vertrauliche Kataster wurde 2017 fertig gestellt: Rechenschaftsbericht der Regierung 2017, S. 235.

⁹ Rechenschaftsbericht der Regierung 2016, S. 246.

¹⁰ Siehe Shi und Gao (2021). Das H5N1-Virus war 1959 erstmals identifiziert worden. Das Infektionsgeschehen wird von der WHO immer noch überwacht. Siehe das «Avian Influenza Weekly Update» der WHO.

¹¹ Siehe auch Hauri et al. (2020), S. 49 ff.

¹² Für die Erstellung des liechtensteinischen Pandemieplans setzte die Regierung im Sommer 2005 die Koordinationsgruppe «Gesundheit und Grippepandemie» unter der Leitung des Amtes für Gesundheitsdienste ein. Rechenschaftsbericht der Regierung 2005, S. 222.

¹³ Siehe dazu Kapitel 3.1 und 3.2 in Schiess Rütimann (2023).

¹⁴ Influenza-Pandemieverordnung vom 27. April 2005 (AS 2005 2137).

¹⁵ Epidemiengesetz vom 18. Dezember 1970 (AS 1974 1071).

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

¹⁷ Verordnung vom 29. April 2015 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (SR 818.101.1).

¹⁸ Amt für Gesundheit, Pandemieplan, S. 4.

¹⁹ Bundesamt für Gesundheit, Influenza-Pandemieplan.

²⁰ Amt für Gesundheit, Pandemieplan, S. 7.

²¹ Gesetz vom 25. März 1992 über den Katastrophenschutz (LGBl. 1992 Nr. 48). Das Katastrophenschutzgesetz wurde 2007 durch das Gesetz vom 26. April 2007 über den Schutz der Bevölkerung (Bevölkerungsschutzgesetz; BSchG; LGBl. 2007 Nr. 139 LR 521) abgelöst. Gemäss Art. 10 Abs. 2 lit. d Ziff. 2a BSchG kann der Landesführungsstab «bei besonderen Lagen» «die Führungsverantwortung an eine technische Einsatzleitung übertragen».

Artikel 10 die Einsetzung eines Landesführungsstabs im Fall einer nationalen Krise vor. Für Gesundheitskrisen hielt man es jedoch für notwendig, einen eigenen Stab einrichten zu können, der durch das für das Ressort Gesundheit zuständige Regierungsmitglied [seit 2013: Ministerium für Gesellschaft] geleitet wird.

Der Pandemiestab sollte sich aus den für diesen Bereich «*massgebliche(n) Ämter(n) der Landesverwaltung sowie Institutionen aus dem Gesundheits- und Pflegebereich*»²² konstituieren. Konkret sollten die folgenden Institutionen und Ämter dauernden Einsitz in den Stab nehmen: Amt für Gesundheitsdienste, Amt für Lebensmittelkontrolle und Veterinärwesen, Landespolizei, Amt für Zivilschutz und Landesversorgung, Stabsstelle für Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit/Presse- und Informationsamt, Landesspital, Ärztekammer, Verband Liechtensteiner Familienhilfe/Liechtensteinische Alters- und Krankenhilfe, epidemiologische Fachberatung. In einem erweiterten Kreis und bei Bedarf sollten die Gemeinden, das Schulamt, die Wirtschaftsverbände und -vereinigungen und die Kirche hinzugeholt werden. Die Aufgabe des Pandemiestabs wurde 2006 wie folgt definiert:

*«Anstelle des Landesführungsstabs wird ein Pandemie-Krisenstab die Entscheidungsgrundlagen für die Regierung sicherstellen und diese in der Leitung sowie im Vollzug und in der Koordination der Massnahmen unterstützen. Eine sehr enge Zusammenarbeit und Koordination innerhalb der Regierung ist für die Bewältigung einer grossen, alle Lebensbereiche betreffenden Bedrohungslage von grundlegender Bedeutung. Die Planung des konkreten Vorgehens dazu obliegt der Regierung.»*²³

In einem «Do-Nothing-Szenario», also einer pandemischen Situation, in welcher keine öffentlichen Massnahmen getroffen werden und einem Virus stattdessen freier Lauf gelassen wird, ging der damalige Pandemieplan der Schweiz von der folgenden Entwicklung aus: *«Es sind mehrere pandemische Wellen möglich. Eine Pandemiewelle dauert rund 12 Wochen. Das Intervall ist unbekannt. 25% der Bevölkerung werden erkranken. 2.5% aller Erkrankten müssen hospitalisiert werden. 15% der hospitalisierten Patientinnen und Patienten benötigen Intensivpflege. 0.4% der erkrankten Personen werden an den Folgen von Komplikationen sterben.»*²⁴

Allerdings hatten die Autoren des Pandemieplans von 2006 bereits damals festgehalten: *«Trotz Erfahrungen aus früheren Pandemien können Zeitpunkt, Schweregrad sowie Ausmass der Folgen einer nächsten Pandemie nicht vorausgesagt werden.»*²⁵

Des Weiteren hält der Pandemieplan von 2006 fest, welche Massnahmen zur Eindämmung und Abfederung des Pandemiegeschehens ergriffen werden müssen. Im Gesundheitsbereich sind die Prophylaxe für exponiertes Gesundheitspersonal, eine Verzichtsplannung (d. h. keine Wahleingriffe), eine Kapazitätsplanung sowie das Anlegen eines Pandemielagers für wichtige Medikamente und Schutzmaterial vorgesehen. Im Bereich der persönlichen Schutzmassnahmen sollen dieselben Massnahmen wie in der Schweiz ergriffen werden. Vorgesehen sind im Pandemieplan die Handhygiene, die freiwillige Einschränkung von privaten Kontakten sowie die Empfehlung zum Tragen einer chirurgischen Maske, Letzteres jedoch erst in einer akuten Pandemiephase. Des Weiteren sollte die Bevölkerung angewiesen werden, einen Notvorrat anzulegen. Zudem sollte in Liechtenstein ein Lager an antiviralen Medikamenten und Oseltamivirphosphat (für das Grippe- und Influenza-Medikament Tamiflu) angelegt werden. Der Plan hält zudem fest, dass davon auszugehen ist, dass nach ungefähr 6 Monaten ein Pandemieimpfstoff zur Verfügung stehen wird.²⁶ Der Impfstoff soll durch das schweizerische Bundesamt für Gesundheit organisiert und an alle Kantone sowie Liechtenstein verteilt werden.

Im Pandemieplan von 2006 wurden nicht nur die Auswirkungen auf die Gesundheit der Bevölkerung berücksichtigt. Vielmehr hielt der Plan auch fest, dass es im Falle einer Pandemie wegen der Isolation von Infizierten und Schliessungen von Betrieben zu grossen Ausfällen in der Wirtschaft kommen werde. Nicht berücksichtigt wurden jedoch die Auswirkungen auf internationale Lieferketten und die Abhängigkeit Liechtensteins von

²² Amt für Gesundheit, Pandemieplan, S. 7.

²³ Amt für Gesundheit, Pandemieplan, S. 8.

²⁴ Amt für Gesundheit, Pandemieplan, S. 11.

²⁵ Amt für Gesundheit, Pandemieplan, S. 10.

²⁶ Amt für Gesundheit, Pandemieplan, S. 19: Im Pandemieplan wurde von einer Grippe-ähnlichen Pandemie ausgegangen.

der globalen Wirtschaft. Die temporäre Schliessung von Schulen und ein Verbot von Veranstaltungen wurden im Pandemieplan als Massnahmen vorgesehen, ein Gespräch mit dem Erzbistum über kirchliche Anlässe erwähnt. Zum Contact-Tracing, zu einer Test-Strategie, einer Impf-Strategie, der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und des öffentlichen Verkehrs oder zu einer möglichen Kommunikationsstrategie wurde im Pandemieplan nichts Genaueres festgehalten, sondern höchstens auf die noch ausstehende Planung verwiesen.

An sich nahm der Pandemieplan von 2006 viele Punkte der Corona-Pandemie realitätsgetreu vorweg. Er weist jedoch Lücken in diversen Bereichen auf. Ebenso mangelt es an detaillierten Erläuterungen zu einzelnen Themen. Überdies ist die Annahme, dass es sich bei einer Pandemie um eine Influenza-Verbreitung handeln werde, problematisch.²⁷ Entscheidend ist jedoch, dass der Pandemieplan mit der Regelung der Organisationsstrukturen die Zuständigkeiten festlegte und die Prozesse definierte.

Die Pandemieplanung der Schweiz war nach der Publikation des ersten Pandemieplans aus dem Jahr 2004 kontinuierlich aktualisiert worden. Die letzte Aktualisierung vor Ausbruch der Corona-Pandemie erfolgte 2018 (5. Grippe-Pandemieplan). Trotzdem wies auch der Schweizer Pandemieplan in Bezug auf die Corona-Pandemie Mängel auf: Er konzentrierte sich auf eine Bedrohung durch Influenzaviren und ging deshalb davon aus, dass nach spätestens einem halben Jahr ein Impfstoff vorliegen werde. Die möglichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen von Pandemien und ihrer Bewältigung standen im Schweizer Pandemieplan nicht im Vordergrund.²⁸ Überdies war auf Ebene Bund nur noch ein kleines Pflichtlager vorgesehen,²⁹ Beim Ausbruch der Corona-Pandemie waren zudem noch nicht alle Vorbereitungen abgeschlossen.³⁰

Nach der Erstellung des Pandemieplans ging die Regierung davon aus, dass «immer wieder neue Erkenntnisse in den Pandemieplan einfliessen müssen» und der Plan deshalb «einer dauernden Überarbeitung zu unterziehen und auf dem aktuellsten Stand zu halten» sei. Ferner sollten «landesinterne Vorbereitungen weiterhin koordiniert und aufeinander abgestimmt» werden.³¹ In den folgenden Jahren wurden entsprechend verschiedene Vorbereitungen durchgeführt – unter anderen wurden Handbücher für wichtige Teilbereiche wie Polizei, Landesspital, Ärztekammer usw. erstellt³² Ende Oktober 2007 beurteilten Vertreter der ECDC (European Center for Disease Prevention and Control) die derzeitigen Pandemievorbereitungen Liechtensteins. Der Bericht fiel sehr positiv aus.³³ Ab 2011 finden sich in den Rechenschaftsberichten keine weiteren Ausführungen zur Pandemieplanung mehr. Für die Pandemieplanung wurden folglich nur mehr wenige Ressourcen aufgewendet.

2.3 Schweizer Epidemiengesetz (EpG) von 2012

Die Bekämpfung von Epidemien stellt seit dem Abschluss des Zollanschlussvertrages zwischen Liechtenstein und der Schweiz im Jahr 1923 eine Zollvertragsmaterie dar.³⁴ Das zu Beginn der Pandemie gültige Epidemiengesetz war in der Schweiz und in Liechtenstein am 1. Januar 2016 in Kraft getreten.³⁵ Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft hatte es am 28. September 2012 verabschiedet. Da das Referendum ergriffen wurde, wurde am 22. September 2013 über die Vorlage abgestimmt. Mit der Annahme in der Volksabstimmung³⁶ wurde die Gültigkeit auch für Liechtenstein beschlossen, wenn auch ohne den Einbezug des Stimmvolks des Fürstentums.

²⁷ Siehe *Amt für Gesundheit*, Pandemieplan, S. 6.

²⁸ *Hauri et al.* (2020), S. 65 f.

²⁹ *Hauri et al.* (2020), S. 70.

³⁰ *Hauri et al.* (2020), S. 77.

³¹ *Rechenschaftsbericht der Regierung 2006*, S. 232.

³² *Rechenschaftsbericht der Regierung 2007*, S. 244.

³³ *Rechenschaftsbericht der Regierung 2007*, S. 244.

³⁴ Siehe auch Kapitel 3.1 und 3.2 in *Schiess Rütimann* (2023).

³⁵ Siehe die Fussnote 9 in LGBl. 2015 Nr. 313.

³⁶ BBl 2013 8789.

Während der Dauer der Corona-Pandemie wurde das Epidemien-gesetz einmal geändert. Am 19. Juni 2020 wurde in Art. 60a EpG die gesetzliche Grundlage für das Proximity-Tracing-System geschaffen.³⁷ Ursprünglich war Art. 60a EpG befristet bis zum 30. Juni 2022. Er wurde dann jedoch bis zum 31. Dezember 2022 verlängert.³⁸ Seit dem 1. Januar 2023 gilt eine revidierte Version von Art. 60a EpG, die nun auch das Presence-Tracing-System umfasst.³⁹

Das Epidemien-gesetz soll es dem Staat ermöglichen, alle notwendigen Massnahmen zur Pandemiebekämpfung zu treffen, die zum Schutz der Bevölkerung vor übertragbaren Krankheiten dienlich sind (siehe Art. 1 EpG). Das Gesetz sieht drei Eskalationsstufen vor. In der «normalen Lage» obliegen der Schutz und die notwendigen Massnahmen den Kantonen. Der Bund hat in dieser Zeit nur wenige Kompetenzen. In der «besonderen Lage» erhält der Bundesrat (also die Schweizer Regierung) zusätzliche Kompetenzen, um Massnahmen gegenüber einzelnen Personen und gegenüber der ganzen Bevölkerung zu treffen (Art. 6 EpG). In der «ausserordentlichen Lage» erhält der Bundesrat weitreichende und umfassende Befugnisse (Art. 7 EpG).

2.4 Liechtensteinisches Bevölkerungsschutzgesetz (BSchG) von 2007

In Liechtenstein ist – gestützt auf den Zollanschlussvertrag – das Schweizer Landesversorgungsgesetz⁴⁰ anwendbar. Es regelt die Massnahmen zur Sicherstellung der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen in schweren Mangellagen. Nicht anwendbar ist hingegen das Schweizer Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetz. Liechtenstein hat ein eigenes Bevölkerungsschutzgesetz, das Bevölkerungsschutzgesetz (BSchG) vom 26. April 2007.⁴¹ Es verfolgt einen anderen Zweck als das (Schweizer) Landesversorgungsgesetz, nämlich die Vorbereitung, Durchführung und Finanzierung von Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen. Es wurde gestützt auf eine aktualisierte sicherheitspolitischen Lageanalyse erlassen. In dieser stand nicht mehr die Bedrohung Liechtensteins durch einen bewaffneten Konflikt im Vordergrund.⁴² Vielmehr rückten Bedrohungen durch Katastrophen (seien es Naturkatastrophen, von Menschen verursachte Katastrophen oder technisches Versagen) und schwere Unglücksfälle ins Zentrum.

Das Bevölkerungsschutzgesetz bildet die Grundlage für die Bewältigung solcher Ereignisse, welche die Einwohnerinnen und Einwohner Liechtensteins hart treffen können. Es regelt deshalb insbesondere die Aufgaben und Kompetenzen und die Zusammenarbeit der verschiedenen auf Ebene Land und Gemeinden angesiedelten Führungsorganisationen sowie der Rettungs- und Hilfsdienste. Sie sollen sich so wie vom Gesetz vorgesehen im Umfang ihrer Aufgabenumschreibung koordiniert auf den Eintritt von solchen Notlagen vorbereiten und einen optimalen Schutz der Bevölkerung vorsehen. Dies geschieht insbesondere durch die Ausbildung der betreffenden Personen und durch eine Einsatz- und Massnahmenplanung.⁴³ Im Falle einer Katastrophe oder eines Unglückes sollen die vom Gesetz bezeichneten Organe die Auswirkungen begrenzen und die negativen Folgen bewältigen sowie letztlich wieder geordnete Verhältnisse herstellen.

Der Vorläufer des Gesetzes war das Gesetz über den Katastrophenschutz von 1992.⁴⁴ In diesem war insbesondere die Einsetzung eines Landesführungsstabs geregelt, der die Führungsverantwortung im Ernstfall übernimmt. Nicht vorgesehen war die Möglichkeit des Landesführungsstabs, diese Verantwortung an eine technische Einsatzleitung zu übertragen. Das aktuelle Bevölkerungsschutzgesetz von 2007 regelt die Aufgaben des Landesführungsstabs. In einer besonderen oder ausserordentlichen Lage besteht eine seiner Kernaufgaben im landesweiten Ressourcenmanagement. In besonderen Lagen (aber nicht in einer ausserordentlichen Lage) lässt es das Gesetz ausdrücklich zu (siehe Art. 10 Abs. 2 lit. d Ziff. 2a BSchG), dass der Landesführungsstab die Führungsverantwortung an eine technische Einsatzleitung überträgt. Die Kompetenz, diese

³⁷ AS 2020 2191.

³⁸ AS 2021 878.

³⁹ AS 2022 817.

⁴⁰ Bundesgesetz vom 17. Juni 2016 über die wirtschaftliche Landesversorgung (Landesversorgungsgesetz, LVG) (SR 531).

⁴¹ Gesetz vom 26. April 2007 über den Schutz der Bevölkerung (Bevölkerungsschutzgesetz; BSchG; LGBL 2007 Nr. 139 LR 521).

⁴² BuA Nr. 129/2006, S. 9.

⁴³ BuA Nr. 129/2006, S. 29.

⁴⁴ Gesetz vom 25. März 1992 über den Katastrophenschutz (LGBL 1992 Nr. 48).

Delegation vorzunehmen, erhielt der Landesführungsstab mit der BSchG-Revision von 2016.⁴⁵ Sie war ausdrücklich auch für den Fall einer Pandemie gedacht.⁴⁶

In der Bevölkerungsschutzverordnung von 2016⁴⁷ werden die im Gesetz festgehaltenen Aufgaben der verschiedenen Organe weiter ausgeführt, und es wird festgehalten, wer dem Landesführungsstab angehört.⁴⁸

Tabelle 1 gibt eine Übersicht über ausgewählte Etappen der Pandemievorbereitung in Liechtenstein und der Schweiz. Sie zeigt erneut eine relativ intensive Auseinandersetzung mit der Pandemieplanung zwischen 2005 und 2011 unter der Führung des Amtes für Gesundheit. Danach finden sich Hinweise auf eine aktive Auseinandersetzung mit dem Risiko einer Pandemie vor allem im Rahmen der Tätigkeiten des Amtes für Bevölkerungsschutz.

Tabelle 1: Ausgewählte Stationen in der Pandemievorbereitung in Liechtenstein und der Schweiz 2004-2020

Jahr	Schweiz	Liechtenstein
2004	Publikation 1. Grippe-Pandemieplan	
2005	Strategische Führungsübung 2005	Bestellung Koordinationsgruppe «Gesundheit und Grippepandemie»
2006	Teilrevision Epidemiengesetz (EpG); Publikation überarbeiteter Grippe-Pandemieplan	Publikation Pandemieplan
2007		Evaluation der Pandemievorbereitung durch ECDC; Erstellung diverser Handbücher zum Umgang mit einer Pandemie; Verabschiedung BSchG
2008		Übernahme des vom BAG publizierten Handbuchs «Pandemie – Handbuch für die betriebliche Vorbereitung» für die Landesverwaltung
2009	Publikation 2. Grippe-Pandemieplan; Influenzapandemie (H1N1)	Influenzapandemie (H1N1)
2010	Evaluation Influenzapandemie (H1N1)	Workshop mit BAG zur Evaluation der Erfahrungen mit der Influenzapandemie (H1N1)
2011		Beitritt zu den Internationalen Gesundheitsvorschriften der Weltgesundheitsorganisation (WHO) ohne eigenständige WHO-Mitgliedschaft
2012	Beginn Totalrevision EpG	Durchführung Gefährdungsanalyse
2013	Publikation 3. Grippe-Pandemieplan	
2014	Sicherheitsverbandsübung 2014	
2015	Publikation 4. Grippe-Pandemieplan	
2016		Revision BSchG
2017	Evaluation der Schweiz und Liechtensteins durch die WHO betreffend die IHR (International Health Regulations) Core Capacities	Evaluation der Schweiz und Liechtensteins durch die WHO betreffend die IHR (International Health Regulations) Core Capacities
2018	Publikation 5. Grippe-Pandemieplan	

Quelle: Angaben zur Schweiz basierend auf Hauri et al. 2020, S. 51; Angaben zu Liechtenstein stammen aus den Rechenschaftsberichten 2005 bis 2018.

⁴⁵ Gesetz vom 28. September 2016 über die Abänderung des Bevölkerungsschutzgesetzes, LGBl. 2016 Nr. 401.

⁴⁶ BuA Nr. 59/2016, S. 27, sagte: «Im Ereignisfall kann auch ein Fachstab die Funktion einer technischen Einsatzleitung innehaben (z. B. medizinischer Fachstab im Falle einer Pandemie).»

⁴⁷ Bevölkerungsschutzverordnung (BSchV) vom 29. November 2016 (LGBl. 2016 Nr. 426 LR 521.1).

⁴⁸ Indem diese Punkte mit der BSchG-Revision von 2016 (LGBl. 2016 Nr. 401) in die Verordnung «verschoben» wurden, wurden die «Zusammensetzung des Stabs und die ihm hinterlegten Entscheidungsmechanismen flexibler» ausgestaltet, damit der Stab «situativ gezielter auf die Vielzahl der potentiellen Gefährdungsbilder» regieren konnte. So BuA Nr. 59/2016, S. 13 und auch S. 25 f.

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang die 2017 von der WHO durchgeführte Evaluation der Kernkapazitäten Liechtensteins und der Schweiz im Umgang mit internationalen Gesundheitsvorschriften.⁴⁹ Die Evaluation steht nicht in einem direkten Zusammenhang mit der Vorbereitung auf eine Pandemie, thematisiert aber verschiedene Herausforderungen im Zusammenhang mit einer Pandemie. Die Experten der WHO weisen in ihrem Evaluationsbericht auf diverse Schwachstellen in Liechtenstein hin. Wiederholt wird auf zu geringe Kapazitäten verwiesen und in der Folge der Ausbau der personellen Ressourcen sowie regelmässige Übungen empfohlen. Ebenso wird ein unterentwickeltes Bewusstsein für die Risiken eines nationalen Gesundheitsnotfalls kritisiert und somit eine zu geringe Bereitschaft sich hierfür entsprechend vorzubereiten. Gemäss den im Rahmen dieser Studie durchgeführten Interviews wurde der Evaluation und den daraus resultierenden Empfehlungen keine grosse Bedeutung zugemessen, was die von den WHO-Experten geäusserte Kritik bestätigt. Umgekehrt zeigt die Lektüre des Berichts tatsächlich, dass die durch die Kleinstaatlichkeit geprägten besonderen Rahmenbedingungen Liechtensteins sich in einer solchen Evaluation nur schwer abbilden lassen. Verschiedene in der Evaluation vorgebrachte Bedenken haben sich in der Corona-Pandemie denn auch nicht bestätigt – so z. B. unzureichende Kapazitäten für eine Krisenkommunikation. Dennoch bietet der Bericht wichtige Einsichten und Erkenntnisse, die auch bei der Aufarbeitung der Corona-Pandemie und darüber hinaus von Relevanz sind.

3 ORGANISATION DES KRISENMANAGEMENTS

Die Organisationsstrukturen des Krisenmanagements tragen wesentlich zur Effizienz und Effektivität sowie zur Durchhaltefähigkeit des Krisenmanagements bei. Im Folgenden sollen die wichtigsten Akteure und wesentlichen Elemente des liechtensteinischen Krisenmanagements in der Corona-Pandemie nachgezeichnet werden. Einleitend werden ein paar Grundkonzepte zur Krisenorganisation definiert.

3.1 Allgemeine Grundprinzipien der Krisenorganisation

Das Krisenmanagement eines Staates «sollte hinreichend vorbereitet und im Ereignisfall unmittelbar handlungsfähig sein».⁵⁰ Dafür müssen gemäss Thiel und Hauri «Führungskompetenzen und Verantwortlichkeiten verwaltungsübergreifend auf allen Staatsebenen sowohl in der Vorsorge- als auch in der Bewältigungsphase eindeutig definiert sein und in der Praxis gelebt werden.»⁵¹ Eine zentrale Bedeutung kommt dabei Krisenstäben und der Stabsarbeit zu. Ein Krisenstab bezeichnet eine «besondere Form der Stabsarbeit von Personen, die bei Gefahren- und Schadenlagen staatliche Hilfsmassnahmen koordinieren».⁵² Unter Stabsarbeit versteht man im Regelfall «ein abgestimmtes und eingeübtes Vorgehen einer feststehenden Anzahl von Beteiligten».⁵³

Um die Leistungs- und Durchhaltefähigkeit einer Krisenorganisation zu sichern, ist es gemäss Lehrmeinung wichtig, dass sich die «strategischen und operativen Schlüsselfunktionen der Stabsarbeit auf verschiedene Schultern» verteilen.⁵⁴ Demnach trägt der Chef oder die Chefin eines Führungsorgans «die Gesamtverantwortung für alle Entscheide des Führungsorgans und ist verantwortlich für dessen Konfiguration und interne Aufgabenverteilung», während der Stabschef oder die Stabschefin verantwortlich ist «für die Abläufe und Prozesse innerhalb des Führungsorgans».⁵⁵ Fehlt eine solche Trennung von strategischen und operativen Schlüsselfunktionen, wird die Qualität der Stabsarbeit «extrem personenabhängig und stellt damit ein hohes Risiko hinsichtlich der Leistungs- und Durchhaltefähigkeit» dar.

⁴⁹ WHO 2017

⁵⁰ Thiel und Hauri (2022), S. 5.

⁵¹ Thiel und Hauri (2022), S. 5.

⁵² Bundesministerium des Innern (2022), Organisation des Krisenmanagements, <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bevoelkerungsschutz/krisenmanagement/organisation/krisenmanagement-organisation-node.html>.

⁵³ Bundesministerium des Innern (2022).

⁵⁴ Thiel und Hauri (2022), S. 14.

⁵⁵ Thiel und Hauri (2022), S. 14.

Weitere Grundsätze der Organisation des Krisenmanagements sind neben klaren Strukturen mit einer klaren Kompetenzverteilung eine gute Dokumentation, klare Stellvertretungsregeln, klar definierte und militzugliche Pflichtenhefte und regelmässige Übungen sowie gezielte Schulungen im Bereich der Stabsarbeit. Die Organisation des Krisenmanagements soll dabei verwaltungsübergreifend konzipiert sein, da sich die Relevanz einer Krise selten auf ein Politikfeld beschränkt.

3.2 Liechtensteinische Organisationsstrukturen in der Corona-Pandemie

In Anbetracht der erhöhten Gefährdung durch die Corona-Pandemie wurde am 3. Februar 2020 eine Sitzung im Ministerium für Gesellschaft einberufen, an welcher bereits ein grosser Teil der Mitglieder des zukünftigen «Stabs neuer Coronavirus 2019-nCov» (folgend «Stab neuer Coronavirus» oder «Pandemiestab») teilnahm. An der Sitzung wurde der gemeinsame Wissensstand evaluiert und die Notwendigkeit der Einberufung eines Pandemiestabs deklariert. Am 11. Februar 2020 konnte dieser Stab durch die Regierung aufgestellt und in Kraft gesetzt werden. Seine Rechtsgrundlage fand der Stab neuer Coronavirus im Pandemieplan aus dem Jahr 2006. Damit ist der Pandemiestab vom Landesführungsstab zu unterscheiden, welchem ansonsten bei besonderen und ausserordentlichen Lagen die strategische und die operative Führung des Bevölkerungsschutzes obliegt. Der Pandemieplan definiert den Pandemiestab als einen «speziellen Krisenstab», der «entsprechend der gesundheitlichen Bedrohung anders besetzt ist als der Landesführungsstab». Die Leitung des Pandemiestabs obliegt dem für das «Ressort Gesundheit» zuständigen Regierungsmitglied [seit 2013: Ministerium für Gesellschaft]. Zur weiteren Zusammensetzung des Pandemiestabs hält der Pandemieplan vorerst lediglich fest, dass die «massgeblichen Ämter der Landesverwaltung sowie Institutionen aus dem Gesundheits- und Pflegebereich» vertreten sein sollen. Später werden jedoch verschiedene Amtsstellen und Einrichtungen des Gesundheitswesens sowie ein erweiterter Kreis von Akteuren wie z. B. Gemeinden, Wirtschaftsverbände oder die Kirche aufgeführt.

Der Stab neuer Coronavirus wurde damit betraut, die Lage und die Entwicklung in enger Zusammenarbeit mit dem Schweizer Bundesamt für Gesundheit zu beobachten, die weiteren Massnahmen für die Umsetzung der Empfehlungen der WHO – insbesondere Reduktion von sekundären Infektionen, um eine Pandemie möglichst zu verhindern oder zumindest zeitlich zu verzögern – zu koordinieren sowie eine allfällige zukünftige Bedrohungslage für das Land Liechtenstein zu analysieren und Massnahmen für die identifizierten Szenarien anzupassen bzw. zu entwickeln.

Neben dem Ministerium für Gesellschaft (der zuständige Regierungsrat wurde als Vorsitzender eingesetzt) sollte sich der Stab gemäss Regierungsbeschluss aus Vertreterinnen und Vertretern des Amts für Gesundheit, des Amts für Bevölkerungsschutz, der Landespolizei, des Amts für Lebensmittelkontrolle und Veterinärwesen, des Liechtensteinischen Landesspitals, der Liechtensteinischen Ärztekammer, der Familienhilfe Liechtenstein, der Liechtensteinischen Alters- und Krankenhilfe (LAK) sowie des Labormedizinischen Zentrums Dr. Risch zusammensetzen. Im Regierungsbeschluss wurde vorgesehen, dass nach Bedarf weitere Personen und Institutionen beigezogen werden können. Nach den ersten Sitzungen wurde der Stab daher um das Ministerium für Inneres, Bildung und Umwelt, das Amt für Volkswirtschaft, das Schulamt, das Amt für Personal und Organisation, das Ausländer- und Passamt, einen Vertreter der liechtensteinischen Gemeinden, den Verbindungsoffizier in der Schweizer Armee, die Lebenshilfe Balzers e.V. sowie das Kriseninterventionsteam (KIT) ergänzt. Insgesamt umfasste er somit über 25 Personen. Im Verlauf der Pandemie erfolgten weitere kleinere Ergänzungen.

Der Stab neuer Coronavirus hat sich nach dem Regierungsbeschluss vom 11. Februar 2020 in der Regel alle zwei Wochen zu einer Sitzung getroffen – in besonders intensiven Phasen der Pandemie sogar noch öfter. Aufgrund der Grösse des Stabs fanden die Sitzungen zu Beginn der Pandemie vornehmlich im Vaduzer Saal statt. Zusätzlich zu den Sitzungen des Stabs gab es situativ verschiedene Sitzungen in sogenannten Teilstätten.

Es liegen keine offiziellen Organigramme des Pandemiestabs vor. Nach der ersten Pandemiewelle hat das Amt für Bevölkerungsschutz jedoch die Struktur des Pandemiestabs in einem inoffiziellen Organigramm festgehalten. Demnach sind dem Pandemiestab elf Ressorts angegliedert. Dies sind: Gesundheit, Bevölkerungsschutz, Polizei, Wirtschaft, Gemeinden, Landesverwaltung, Bildung und Kinderbetreuung, Asylwesen, Landesterritorialverbindungsstab (LTVS), Lage und Ressourcen. Fünf dieser elf Ressorts verfügten wiederum über bis zu drei Teilstäbe. Im Ressort Gesundheit gab es z. B. den Teilstab Gesundheit, den Teilstab Spital II Mauren und den Teilstab Personalressourcen Gesundheit. Den einzelnen Teilstäben wurden wiederum konkrete Aufträge wie die Drive-Through-Testanlage oder die psychologische Notfallhilfe zugewiesen. Neben den genannten Teilstäben gab es noch verschiedene Task Forces, z. B. die Task Force Wirtschaft, welche vom zuständigen Minister resp. der zuständigen Ministerin geleitet wurden und aufgrund ihrer konzentrierten Expertise wichtige Vorarbeiten für die Entscheidungsfindung der Regierung leisteten.

Eine Besonderheit der Stabsorganisation des Pandemiestabs war, dass keine klare Trennung zwischen strategischer und operativer Schlüsselfunktionen erfolgte und sich beides in der Person des Gesundheitsministers konzentrierte, der neben seiner strategischen Rolle als Vorsitzender des Pandemiestabs auch dessen operative Leitung ausübte.⁵⁶ Dies führte zwar gemäss den im Rahmen dieser Studie geführten Interviews nicht zu grösseren Funktionsproblemen, steht aber im Widerspruch zu den eingangs genannten Prinzipien der Krisenorganisation, da die fehlende Trennung strategischer und operativer Schlüsselfunktionen bei einem Ausfall des Gesundheitsministers ein gewisses Risiko in sich birgt.⁵⁷ Auch sonst folgte die Organisation des Krisenmanagements in Liechtenstein in verschiedener Hinsicht nicht den klassischen Prinzipien für die Stabsarbeit. Sie war auch zu wenig gut dokumentiert, was von einigen Stabsmitgliedern kritisiert wurde.⁵⁸ Insgesamt habe der Pandemiestab vor allem den Charakter eines Informationsgremium und einer Plattform für den Austausch gehabt.⁵⁹

Im Ergebnis wurde die Arbeit des Pandemiestabs dennoch fast ausschliesslich positiv bewertet. Ebenso wird der Krisenorganisation in den Experteninterviews eine hohe Anpassungsfähigkeit und Innovationsfähigkeit attestiert. Erwähnenswert ist hier die relativ einfache Einbindung externer Dienstleistungen, z. B. mit Blick auf die Konzeption und Umsetzung des Impfzentrums, oder auch die Herstellung von Desinfektionsmittel aus verfügbarem Alkohol.⁶⁰

Fragen zur Organisation des Krisenmanagements stellen sich auch in unseren Nachbarstaaten. So wird in verschiedenen Evaluationsberichten zur Schweiz festgehalten, dass nicht alle Mitglieder der kantonalen Krisenstäbe bzw. Führungsorgane über ausreichende Kenntnisse zu Methodik und Prozessen der Stabsführung verfügten und dass dies durchaus zu Spannungen in einzelnen kantonalen Krisenstäben geführt hat.⁶¹ In den im Rahmen dieser Studie durchgeführten Interviews wurde mehrfach das Potenzial für ähnliche Konflikte angedeutet. Dass es nicht dazu kam, lässt sich wohl vor allem mit dem guten persönlichen Austausch der

⁵⁶ Die Regierung interpretiert die Trennung zwischen strategischer und operativer Schlüsselfunktionen abweichend. So sieht sie die strategische Führung bei der Gesamtregierung und die operative Führung beim Gesundheitsministerium. Entsprechend hatte der Gesundheitsminister den Vorsitz und die Leitung des Pandemiestabs inne. Alle Entscheide wurden final aber durch die Regierung als Kollegialorgan gefällt.

⁵⁷ Die im Rahmen dieser Studie durchgeführten Interviews interpretieren das hiermit verbundene Risiko unterschiedlich. Für die einen Befragten hätte im Falle eines Ausfalls des Gesundheitsministers die Stellvertretungsregel für die einzelnen Ministerien gegriffen und es wäre zu keinen Problemen gekommen. Andere interviewte Personen vertraten demgegenüber die Meinung, dass eine solche Stellvertretung mit Blick auf die operative Leitung des Pandemiestabs nicht so einfach möglich gewesen wäre.

⁵⁸ Zur Stabsarbeit gehören insbesondere die Tätigkeiten Problemidentifikation, Problemerkennung, Lagebeurteilung, Lösungsentwicklung, Entschlussfassung, Auftragserteilung, Einsatzsteuerung. Die politische Führung verbleibt dabei bei der Regierung, welche unter anderen die sicherheitspolitischen Ziele des Landes zu definieren und den Vollzug des Bevölkerungsschutzes zu beaufsichtigen hat. Ebenso hat die politische Führung sicherzustellen, dass die Krisenbewältigung im dafür vorgesehenen gesetzlichen Rahmen erfolgt, dass der Staat auch in der Krise funktioniert und die Regierung handlungsfähig bleibt und dass die Bevölkerung über die politisch relevanten Aspekte der Krisenbewältigung informiert wird. Schliesslich entscheidet die Regierung über die Feststellung einer ausserordentlichen Lage. Durch den Vorsitz im Stab übt das zuständige Regierungsmitglied zudem die strategische Führung aus, im Regelfall nicht aber dessen operative Leitung.

⁵⁹ Siehe hierzu *Frommelt et al. (2023)*.

⁶⁰ Siehe Medienberichterstattung vom 20. März 2020 zum Aufruf von Mauro Pedrazzini an alle Mitarbeitende der Landesverwaltung, alten Schnaps abzugeben.

⁶¹ Siehe als Beispiel der Evaluationsbericht von Interface zum Kanton Glarus.

Stabsmitglieder sowie dem impliziten gemeinsamen Bekenntnis zu einer möglichst konstruktiven Zusammenarbeit begründen.

Die Frage, ob eine andere Organisationsstruktur des Krisenmanagements in der Corona-Pandemie in Liechtenstein besser funktioniert hätte, lässt sich rückwirkend nicht beantworten. Festhalten lässt sich jedoch, dass in der in der Corona-Pandemie praktizierten Organisationsform die Qualität des Krisenmanagements aussergewöhnlich stark von den Leistungen einiger Schlüsselpersonen abhängig war. Auch gilt es zu berücksichtigen, dass sich die Anforderungen an das Krisenmanagement je nach Krise unterscheiden, da sich beispielsweise eine Pandemie im Unterschied zu einer Naturkatastrophe wie ein Erdbeben oder ein Lawinen-niedergang eher langsam entwickelt, dafür aber von langer Dauer ist. Ebenso ist Liechtenstein in einer globalen bzw. zumindest überregionalen Pandemie im Vergleich zu einem lokal begrenzten Ereignis stärker von der regulativen Tätigkeit der Schweiz abhängig. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Regierung für Liechtenstein während der Corona-Pandemie nie eine ausserordentliche Lage festgestellt hat.⁶²

3.3 Verfügbarkeit von personellen Ressourcen

Die Knappheit personeller Ressourcen ist eine logische Folge der geringen Grösse Liechtensteins. Sie zeigt sich unter anderem in der geringen personellen Besetzung kollektiver Institutionen wie z. B. Regierung und Landtag. Grundsätzlich wäre zu erwarten, dass in einer personalintensiven Krisensituation die Knappheit der personellen Ressourcen noch stärker zum Tragen kommt und letztendlich zu einem konkreten Mangel an Ressourcen und damit einer eingeschränkten Handlungsfähigkeit führt. Eine spürbare und dauerhafte Einschränkung der staatlichen Handlungsfähigkeit konnte im Rahmen der mit dieser Studie verbundenen Analysen nicht festgestellt werden. Hinweise auf knappe personelle Ressourcen oder auch auf einen konkreten Mangel an personellen Ressourcen finden sich in verschiedenen Interviews, aber auch in der jährlich erfolgenden Rechenschaftslegung der einzelnen Amtsstellen.

Engpässe beim Personal wurden durch diverse Massnahmen ausgeglichen. Dazu zählen das Leisten von Überstunden, die Einstellung von neuem Personal, der Einbezug externer Expertinnen und Experten auf Auftragsbasis oder das Ausleihen von Personal zwischen den einzelnen Amtsstellen. Überstunden waren unter anderem deshalb nötig, weil sich die Fachexpertise, aber auch die operative und strategische Verantwortung in einer Krisensituation oft auf einige wenige Personen konzentrieren. Zudem fehlt in einer Phase grosser Belastung meist schlicht die Zeit für die Einstellung und Einarbeitung von neuem Personal. Für verschiedene neu eingerichtete Leistungen wie z. B. die Drive-Through-Anlage (sprich die Covid-19-Teststrasse), die Abwicklung der Kurzarbeitsentschädigung, das Contact Tracing oder den Betrieb des Impfzentrums konnte unter grossen Anstrengungen ausreichend Personal gefunden werden. Gemäss Auskunft der für die Rekrutierung verantwortlichen Stellen profitierte man hier von einer hohen Solidarität in der Gesellschaft. Es war der Wunsch zahlreicher Einwohnerinnen und Einwohner, sich am Krisenmanagement aktiv zu beteiligen. Auch profitierte man von einer höheren Anzahl und flexiblerer Verfügbarkeit von Arbeitskräften, da verschiedene berufliche Tätigkeiten aufgrund der zur Bekämpfung der Corona-Pandemie erlassenen Massnahmen nicht oder nur mehr eingeschränkt ausgeübt werden konnten. Die Bekanntmachung von Personalbedarf erfolgte dabei neben den klassischen Kanälen auch über ein Schneeballverfahren. Dies gilt insbesondere mit Blick auf Medizinstudentinnen und -studenten, welche in der Teststrasse oder dem Impfzentrum beschäftigt waren. Per 31. Dezember 2020 wies das Amt für Personal und Organisation folgende im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie neu geschaffenen befristeten Stellen aus:⁶³

- 6.8 Stellen mit 7 Personen für die Kurzarbeitsentschädigung
- 0.8 Stellen mit 1 Person für die Personalvermittlung

⁶² Die ausserordentliche Lage ist eine Situation, in der in zahlreichen Sektoren der öffentlichen Verwaltung die ordentlichen Abläufe für die Bewältigung der anstehenden Aufgaben nicht genügen. Die nächsttiefer liegende Stufe ist die besondere Lage.

⁶³ *Rechenschaftsbericht der Regierung 2020*, S. 56. Die Angaben beziehen sich auf den Stichtag und geben keine Auskunft über Schwankungen über das Jahr hinweg. Weitere Angaben zum Personalbedarf und zur Personalbindung von Arbeiten im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie finden sich bei *Frommelt et al. (2023)* gestützt auf eine Befragung aller Amtsstellen.

- 1.5 Stellen mit 2 Personen für den Amtsärztlichen Dienst
- 7.9 Stellen mit 23 Personen für das Contact Tracing
- 6.8 Stellen mit 34 Personen für die Drive-Through-Anlage der Covid-19-Tests.

Per 31. Dezember 2021 waren dies:⁶⁴

- 37.4 Stellen mit 132 Personen für den Betrieb der beiden Impfzentren
- 6.3 Stellen mit 21 Personen für das Contact Tracing
- 6.8 Stellen mit 34 Personen für die Drive-Through-Anlage der Covid-19-Tests

Die genannten Zahlen sind als Momentaufnahme zu verstehen. Je nach Pandemielage kam es zu grösseren Fluktuationen.

Zur Bewältigung des Krisenmanagements wurde innerhalb der Verwaltung Personal ausgetauscht. In den konkreten Fällen hat dies gemäss den im Rahmen dieser Studie durchgeführten Interviews gut funktioniert. Das Potenzial solcher «Personalbörsen» ist aber beschränkt, da auch hier gewisse Friktionen für die Einarbeitung etc. entstehen und Institutionen erfahrungsgemäss ihr Personal nur ungerne ausleihen.⁶⁵ Dennoch ist mit Blick auf die Landesverwaltung die Schaffung bzw. der Ausbau des zentralen Angestelltenverzeichnisses zu empfehlen, in dem die Mitarbeitenden auf deren Wunsch hin mit ihren Personalprofilen erfasst werden und Interessen sowie Fähigkeiten (z. B. Erfahrungen mit Stabsarbeit) relativ umfassend dokumentiert werden.⁶⁶ Auch empfiehlt es sich, konkrete Pools mit den Kontaktdaten von potenziell interessierten Personen ausserhalb der Landesverwaltung anzulegen.

Um den Arbeitsaufwand des Krisenmanagements meistern zu können, wurden in den besonders betroffenen Stellen Tätigkeiten priorisiert und Verzichtsplanungen erstellt. Ebenso wurden Prozesse optimiert. Dies gilt im Übrigen auch für die Regierung, welche im Oktober 2021 durch eine Anpassung der Geschäftsordnung der Regierung das Verfahren zum Erlass von Zirkularbeschlüssen leicht adaptierte.⁶⁷ Bereits vor der Corona-Pandemie wurde ein Merkblatt zur Staatsführung in einer ausserordentlichen Lage erstellt, welches die relevanten Prozesse und Zuständigkeiten der Regierung zusammenfasst.

In diversen Interviews wurde für eine bessere Krisenvorbereitung der Bedarf an zusätzlichen Stellen geäussert. Entsprechende strukturelle Kapazitätsengpässe wurden beispielsweise bei der von der WHO im Jahr 2017 durchgeführten Evaluation der Kapazitäten im Gesundheitsbereich reklamiert.⁶⁸ Zur allgemeinen Stärkung der Krisenorganisation ist deshalb bei den stark in das Krisenmanagement involvierten Amtsstellen wie z. B. dem Amt für Bevölkerungsschutz sowie im Falle einer Pandemie beim Amt für Gesundheit über einen Personalausbau nachzudenken. Ferner ist darauf zu achten, dass Schlüsselfunktionen stets nahtlos besetzt werden und auch entsprechende Stellvertretungen eingerichtet sind.⁶⁹

Ausserhalb der Verwaltung ist zur Erhöhung der Leistungs- und Durchhaltefähigkeit des Sicherheitsverbunds Liechtenstein ferner über die Attraktivitätssteigerung des Engagements in den für den Bevölkerungsschutz relevanten Organisationen nachzudenken. So erfolgte im Rahmen der Evaluation der Arbeiten der Führungsorgane Unterland und Oberland mehrfach die Rückmeldung, dass die Durchhaltefähigkeit eines Stabs bei länger andauernden Krisen nur gewährleistet ist, wenn berufstätige Personen von ihren Arbeitgebern für ihre Tätigkeit im Rahmen des Sicherheitsverbundes freigestellt werden.⁷⁰ Die Vereinbarkeit des Bevölkerungsschutzes mit dem Milizsystem ist deshalb ein weiterer wichtiger Aspekt.⁷¹

⁶⁴ *Rechenschaftsbericht der Regierung 2021*, S. 54.

⁶⁵ *Thiel und Hauri (2022)*, S. 37.

⁶⁶ Siehe hierzu auch *Thiel und Hauri (2022)*, S. 37-38 für den Kanton Graubünden.

⁶⁷ LGBI. 2021 Nr. 302. Seit dieser Revision gilt neu, dass alle Regierungsmitglieder der Beschlussfassung auf dem Zirkularweg schriftlich zustimmen müssen. Der effektive Beschluss kann dann als Mehrheitsentscheidung erfolgen. Davor war für die Gültigkeit eines Zirkularbeschlusses die Zustimmung aller Regierungsmitglieder zum vorgelegten Beschluss erforderlich.

⁶⁸ WHO 2017.

⁶⁹ An dieser Stelle sei daran erinnert, dass zu Beginn der Corona-Pandemie die Stelle der Amtsärztin/des Amtsarztes vakant war.

⁷⁰ Siehe auch *Frommelt und Schiess Rütimann (2023)*.

⁷¹ Ebenso ist über mehr Ressourcen im Gesundheitsbereich nachzudenken. Hierzu gibt es bereits zahlreiche Vorschläge, weshalb diese Thematik in dieser Studie nicht weiter beleuchtet wird.

Wie gross die Bereitschaft für Helferdienste zu Beginn der Corona-Pandemie war, verdeutlichen die von den Führungsorganen der Gemeinden Liechtensteins (FOG) im Sommer 2020 veröffentlichten Zahlen. Demnach haben sich im März/April über 700 Menschen freiwillig als Helfer/Helferin für Hilfsdienste gemeldet. Zum Einsatz kamen im Oberland dann in der Folge lediglich 190 Personen.⁷² Die FOG übernahmen auch die Verwaltung der privat initiierten Corona-Hilfe Liechtenstein, nachdem die Initianten aufgrund des grossen Interesses an Hilfsdienstleistungen mit der Koordination überfordert waren.⁷³

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Krisenorganisation in Liechtenstein gut funktioniert hat. Mit Blick auf künftige Krisen ist im Sinne der klassischen Prinzipien der Krisenorganisation jedoch über eine klarere Kompetenzzuweisung und eine stringendere Kompetenztrennung nachzudenken. Ebenso sind die relevanten Strukturen und Prozesse sowie generell die Stabsarbeit besser zu dokumentieren. Der Bevölkerungsschutz hat ferner mehr Beachtung verdient, was die Erstellung von Krisenplänen sowie verwaltungsübergreifende Schulungen für Krisenmanagement und Stabsarbeit miteinschliesst.

Abschliessend ist die enorm hohe Einsatzbereitschaft des in das Krisenmanagement involvierten Personals öffentlicher und privater Akteure hervorzuheben.

4 ÖFFENTLICHE KRISEKOMMUNIKATION

Krisen sind Situationen, die für ein bestimmtes System (z. B. das Gesundheitssystem) bedrohlich sind, weil eine grundlegende Funktionsstörung (z. B. Überlastung von Spitälern) vorliegt. Krisen kommen zudem meist überraschend. Wie im vorhergehenden Kapitel dargelegt, gibt es zwar oft vorab erstellte Krisenpläne (z. B. Pandemieplan, Epidemiengesetz). An ihnen müssen aber in der Regel rasch gewisse Anpassungen vorgenommen werden, weil jede Krise bis zu einem gewissen Grad ein singuläres Ereignis darstellt. Sodann ist der weitere Verlauf einer Krise (z. B. epidemiologischer Verlauf) zu Beginn oftmals schwer abzuschätzen. Zuletzt betreffen Krisen aufgrund der heutigen globalen Vernetzung selten nur einzelne Gegenden oder Staaten. Entsprechend findet – sowohl mit Blick auf die Massnahmen zur Bekämpfung einer Krise, als auch der verschiedenen Narrative rund um eine Krise – beinahe schon natürlich ein Diffusionsprozess statt. Damit ist gemeint, dass sich Staaten beim Erlass von Massnahmen an anderen Staaten orientieren – sei es, indem sie gleiche oder ähnliche Massnahmen erlassen oder sich bei den Massnahmen zur Bekämpfung einer Pandemie explizit von anderen Staaten abgrenzen. Ebenso diffundiert das Wissen – im Falle der Corona-Pandemie aber eben auch Falschmeldungen und Verschwörungstheorien – über staatliche Grenzen hinweg.

Eine Krisensituation zeichnet sich in der Regel durch eine hohe Unsicherheit und Komplexität aus.⁷⁴ Beides stellt für sich genommen eine aussergewöhnliche Herausforderung für die Krisenkommunikation dar. Die Akteure, etwa staatliche Organe, müssen in einer anfangs ungewissen Situation mit hoher Unsicherheit einerseits schnell, andererseits oft auf einer teils noch nicht vorhandenen empirischen Grundlage kommunizieren und dabei zwischen verschiedenen Zielen abwägen: Zum einen soll eine transparente, faktenbasierte Information der Öffentlichkeit erfolgen und zum anderen soll die öffentliche Krisenkommunikation nicht zu unerwünschtem bzw. die Krise weiter zuspitzendem individuellen Verhalten wie z. B. Panikeinkäufen, Bank Run etc. führen. Ein gewisses Über- oder Untersteuern lässt sich dabei kaum vermeiden. Die Schweinegrippe beispielsweise verlief 2009/10 unerwartet harmlos, worauf die zuständigen Kommunikationsstellen der Schweiz im Nachhinein für ihren übertriebenen Alarmismus gerügt wurden.⁷⁵ Sie hätte aber unter Umständen deutlich weniger günstig verlaufen können, was den Kommunikationsstellen wohl im Nachhinein die Rüge der Verharmlosung eingebracht hätte. Zudem spricht man im Zusammenhang mit Pandemien oft von einem Vorbereitungsparadoxon, wonach durch das wirksame Handeln der Gesellschaft der

⁷² Siehe Newsmeldung auf der Website der FOG: <https://www.fog-liechtenstein.li/news/helferpool>; Gemäss einer Helferbefragung würde ein Grossteil auch künftig als Helfer/ Helferin zur Verfügung stehen.

⁷³ Protokollauszug über die Sondersitzung des Schaaner Gemeinderates vom 23. März 2020.

⁷⁴ *Aven und Boudier* (2020).

⁷⁵ *Wenger et al.* (2020), S. 110.

Schaden eines Ereignisses geringer ausfällt als ursprünglich erwartet. Paradox daran ist die falsche Wahrnehmung, dass eine sorgfältige Vorbereitung nicht nötig gewesen wäre, da der Schaden gering war, obwohl die Schadensbegrenzung in Wirklichkeit auf die Vorbereitung zurückzuführen ist.

Das Beispiel der Schweinegrippe soll primär zeigen, dass Krisenkommunikation schwierig ist und anderen Gesetzmässigkeiten unterliegt als die «normale» Öffentlichkeitsarbeit ausserhalb von Krisenzeiten. Im Folgenden sollen zuerst im Sinne einer allgemeinen Einführung einige Leitlinien der Krisenkommunikation betrachtet werden, bevor die Randbedingungen und die Organisation der Krisenkommunikation in Liechtenstein beschrieben werden. Daran anknüpfend erfolgt eine kurze Analyse der Krisenkommunikation. Der Fokus liegt dabei auf der öffentlichen Kommunikation der Regierung.

4.1 Leitlinien der Krisenkommunikation

Wodurch zeichnet sich Krisenkommunikation im Speziellen aus? Frederic Boudier, ein in Norwegen anerkannter Experte für die Analyse von Risikostrategien sowie Risikomanagement, nennt in seinem für die schwedische Regierung erstellten Untersuchungsbericht fünf fundamentale Prinzipien der «Public Risk Communication». Das erste Prinzip ist das Sammeln von Evidenz. Im Wesentlichen, so sagt er,⁷⁶ geht es bei der Öffentlichkeitsarbeit darum, die Öffentlichkeit davon zu überzeugen, dass man als Entscheidungsträger das Risiko einzuschätzen vermag. Dazu müssen Massnahmen möglichst gut begründet werden, wofür wiederum erst einmal entsprechende Fakten zusammengetragen werden müssen. Das zweite Prinzip ist ein möglichst gutes Verständnis der Empfänger der Kommunikation bzw. generell der öffentlichen Meinung. Gute Öffentlichkeitsarbeit muss nämlich publikums- und zielgerecht erfolgen, weil ansonsten die Gefahr besteht, dass die gesendete Botschaft den Empfänger nicht in der ursprünglich intendierten Form erreicht. Wichtig ist es dabei, anderen gegenüber stets Respekt zu zeigen und bei der Kommunikationsarbeit nicht überheblich zu wirken. Das dritte Prinzip von Boudier ist das Abwägen von Alternativen. Massnahmen überzeugen eher, wenn zuvor gezeigt werden konnte, dass alle anderen Alternativen ernsthaft geprüft wurden. Das heisst auch faktenbasiert aufzuzeigen, warum man alternative Strategien letztlich verworfen hat.

In Krisenzeiten muss rasch klar sein, welche Stellen wann zuständig sind und was ihre Kompetenzen sind. Eine Folge davon ist, dass die Verantwortung für die öffentliche Kommunikation in der Krisensituation meist auf einige wenige Personen begrenzt wird. Klare Kompetenzzuweisungen machen deshalb das vierte Prinzip aus. Das letzte Prinzip ist die Interaktion mit dem «Publikum». In der Öffentlichkeitsarbeit sollte stets klar sein, wer der Empfänger der Botschaft ist, so dass die entsprechende Message zielgerecht zugeschnitten werden kann. Zusammengefasst sollte Krisenkommunikation also klar und prägnant, empathisch sowie differenziert und zielgerichtet erfolgen. Ebenso sollen die Botschaften umsetzbar sein.⁷⁷

In der Fachliteratur finden sich weitere wichtige Kriterien einer guten Krisenkommunikation. So werden z. B. im Leitfaden für Risikokommunikation des deutschen Bundesinnenministeriums die Grundsätze Offenheit, Transparenz, Glaubwürdigkeit und Konsistenz sowie die Dialogorientierung genannt.⁷⁸ Letztere sieht den Bürger und die Bürgerin als gleichberechtigte Interessenpartner. Es geht also darum, die Bevölkerung über den interaktiven Austausch von Information über die Risiken einer Krise einzubeziehen, sodass sich die Bürgerinnen und Bürger ihre eigene Meinung bilden können. Hier spielt natürlich mit hinein, dass sich Risiko- und Krisenkommunikation in der zeitlichen Dimension unterscheiden. Das Ziel von Risikokommunikation ist «vor allem die Prävention und die Vorbereitung auf Gefahren und Risiken». Es soll «dauerhaft ein Vertrauensverhältnis zu den Zielgruppen» aufgebaut werden.⁷⁹ Krisenkommunikation wiederum zeichnet sich eher durch «kurzfristiges, zeitlich begrenztes Handeln aus, das im Wesentlichen einen akut drohenden Schaden

⁷⁶ Boudier (2022), S. 8.

⁷⁷ Boin et al. (2020).

⁷⁸ Bundesministerium des Innern (2014), S. 10.

⁷⁹ Bundesministerium des Innern (2014), S. 12.

vermeiden bzw. einen bereits entstandenen Schaden schnellstmöglich eingrenzen und die Gesamtsituation wieder in einen Normalzustand zurückführen möchte».⁸⁰

Aufgrund der langen Dauer der Corona-Pandemie mit Phasen unterschiedlich starken Infektionsgeschehens flossen Krisen- und Risikokommunikation in den vergangenen Jahren mehr oder weniger ineinander über. Im Folgenden wird deshalb nur der Begriff der Krisenkommunikation verwendet. Angesichts der Omnipräsenz von Krisen in den vergangenen Jahren sowie der daraus entstandenen Krisenmüdigkeit und gesellschaftlichen Polarisierung ist es aber sicherlich überlegenswert, vonseiten des Bevölkerungsschutzes ausserhalb einer konkreten Krise vor allem den Begriff der Risikokommunikation bzw. des Risikodialogs zu verwenden.

4.2 Randbedingungen der Krisenkommunikation in Liechtenstein

Unter Randbedingungen versteht man im Allgemeinen «Umstände, die nur mit grossem Aufwand oder gar nicht beeinflussbar sind». Im Rahmen dieses Beitrags sind die Randbedingungen diejenigen Faktoren, welche bei der Analyse des Krisenmanagements mitbedacht werden müssen, ohne notwendigerweise kausal zu wirken. Solche Randbedingungen sind natürlich äusserst vielfältig, weshalb eine Auflistung nicht abschliessend sein kann. Mit Blick auf die Krisenkommunikation ist neben der in Liechtenstein allgegenwärtigen Knappheit personeller Ressourcen auf die Spezifika des öffentlichen Kommunikationsraums hinzuweisen.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass sich Liechtenstein durch eine hohe Reichweite öffentlicher Kommunikation sowie einen einfachen Zugang der Bevölkerung zu Politik und Verwaltung auszeichnet. Zwar verfügt Liechtenstein nicht über ein öffentlich-rechtliches Fernsehen, welches wie in anderen Staaten für die Verbreitung von Informationen von öffentlichem Interesse von besonderer Relevanz ist. Im von der Abteilung Information und Kommunikation der Regierungskanzlei betreuten Landeskanal werden jedoch wichtige Informationen aus dem Fürstenhaus, dem Landtag, der Regierung, der Landesverwaltung sowie von staatlichen Institutionen verbreitet. Er ist als Fernsehkanal sowie über das Internet abrufbar. Mit Radio Liechtenstein hat Liechtenstein ferner einen öffentlich-rechtlichen Radiosender. Zudem gelangten während der Corona-Pandemie die beiden Tageszeitungen Liechtensteiner Vaterland und Liechtensteiner Volksblatt jeweils einmal in der Woche mit einer Grossauflage an alle Haushalte. Auch die Wochenzeitung Liewo und die Monatszeitung Lie-Zeit werden kostenlos allen Haushalten zugestellt, ebenso weitere Medienprodukte wie der Liechtensteiner Monat. Zudem lassen sich angesichts der Kleinheit Liechtensteins Postwurfsendungen an alle Haushalte einfach und rasch durchführen.

Umfragen zum Informationsverhalten der liechtensteinischen Bevölkerung zeigen, dass persönliche Kontakte bei der Informationsgewinnung zu politischen Themen eine zentrale Rolle spielen. Dies ist durchaus typisch für einen nicht-städtischen Siedlungsraum. In der Summe ist es in Liechtenstein wohl deutlich einfacher, die Einwohnerinnen und Einwohner auf aktuelle Ereignisse aufmerksam zu machen und über konkrete politische Entwicklungen zu informieren als in grösseren Staaten. Gerade in Krisensituationen kann ein hohes Informationsniveau der Bevölkerung die Regierungsarbeit erleichtern. Die Kleinheit wirkt sich hier also positiv auf eine effiziente Umsetzung politischer Massnahmen aus. Auch zeichnet sich Liechtenstein durch einen einfachen Zugang der Bürgerinnen und Bürger zur Politik und generell durch kurze Verwaltungswege aus. Solche kurzen formellen und informellen Wege zu den politisch-administrativen Entscheidungsträgern machen Politik insgesamt partizipativer und die Einwohnerinnen und Einwohner informierter.

Eine weitere Randbedingung der Krisenkommunikation ist die sehr enge Anlehnung an die Schweiz. Einerseits orientieren sich die von der liechtensteinischen Regierung in einer Krisensituation erlassenen Massnahmen oft sehr stark an jenen der Schweiz und andererseits ist die liechtensteinische Öffentlichkeit stark durch die öffentliche Kommunikation in der Schweiz geprägt, da Schweizer Medien in Liechtenstein häufig genutzt werden und die liechtensteinischen Medien teils eng mit Schweizer Medien zusammenarbeiten. Im Falle der Corona-Pandemie hat sich die Liechtensteiner Krisenkommunikation deshalb mehrfach inhaltlich

⁸⁰ Bundesministerium des Innern (2014), S. 12.

wie auch terminlich an der Schweizer Krisenkommunikation ausgerichtet. Auch wurden von Liechtenstein gerade zu Beginn der Corona-Pandemie für die Informationskampagne bisweilen dieselben Inserate und Plakate verwendet wie in der Schweiz für die Kampagne des Bundes. Des Weiteren konnte sich Liechtenstein im Bereich der wissenschaftlichen Grundlagen zur Corona-Pandemie stark auf die Kommunikationsanstrengungen der Schweiz und anderer Staaten stützen. Zwar war die Evidenz auch in Liechtenstein ein zentrales Prinzip der Krisenkommunikation, weshalb zu Beginn von Pressekonferenzen meist konkrete Statistiken präsentiert wurden und auch verschiedentlich wissenschaftliche Expertinnen und Experten aus dem Land oder der weiteren Region beigezogen wurden. Eine eigentliche wissenschaftliche Taskforce mit einem klaren Auftrag zur öffentlichen Kommunikation brauchte es jedoch für Liechtenstein nicht. Auch die Rechtfertigung bzw. Begründung gewisser Schutzmassnahmen fiel wegen der engen Anbindung an die Schweiz anders aus als in den Nachbarländern.

Die enge Anlehnung an die Schweiz führte in einigen wenigen Einzelfällen aber auch zu Schwierigkeiten in der Kommunikation, vor allem dann, wenn *Abweichungen* von den in der Schweiz getroffenen Massnahmen erfolgten. Verwirrung stiftete gemäss den im Rahmen dieser Studie mit Medienvertretern geführten Gesprächen z. B. die Kommunikation zum Liechtensteiner COVID-Zertifikat im Sommer 2021. Anfang Juni 2021 war noch unklar, ob das Zertifikat auch im Inland eingesetzt würde. Am 23. Juni 2021 wurde das Liechtensteiner Zertifikat sodann vorgestellt. Die Medienvertreter rechneten mit einer Anwendung des Zertifikats wie in der Schweiz. Dies hätte beispielsweise bedeutet, dass Clubs und Discos wieder hätten öffnen konnten. Am 29. Juni 2021 wurde in der entsprechenden Medienorientierung allerdings zur Überraschung vieler Beobachter kommuniziert, dass das Zertifikat nicht analog zur Schweiz eingesetzt werde. Die Massnahmen wurden gleichzeitig zwar gelockert, aber die nach wie vor geltenden Distanzregeln verunmöglichten de facto einen Tanzbetrieb. Für Verwirrung sorgte insbesondere die Position der Regierung, wonach das Tanzen (in Lokalen) an sich nicht verboten sei, aber wegen des Mindestabstands faktisch nicht möglich sei.⁸¹ Bei solchen Kommunikationsschwierigkeiten handelte es sich über die ganze Corona-Pandemie hinweg betrachtet aber um Einzelfälle.

Die speziellen Rahmenbedingungen der Liechtensteiner Krisenkommunikation zeigt sich auch in einer der Kommunikationspannen des Schweizer Bundes, der «Masken-Knorr», wie er von den Schweizer Medien genannt wurde. Zunächst wurde vonseiten Bund kommuniziert, es gäbe keinen eindeutigen wissenschaftlichen Beleg dafür, dass Masken nützlich seien. Bald aber änderte sich die Empfehlung: Das Tragen von Masken wurden gar zur Pflicht in allerlei Lebenssituationen. Die Schweizer Medien berichteten daraufhin, dass der Strategiewechsel vor allem damit zu tun hatte, dass der Bund eine Maskenknappheit zu Beginn der Pandemie nicht offen eingestehen wollte.⁸² Auf jeden Fall aber mussten die Verantwortlichen des Bundes in dieser Zeit verlorenes Vertrauen in der Öffentlichkeit zurückzugewinnen versuchen – eine Arbeit, die den Liechtensteiner Kommunikationsverantwortlichen mehr oder weniger erspart blieb, weil der Entscheid zur Maskenpflicht im Wesentlichen vom Schweizer Entscheid abhängig gemacht worden war und in Liechtenstein nur geringfügig politisiert wurde.⁸³

Weitere Randbedingungen der Krisenkommunikation ergeben sich aus der politischen Kultur und den Spezifika des politischen Systems Liechtensteins. Hervorzuheben sind die traditionell hohen Vertrauenswerte in politische Institutionen sowie eine von Konsens geprägte politische Kultur, was sich unter anderem auch

⁸¹ Siehe u. a. *Sele, David*, Liechtenstein zögert mit Regeln zum Coronazertifikat, Liechtensteiner Volksblatt, 24.06.2021, S. 1; *Sele, David*, «Musik im Stehen geniessen»: Zertifikat wird nicht eingesetzt, Liechtensteiner Volksblatt, 30.06.2021, S. 1; *Sele, David*, Die Maske kann den Abstand an Veranstaltungen ersetzen, Liechtensteiner Volksblatt, 01.07.2021, S. 1.

⁸² Siehe dazu *Wenger et al.* (2020).

⁸³ Zu erwähnen ist hier am ehesten die Kritik durch die Demokraten pro Liechtenstein (DpL), welche selbst Masken besorgten und am 16. April 2020 in einem Leserbrief die Bevölkerung dazu einluden, bei ihnen Masken zu bestellen (siehe Liechtensteiner Volksblatt, 16.04.2020, S. 9: Masken eingetroffen, Bestellung möglich). Kritik am Beschaffungswesen gab es vereinzelt auch in Leserbriefen und von im Gesundheitswesen tätigen Institutionen. Das Thema erhielt aber nie dieselbe mediale Aufmerksamkeit wie in der Schweiz oder anderen Staaten. Allerdings wurde die Kommunikation rund um den Nutzen von Masken in der ersten Pandemiewelle in den im Rahmen dieser Studie geführten Interviews von einzelnen Gesundheitsinstitutionen kritisiert. Bemängelt wurde vor allem, dass die widersprüchliche Kommunikation die Instruktion der Mitarbeitenden erschwerte.

in einer starken Stellung des Kollegialitätsprinzips der Regierung zeigt. Mit Blick auf die Corona-Pandemie ist zudem darauf verwiesen, dass die Regierung bei Ausbruch der Krise bereits mehrere Jahre zusammengearbeitet und somit ein gut eingespieltes Team darstellte.⁸⁴ Schliesslich konzentriert sich die Krisenkommunikation in Liechtenstein auf die Landesebene.

4.3 Organisation der Krisenkommunikation in Liechtenstein

Auf die Bedeutung der Krisenkommunikation wird unter anderem in der Gefährdungsanalyse von 2012 hingewiesen. Demnach stellt «die zeitnahe und sachlich richtige Information der einheimischen Bevölkerung wie auch der internationalen Gemeinschaft» eine «besondere Aufgabenstellung für Politik und Verwaltung» in einer Krise dar. Durch eine gute Krisenkommunikation sollen «mögliche Folgeschäden aufgrund von falschem, unüberlegtem oder gar panischem Verhalten von Teilen der Bevölkerung» ebenso reduziert werden wie die Gefahr, «dass aufgrund einer verzögerten oder nicht angemessenen Informationspolitik das Ansehen von Liechtenstein im Ausland Schaden nimmt».

Im Zuge der Corona-Pandemie wurden verschiedene Dokumente zur Organisation der Krisenkommunikation in Liechtenstein überarbeitet bzw. neu erstellt. Wesentliche Organisationsmerkmale sowie Leitprinzipien sind im neu erstellten «Handbuch Führungsstäbe» in einem spezifischen Kapitel zur Kommunikation aufgeführt. Im Fokus steht dabei die *Ereigniskommunikation*. Im Unterschied zu der in dieser Studie im Vordergrund stehenden politischen Krisenkommunikation läuft sie nicht über die Regierung, sondern über den Landesführungsstab (LFS) oder im Falle einer Pandemie über den Pandemiestab.

Die Ereigniskommunikation umfasst die Information der Öffentlichkeit erstens über die Art des Ereignisses, zweitens über die Lage und deren Weiterentwicklung, drittens über die Massnahmen sowie viertens über die Art und Weise, wie sich die Bevölkerung in der Krise zu verhalten habe (Empfehlungen und Anweisungen). Idealerweise ergänzen sich Krisen- und Ereigniskommunikation, was allerdings auch eine entsprechende Abstimmung und Koordination voraussetzt. Die Ereigniskommunikation wird sodann weiter nach Zielgruppen unterteilt: Die *interne* (Ereignis-)Kommunikation richtet sich an die Behörden selbst oder die staatlichen Einsatzkräfte, während sich die *externe* Kommunikation an die Bevölkerung und die Medien richtet.⁸⁵ Prominent verankert ist im Handbuch der Grundsatz des One-Voice-Prinzips, sprich dass alle öffentlichen Akteure nach aussen mit einer Stimme zu sprechen haben.

Eine wichtige Rolle spielt in der Ereigniskommunikation das Kriseninterventionsteam Liechtenstein (KIT). Es wird im Ereignisfall von der Landesnotruf- und Einsatzzentrale (LNEZ) aufgeboten. Ihm obliegt die Betreuung einer allfälligen Hotline. Eine solche Hotline dient bei einem Grossereignis zur telefonischen Entlastung der LNEZ. Sie nimmt ereignisbezogene, aber nicht dringliche Fragen der Bevölkerung entgegen.

Auch in der Corona-Pandemie spielte das KIT eine zentrale Rolle in der Kommunikation, indem es die Corona-Hotline betreute und auch das Contact Tracing leitete. Ebenso beriet und unterstützte das KIT das für die amtsspezifischen Hotlines verantwortliche Personal (z. B. des Amtes für Volkswirtschaft oder des Schulamtes).

4.4 Krisenkommunikation während der Corona-Krise

Im Folgenden sollen verschiedene Aspekte der Krisenkommunikation kurz beleuchtet werden. Die Darstellung beschränkt sich auf eine deskriptive Wiedergabe der wichtigsten Kommunikationsaktivitäten. Es erfolgt somit keine detaillierte Analyse anhand der oben genannten Kriterien. Die Kommunikation der Regierung

⁸⁴ Siehe hierzu das Interview von David Sele mit Regierungschef Daniel Risch im Liechtensteiner Volksblatt, 29.12.2021, S. 4 f.

⁸⁵ Nicht betrachtet wird in dieser Studie die interne Kommunikation der Regierung und der Landesverwaltung als Arbeitsgeberin. Gemäss den Experteninterviews hat diese gut funktioniert, wobei sich gerade in Phasen mit schnell wechselnden Massnahmen gewisse Missverständnisse oder Inkonsistenzen nicht vermeiden liessen. Ebenso nicht betrachtet wird in diesem Kapitel die interne Ereigniskommunikation. In einer Evaluation zur ersten Pandemiewelle äusserten sich dabei die FOGs und andere Akteure des Bevölkerungsschutzes teilweise kritisch über die interne Ereigniskommunikation insbesondere bezüglich des Informationsflusses zum Pandemiestab (siehe hierzu *Frommelt et al.* 2023). Diese Kritik betrifft aber mehr die Stabsarbeit als solche, weshalb sie nicht an dieser Stelle abgehandelt wird.

wird von den meisten Akteuren als gut bewertet,⁸⁶ weshalb sich eine solche Detailanalyse auch nicht aufdrängt.

Es werden folgende Aspekte dargestellt: Öffentliche Medienauftritte von Regierung und Verwaltung, Medienmitteilungen, Inserate und weitere Kommunikationskanäle.

4.4.1 Öffentliche Medienauftritte von Regierung und Verwaltung

Eines der wichtigsten Instrumente der politischen Krisenkommunikation sind Medienkonferenzen. Sie dienen der Informierung und haben darüber hinaus eine vertrauensbildende Funktion. In der Corona-Krise waren solche Medienkonferenzen in Liechtenstein wie wohl in allen anderen europäischen Staaten ein vielbeachteter Anlass. Diverse Medienorientierungen der Regierung zu den neuesten Entwicklungen wurden live im Landeskanal übertragen. Da es sich bei der Corona-Pandemie um eine «schleichende Krise» handelte,⁸⁷ also um eine Krise, die sich langsam entwickelt, wurde auch die Krisenkommunikation schrittweise etabliert. Eine erste Einschätzung zur Corona-Pandemie erfolgte am 22. Januar 2020 durch eine leitende Mitarbeiterin vom Amt für Gesundheit auf Anfrage des Liechtensteiner Vaterlands sowie gleichentags durch den Leiter des Amtes für Gesundheit auf Anfrage von Radio Liechtenstein. Eine erste offizielle Medienmitteilung der Regierung zur Corona-Pandemie erfolgte am 11. Februar 2020 bezüglich der Etablierung des Stabs neues Coronavirus 2019-nCoV. Ab dem 26. Februar 2020 erfolgten dann regelmässig Medienmitteilungen und am 9. März 2020 fand auch die erste offizielle Pressekonferenz zur Corona-Pandemie mit dem Gesundheitsminister statt. Grosse Beachtung fanden die Medienauftritte der Gesamregierung vom 13. März 2020 sowie vom 16. März 2020. Die Übertragungen der Pressekonferenzen im Landeskanal waren danach ein zentrales Element in der Krisenkommunikation – auch weil diese regelmässig wiederholt wurden und stets im Internet abrufbar waren. Bis Ende April 2020 erfolgten insgesamt vierzehn im Landeskanal übertragene Pressekonferenzen der Regierung. Am 18. März 2020 erfolgte zudem eine Erklärung des Erbprinzen im Landeskanal. Er sprach dabei der Regierung seine Unterstützung zu.

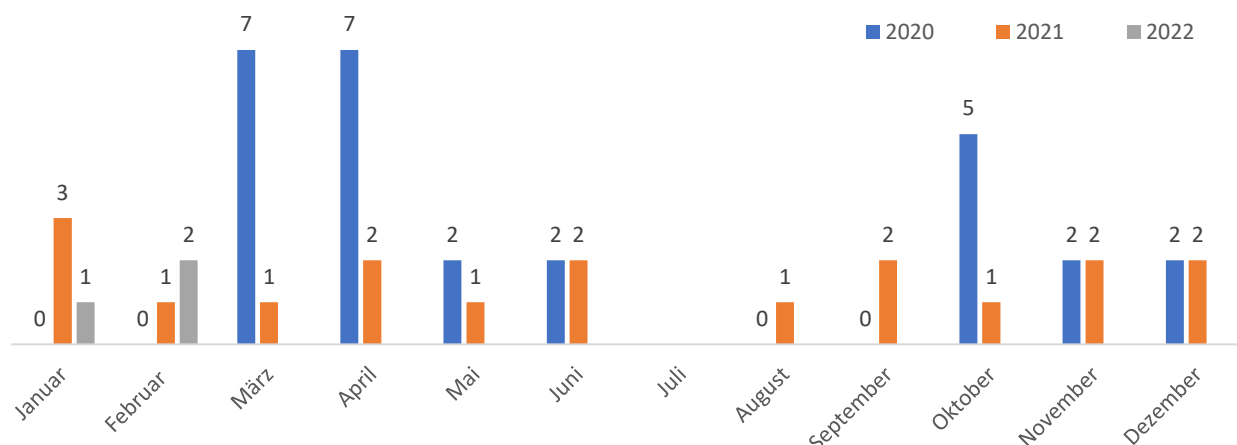
Während bei der zweiten und dritten Medienkonferenz alle Regierungsmitglieder anwesend waren, konzentrierte sich die Medienarbeit danach vor allem auf die für die zu kommunizierenden Massnahmen zuständigen Regierungsmitglieder sowie das für den Bereich Gesundheit verantwortliche Ministerium für Gesellschaft. Bei allen Medienkonferenz traten jedoch mindestens zwei Personen vor die Medien und dabei meist zwei Mitglieder der Regierung.

Die Medienkonferenzen folgten meist demselben Ablauf. Zuerst wurden die neusten Zahlen und Fakten zum Infektionsgeschehen präsentiert, bevor auf allfällige neue Massnahmen eingegangen wurde. Im Anschluss konnten die Medienschaffenden Fragen stellen. Die Medienkonferenzen wurden bereits in einer sehr frühen Phase (am 19. März 2020) in Gebärdensprache simultan übersetzt, um die Erreichbarkeit in der Bevölkerung zu erhöhen. Dies erfolgte auf Hinweis des Vereins für Menschenrechte (VMR). Ebenso wurde rasch von Dialekt auf Hochdeutsch gewechselt. Insgesamt wurden im Jahr 2020 27 im Landeskanal live übertragene Medienkonferenzen zur Corona-Pandemie durchgeführt. Im Jahr 2021 waren es 18 und im Jahr 2022 waren es drei Medienkonferenzen. Wie die Auswertung (Abbildung 1) zeigt, gab es gewisse Konjunktoren. Zu Beginn der Krise (Frühjahr 2020), auf dem Höhepunkt der ersten Welle, wurden Pressekonferenzen gar mehrmals die Woche gegeben. Auch während der zweiten Welle (Herbst 2020) fand im Prinzip wöchentlich eine Medienorientierung statt.

⁸⁶ Siehe auch *Frommelt und Schiess Rütimann* (2023).

⁸⁷ *Boin et al.* (2020).

Abbildung 1: Anzahl live im Landeskanaal übertragener Medienkonferenzen der Regierung zur Corona-Pandemie (2020 bis Juni 2022)



Quelle: Eigene Erhebung basierend auf regierung.li

Der Auftritt veränderte sich hinsichtlich Tragen von Masken und Einhalten von Abstand über die Zeit hinweg. Zu Beginn wurden von den Regierungsmitgliedern noch keine Masken getragen und auch die Distanzen zwischen den teilnehmenden Personen entsprachen noch nicht den späteren Gepflogenheiten. Danach jedoch dominierten Masken und soziale Distanzregeln das Erscheinungsbild einer Medienorientierung, womit die Regierung stets eine Vorbildrolle ausübte.

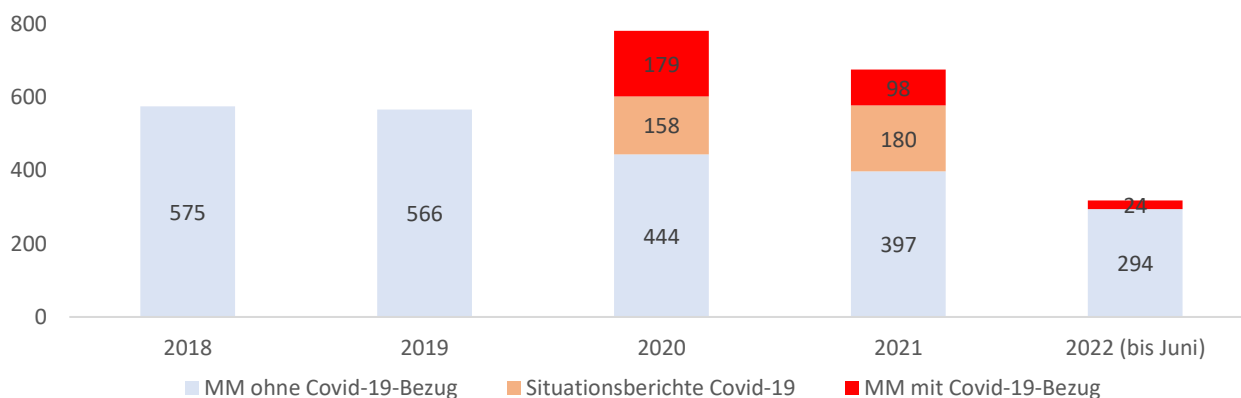
Neben den genannten Medienkonferenzen sind die zahlreichen Auftritte von Regierungsmitgliedern in Radio Liechtenstein sowie 1FLTV erwähnenswert. Radio Liechtenstein hat dabei während der Pandemie auch neue Sendeformate geschaffen, welche die Regierung für ihre Krisenkommunikation nutzen konnte. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang insbesondere die Fragestunden, anlässlich derer interessierte Personen live Fragen an das präsenste Regierungsmitglied (meist den Gesundheitsminister) richten konnten. Betrachtet man die gesamte Medienberichterstattung, so gaben neben der Regierung vereinzelt auch Experten und Expertinnen aus der Verwaltung wie z. B. die Amtsärztin Auskunft zur Pandemie. Für die Medien wiederum waren die Generalsekretäre wichtige Ansprechpartner.

4.4.2 Medienmitteilungen

Die Regierung informierte stets auch über Medienmitteilungen zur Corona-Pandemie. Wie bereits erwähnt, erfolgte die erste Medienmitteilung im Februar 2020. Die höchste Anzahl Medienmitteilungen mit Bezug zur Corona-Pandemie war in den Monaten März und April im Jahr 2020 mit insgesamt 85 Medienmitteilungen zu verzeichnen. Ab dem 15. Mai 2020 lassen sich zwei Typen von Medienmitteilungen unterscheiden: Medienmitteilungen zu konkreten Massnahmen und Politiken sowie Situationsberichte zum Infektionsgeschehen. Diese Trennung nach Inhalt und Zweck der Medienmitteilung wurde von den Medienschaffenden sehr begrüsst. Sie deckt sich mit den Grundprinzipien einer klaren und differenzierten Krisenkommunikation.

Abbildung 2 zeigt die Anzahl Medienmitteilungen der Regierung. Es wird zwischen Medienmitteilungen ohne Covid-19-Bezug, mit Covid-19-Bezug und Situationsberichten unterschieden. Im Jahr 2020 wurden am meisten Medienmitteilungen veröffentlicht, was sich durch die hohe Anzahl Medienmitteilungen mit Covid-19-Bezug erklären lässt. Die Abbildung zeigt aber auch, dass auch während der Corona-Pandemie eine stattliche Zahl von Medienmitteilungen publiziert wurde, welchen keinen Bezug zur Corona-Pandemie aufwiesen. Dies belegt, dass die Corona-Krise die restlichen Staatsaufgaben nicht einfach «verdrängte» oder ruhen liess. Nicht abgedeckt sind in der Statistik im Übrigen Inserate, welche die Regierung veröffentlicht hat. Sie werden im übernächsten Kapitel kursorisch behandelt.

Abbildung 2: Anzahl Medienmitteilungen der Regierung 2018 bis Juni 2022



Quelle: Eigene Erhebung basierend auf regierung.li

4.4.3 Webauftritt

Bereits in ihren ersten Medienmitteilungen von Ende Februar 2020 veröffentlichte die Regierung einen Short-Link des Amtes für Gesundheit und des Bundesamtes für Gesundheit mit weiteren Informationen zur Corona-Pandemie. Für den Verdachtsfall einer Infektion mit Covid-19 wurde die Telefonnummer des Landesspitals angegeben. Schritt für Schritt ergänzten im März 2020 die einzelnen Amtsstellen ihre Websites mit Informationen zur Corona-Pandemie. Die Regierung selbst schaltete am 10. März 2020 eine Sonderseite Coronavirus⁸⁸ auf ihrer Homepage auf. Die Website diente vor allem der Dokumentation der Medienmitteilungen, enthielt aber auch Informationen zu einzelnen Sonderthemen und vor allem Verlinkungen zur Website des BAG oder des Amtes für Gesundheit. Die Sonderseite wurde im Verlauf der Pandemie immer wieder aktualisiert. Sie enthielt aktuelle Informationen rund um Covid-19, wie z. B. Hotlines, Testkonzept, Verlinkungen zu anderen Websites und eben die Medienmitteilungen.

Parallel zur Sonderseite wurde im Juni 2020 mit der Website «hebensorg.li» eine weitere Seite eingerichtet. Sie war ursprünglich vor allem für das Schulwesen gedacht, enthielt später aber auch allgemeine Informationen. Im weiteren Verlauf der Pandemie ist mit der Website «impfung.li» noch eine weitere Website im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie hinzugekommen. Spezifische Informationen zur Corona-Pandemie fanden sich weiterhin auf der Website llv.li bzw. den Unterseiten für die einzelnen Amtsstellen. Insbesondere das Amt für Gesundheit sowie das Schulamt stellten diverse Informationen auf ihren Websites bereit. Das Amt für Volkswirtschaft erstellte gar eine eigene Website für Informationen und Formulare zu den Corona-Unterstützungsmassnahmen für Liechtensteiner Unternehmen. Aber auch andere Amtsstellen wie z. B. das Amt für Berufsbildung und Berufsberatung, das Amt für Kultur, das Amt für Soziale Dienste, das Amt für Strassenverkehr oder das Ausländer- und Passamt veröffentlichten wichtige Informationen zur Corona-Pandemie auf ihren Websites. Dies unterstreicht, wie umfassend und vielfältig die Kommunikation während der Corona-Pandemie war. Der komplexe Aufbau der Website llv.li mit ihren zahlreichen Unterseiten erschwerte gemäss einzelner Rückmeldungen aus den im Rahmen dieser Studie geführten Interviews aber manchen das Finden der gewünschten Informationen.

Die offiziellen Zahlen zum Verlauf der Corona-Pandemie wurden separiert auf einer Sonderseite des Amtes für Statistik publiziert. Sie wurde jedoch auch erst im späteren Verlauf der Pandemie⁸⁹ eingerichtet. Die meisten Zahlen sind bis heute jedoch nur als tabellarische Auflistung zum Download verfügbar.⁹⁰

⁸⁸ www.regierung.li/coronavirus.

⁸⁹ Einrichtung der Sonderseite auf der Website des Amtes für Statistik: 14.10.2020.

⁹⁰ Durch die Einrichtung des Statistikportals (<https://www.statistikportal.li/de/uebersichten-indikatoren/schwerpunkt-corona>) per 24.06.2022 konnte eine Aufwertung erzielt werden, die sich jedoch nicht signifikant von der Qualität der Sonderseite Coronavirus des Amtes für Statistik unterscheidet hinsichtlich der Aufbereitung von Covid-19-spezifischen Daten.

Weitere Informationen zur Pandemie und dem SARS-CoV-2-Virus wurden auf einer Sonderseite des Amts für Gesundheit ab Februar 2020 publiziert. Diese Sonderseite wurde ständig durch neue Unterseiten ergänzt und aktualisiert, wobei nicht mehr aktuelle Informationen von der Website entfernt wurden.

4.4.4 Inserate und Hinweise

Erste Merkblätter der Regierung in Form von Inseraten wurden am 11. März 2020 in den Landeszeitungen veröffentlicht. Die Regierung verwendete dafür Informationen des BAG. Erwähnenswert ist, dass bereits am 28. Februar 2020 die Veröffentlichung eines ganzseitigen Inserates des BAG im Liechtensteiner Vaterland erfolgte, was sich wohl mit dem mit Schweizer Medien geteilten Inserate-Pool des Liechtensteiner Vaterlands erklären lässt. Das erste ganzseitige Inserat der Regierung unter dem Slogan «Stop Corona» erschien in den liechtensteinischen Tageszeitungen nämlich erst am 26. März 2020. Die Regierung lehnte sich hier stark an die Kommunikation des BAG an, weshalb im Inserat auch keine Liechtenstein-spezifischen Informationen enthalten waren. Das Inserat wurde in der Folge mehrmals wöchentlich veröffentlicht – und dabei jeweils in der Grossauflage, welche an alle Haushaltungen in Liechtenstein gelangte. Die Inserate und Plakate hatten den Zweck, auf wichtige Themen wie die Handhygiene oder das Abstandhalten hinzuweisen. Auch wurden konkrete Massnahmen und Empfehlungen dargestellt.

Inserate-Kampagnen begleiteten die ganze Pandemie. Dabei wurden dieselben oder ähnliche Botschaften immer wieder neu illustriert und aufbereitet. Angesichts der langen Dauer der Pandemie war der regelmässige Wechsel der Sujets sinnvoll und nötig. Im Verlauf der Pandemie veränderte sich aber auch der Zweck solcher Informationskampagnen. Während sie zu Beginn der Pandemie vor allem eine Informations- und Sensibilisierungsfunktion ausübten, rückte die Aufklärung mit zunehmender Pandemiedauer in den Hintergrund. Vielmehr ging es nun vor allem darum, durch Plakate weiterhin das Bewusstsein für die Pandemie und die damit verbundenen Gesundheitsrisiken aufrecht zu erhalten.

Auch Hinweise auf Schalteröffnungszeiten, Informationshotlines sowie Informationsplattformen erfolgten ab dem 23. März 2020 regelmässig in der Form von halbseitigen Inseraten der Regierung unter dem Schlagwort «Corona-Update». Ab April 2020 wurden in den Landeszeitungen regelmässig Anlaufstellen mit Kontaktadressen für «Hilfestellung in Sachen Coronavirus» veröffentlicht. Ebenso wurden kurze erklärende Hinweise für den Verdachtsfall publiziert. Auffällig ist, dass oft mehrere Kontaktadressen veröffentlicht wurden – es also nur bedingt eine zentrale Anlaufstelle gab.

Erwähnenswert sind des Weiteren die verschiedenen Aktivitäten im Bereich der Sozialen Medien. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang vor allen die auf junge Menschen ausgerichteten Kampagnen der Landespolizei (#actresponsibly; #stayathome) sowie des Schulamts (#HebenSorg). Schliesslich wurden von der Regierung vereinzelt Mitteilungen in Briefform an alle Haushalte in Liechtenstein verschickt – so z. B. im Herbst 2020 mit einem allgemeinen Hinweis zu den Verhaltensregeln in der Corona-Pandemie sowie im Herbst 2021 mit Blick auf die Impfung.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Regierung eine Vielzahl an Kommunikationsinstrumenten und -kanälen nutzte. Inserate und Kampagnen in sozialen Medien hatten dabei vor allem eine Informations- und Aufklärungsfunktion und bezweckten die Sensibilisierung der Bevölkerung. Damit sollte die Bevölkerung zu Solidarität sowie aktivem Selbst- und Fremdschutz aufgerufen werden. Die konkrete Darlegung von Massnahmen und deren inhaltliche Begründung erfolgte demgegenüber vor allem über Medienmitteilungen.

4.4.5 Weitere Informationskanäle

Am 14. März 2020 erfolgte erstmalig ein privater Aufruf zur Nachbarschaftshilfe in den liechtensteinischen Medien. In der Folge bildeten sich verschiedene Initiativen, welche sehr aktiv kommunizierten und dabei auch vor der Regierung auf soziale Medien und plakative Kommunikation zurückgriffen. Ein Beispiel hierfür

ist ein ganzseitiges Inserat der Corona Hilfe Liechtenstein vom 20. März 2020.⁹¹ Erstmalige Information in leichter Sprache erfolgte durch den Behindertenverband in den Landeszeitungen am 26. März 2020 mit einer Sonderdoppelseite.

Diverse Unternehmen veröffentlichten Ende März Inserate, um auf die Corona-Pandemie hinzuweisen und zu Solidarität aufzurufen sowie in einzelnen Fällen konkrete Hilfeleistungen anzubieten.

Am 18. März 2020 schaltete das Liechtensteiner Volksblatt einen Aufruf, wonach sich Personen mit Fragen zur Corona-Pandemie bei der Redaktion melden können und diese versuchen würde, die Fragen so gut als möglich zu beantworten. Die Beispiele zeigen, dass nicht nur von öffentlicher Seite, sondern auch von privater Seite sehr aktiv kommuniziert wurde. Die genannten Aufrufe vonseiten der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft erfolgten vollkommen unabhängig von der Regierung und können als Zeichen für ein weitgehend gemeinsames, sprich gesamtgesellschaftliches Problemverständnis gedeutet werden. Einschränkend ist hier jedoch anzuführen, dass sich solche privaten Kommunikationsinitiativen praktisch ausschliesslich auf die frühe Phase der Corona-Pandemie beschränkten.

Informationsquellen aus dem Ausland waren ebenfalls gefragt. Aufgrund des Gleichschritts von Schweiz und Liechtenstein waren insbesondere die Pressekonferenzen des Bundesrates relevant. In welchem Ausmass solche Informationen konsumiert wurden, kann in diesem Bericht jedoch nicht abschliessend beurteilt werden, da keine verlässlichen Daten zur Nutzung ausländischer Medien durch die Einwohnerinnen und Einwohner Liechtenstein vorliegen.

4.4.6 Beispiel Winterruhe

Im Dezember suchte die Regierung einen «nationalen Schulterschluss» für eine dreiwöchige «Winterruhe». Ziel der Regierung war es, die weihnachtliche Ruhe zu nutzen, um die Ansteckungszahlen deutlich zu reduzieren. Die Verordnung vom 18. Dezember 2020⁹² sah insbesondere vor, dass im öffentlichen Raum eine Gesichtsmaske getragen werden musste, sobald es zu einer Konzentration von Personen kam, bei welcher der erforderliche Abstand nicht eingehalten werden konnte. Sämtliche Restaurationsbetriebe (ausser Take-away-Betrieben, Kantinen, Lieferdiensten für Mahlzeiten und Restaurationsbetrieben für Hotelgäste) wurden geschlossen. Schliessen mussten auch alle Einrichtungen in den Bereichen Kultur, Unterhaltung, Freizeit und Sport. Verboten wurden grundsätzlich alle Veranstaltungen. Eine Ausnahme galt nur für Sitzungen des Landtages und der Gemeinderäte, für Veranstaltungen zur politischen Meinungsbildung (mit bis zu 50 Personen) sowie für religiöse Veranstaltungen und Bestattungen.⁹³

Die Verordnung vom 18. Dezember 2020 betraf auch Veranstaltungen im Familien- und Freundeskreis (also Weihnachtsfeiern und Silvesterpartys⁹⁴ in den eigenen vier Wänden). An ihnen durften nur 10 Personen teilnehmen.⁹⁵ An der Medienkonferenz der Regierung liess diese durchblicken, dass keine Kontrollen in Privatwohnungen geplant seien, dass es aber auf das Verhalten jedes und jeder Einzelnen bei jeder Begegnung ankomme.⁹⁶ «Insbesondere im Kontakt mit Personen aus der Risikogruppe, solle man sich benehmen, als

⁹¹ Die privat und ehrenamtlich organisierte Initiative Corona Hilfe Liechtenstein stiess auf viel Zuspruch in Form von privaten Hilfsangeboten. Es wurden aber auch konkrete Verständnisfragen zu den Corona-Massnahmen an sie gerichtet. Vor diesem Hintergrund wurden die Initiantinnen und Initianten von der Gemeinde unterstützt bzw. die Steuerung der Helferdienste den FOGs übertragen.

⁹² Verordnung vom 18. Dezember 2020, LGBL 2020 Nr. 489.

⁹³ In der Schweiz wurde am 18. Dezember 2020 eine sehr ähnlich lautende Verschärfung der Covid-19-Verordnung besondere Lage (mit dem Namen «Massnahmenverschärfung Dezember») erlassen: AS 2020 5813.

⁹⁴ In ihrer Medienmitteilung vom 30. Dezember 2020 «Regierung ermahnt zum Jahreswechsel zu allergrösster Vorsicht» forderte die Regierung noch einmal «Zurückhaltung bei nicht notwendigen Sozialkontakten»: «Bei Silvester- und Neujahrfeiern soll auf eine Durchmischung von Personen, die nicht im gleichen Haushalt leben, verzichtet werden.»

⁹⁵ In der Schweiz war die Höchstzahl von 10 Personen für solche Veranstaltungen im Familien- und Freundeskreis schon mit der Änderung der Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 28. Oktober 2020 (mit dem Namen «Massnahmen gegenüber Personen, betreffend öffentlich zugängliche Einrichtungen und Betriebe und Veranstaltungen sowie zum Arbeitnehmerschutz»), AS 2020 4503, vorgeschrieben worden.

⁹⁶ In der Medienmitteilung vom 15. Dezember 2020 «Regierung möchte Fallzahlen über die Feiertage deutlich reduzieren» hatte die Regierung zu den Besuchen über die Feiertage ausgeführt: «Diese Begegnungen sollten in diesem Jahr so ausgestaltet werden, dass Ansteckungen verhindert werden. Bei Treffen in Innenräumen sollte der Mindestabstand von 1.5 Metern zwischen Personen, die

wäre man selbst infiziert und ansteckend», führte Gesundheitsminister Mauro Pedrazzini aus. Man solle «nicht den ganzen Tag lang überlegen, wie man die Massnahmen umgehen könnte, sondern überlegen, wie man ihre Wirkung durch das eigene Verhalten verstärken könnte.»⁹⁷ Per 18. Januar 2021 wurde die Anzahl Personen, die an einer privaten Veranstaltung teilnehmen dürfen, sogar auf 5 gesenkt.⁹⁸

Das Massnahmenpaket wurde von der Regierung bereits am 16. Dezember 2020 – also zwei Tage vor Erlass – öffentlich angekündigt, um eine möglichst hohe Sichtbarkeit und Akzeptanz zu erhalten.⁹⁹ Parallel mit der Ankündigung suchte die Regierung das Gespräch mit Verbänden, den politischen Parteien sowie verschiedenen weiteren Organisationen, um ihre Unterstützung zu gewinnen. Auszüge aus den die Massnahmen unterstützenden Stellungnahmen der Parteien und weiteren politischen Akteuren inklusive Fürstenhaus, von Verbänden, Organisationen und Einrichtungen (darunter waren auch die Familienhilfe Liechtenstein, das Landesspital und die Liechtensteinische Alters- und Krankenhilfe) wurden auf der Website der Regierung veröffentlicht.¹⁰⁰ Insgesamt unterstrichen über 30 Akteure mit konkreten öffentlichen Statements ihre Unterstützung für die von der Regierung erlassenen Massnahmen. Dazu zählten unter anderen alle Gemeinden und alle politischen Parteien. Die Einbindung der verschiedenen Akteure verschaffte dem Massnahmenpaket eine höhere Legitimität und mehr Sichtbarkeit und rückte das Pandemiegeschehen wieder voll in den öffentlichen Fokus. Der Begriff der «Winterruhe» war zudem sehr eindringlich und eignete sich gut als Narrativ. Die Kommunikation rund um die Winterruhe kann also als Erfolg betrachtet werden.

Die Verordnung galt vorerst bis zum 10. Januar 2021. Die Schliessungen und alle Veranstaltungsverbote wurden jedoch bis zum 24. Januar 2021 verlängert.¹⁰¹ Bereits bei der ersten Ankündigung der Massnahmen¹⁰² wurde darauf hingewiesen, dass es sich um harte, aber zeitlich befristete Massnahmen handeln werde. Sie verfolgten das Ziel, die hohen Infektionszahlen zu reduzieren und die Überlastung der Spitäler zu vermeiden. Die Intensivkapazitäten der Schweizer Spitäler, welche auch die Versorgung der Patientinnen und Patienten aus Liechtenstein sicherstellen, waren nämlich «nahe an der Kapazitätsgrenze». Sobald – voraussichtlich im ersten Quartal 2021 – mit den Impfungen der besonders gefährdeten Menschen begonnen werden könne, werde dies Druck von den Spitälern nehmen, erklärte der Gesundheitsminister gegenüber den Medien.¹⁰³ Wann das Land mit den Impfungen starten konnte, war zu diesem Zeitpunkt jedoch noch nicht bekannt.¹⁰⁴

4.5 Einordnung der Krisenkommunikation

Die Krisenkommunikation der Regierung in der Corona-Pandemie erhält insgesamt viel Lob.¹⁰⁵ Vonseiten der Medien wird vor allem die hohe Erreichbarkeit aller Regierungsmitglieder und ihrer Generalsekretäre hervorgehoben. Interviews mit den einzelnen Regierungsmitgliedern bestätigen, dass diese Erreichbarkeit

nicht im gleichen Haushalt leben, eingehalten werden. Wo dies nicht möglich ist, sollten Gesichtsmasken getragen werden. Aufgrund der Gefahr einer Ansteckung durch Aerosole sollten die Innenräume zudem oft gelüftet werden. Weiters ist auf Händeschüttern oder anderen Körperkontakt zu verzichten und die Hände sollen regelmässig gewaschen oder desinfiziert werden. Personen mit Symptomen sollen zu Hause bleiben, die Testhotline unter +423 235 45 32 anrufen und sich testen lassen.»

⁹⁷ Sele, David, Es kommt auf jede Begegnung an, Liechtensteiner Volksblatt, 19.12.2020, S. 1.

⁹⁸ Verordnung vom 14. Januar 2021, LGBl. 2021 Nr. 13, Art. 5 Abs. 2.

⁹⁹ Medienmitteilung der Regierung vom 15. Dezember 2020 «Regierung möchte Fallzahlen über die Feiertage deutlich reduzieren» und Medienmitteilung vom 18. Dezember 2020 «Nationaler Schulterschluss für Winterruhe».

¹⁰⁰ Medienmitteilung der Regierung vom 18. Dezember 2020 «Nationaler Schulterschluss für Winterruhe».

¹⁰¹ Verordnung vom 7. Januar 2021, LGBl. 2020 Nr. 1.

¹⁰² Medienmitteilung der Regierung vom 15. Dezember 2020 «Regierung möchte Fallzahlen über die Feiertage deutlich reduzieren».

¹⁰³ Sele, David, Impfung Druck nehmen, Liechtensteiner Volksblatt, 19.12.2020, S. 5.

¹⁰⁴ Siehe Unterkapitel 5.11.2 zum Impfstart am 18. Januar 2021.

¹⁰⁵ Vergleiche hierzu die Bewertung der Kommunikation im Rahmen der Umfrage unter allen Amtsstellen und weiteren Akteuren bei *Frommelt et al.* (2023).

für die Regierung sehr wichtig war. Damit war auch stets klar, dass die Regierung für die Krisenkommunikation verantwortlich ist.¹⁰⁶ Generell war die Regierung sehr auf eine Vorbildwirkung bedacht. Dazu zählte insbesondere ein möglichst geschlossener Auftritt der Regierung nach aussen.¹⁰⁷ Wichtig waren der Regierung auch Sachlichkeit,¹⁰⁸ Empathie,¹⁰⁹ Transparenz¹¹⁰ und Dialog. Letzteres zeigt sich beispielsweise darin, dass sich die Regierungsmitglieder regelmässig den Fragen aus der Bevölkerung stellten und auch an Diskussionsrunden mit massnahmenkritischen Personen teilnahmen. Positiv zu erwähnen ist auch, dass die Regierung mit einer gezielten Bevölkerungsbefragung mehr über die Gründe für und gegen das Impfen herausfinden wollte und so die Einstellung der Einwohnerinnen und Einwohner zu einer wesentlichen Massnahme der Corona-Politik erfragte.¹¹¹ Auch zeigten sich die einzelnen Regierungsmitglieder in diversen Interviews durchaus selbstkritisch und stellten klar, dass ihnen weitreichende Einschränkungen nicht leicht fallen würden.¹¹²

Mit Blick auf die Erreichbarkeit profitierte die Regierung davon, dass vor allem zu Beginn der Krise kaum mehr Anlässe stattfanden und damit auch keine Dienstreisen. Die Regierung konnte so einen Grossteil ihrer Zeit für das Krisenmanagement aufwenden. Damit unterscheidet sich die Corona-Pandemie von anderen Krisen, deren Management meist «parallel» zum Alltagsgeschäft zu erfolgen hat.

Kritisiert wird an der Krisenkommunikation vor allem das Fehlen einer zentralen Informationsplattform. Zwar wurde auf der Website der Regierung eine Sonderseite zur Corona-Pandemie eingerichtet, auf der die wichtigsten Informationen dokumentiert waren. Es mangelte jedoch an Nutzerfreundlichkeit – beispielsweise durch eine Suchfunktion oder eine Gliederung der Medienmitteilungen und Massnahmen nicht nur nach der Chronologie, sondern z. B. auch nach Thema und Gegenstand. Auf den Unterseiten der Website der Landesverwaltung waren Informationen zu den einzelnen Amtsstellen ferner teils nur schwierig zu finden. Zentrale Informationen des Amtes für Gesundheit oder des Schulamts wären wohl besser auf einer zentralen Informationsplattform oder zumindest analog zum Amt für Volkswirtschaft auf einer Sonderseite aufgehoben gewesen.

Auch hätte schneller eine zentrale Hotline eingerichtet und entsprechend bekannt gemacht werden sollen.¹¹³ Erfahrungsberichte zeigen zudem, dass zu Beginn der Pandemie Verwaltungsmitarbeitende Aufgaben der Krisenkommunikation hatten übernehmen müssen, ohne hierfür geschult zu sein. Unter Mitwirkung des KIT wurden hier jedoch sehr schnell Strukturen geschaffen, sodass es nicht zu einer Überlastung von einzelnen Angestellten kam.

¹⁰⁶ In einzelnen Interviews wurde jedoch für künftige Krisensituationen eine stärkere Rolle der Abteilung Information und Kommunikation der Stabsstelle Regierungskanzlei gefordert, welche als professionelle Kommunikationsstelle die Kommunikation der Gesamtregierung koordinieren würde.

¹⁰⁷ Einige wenige Anzeichen für unterschiedliche Haltungen bzw. eine zu wenig abgestimmte Kommunikation der Regierung werden im Jahresinterview von David Sele mit Daniel Risch (siehe Fn. 84) genannt. Dies betrifft die Zertifikatspflicht für Kinder unter 12 Jahren, die Umsetzung der Booster-Impfung oder das Tragen von Masken an Schulen.

¹⁰⁸ Siehe z. B. Abschiedsinterview mit Gesellschaftsminister Mauro Pedrazzini: *Vogt, Desirée*, «Man muss die Dinge benennen, wie sie sind», Liechtensteiner Vaterland, 25.03.2021.

¹⁰⁹ Siehe z. B. Jahresrückblick 2021, Interview mit Manuel Frick, *Fritz, Daniela*, «Unser gemeinsamer Gegner ist das Virus», Liechtensteiner Volksblatt, 30.12.2021.

¹¹⁰ Am 04.08.2021 berichtet das Liechtensteiner Vaterland, dass die für 300'000 Franken angeschafften Beatmungsgeräte noch unbenutzt sind. Solche Artikel können als Beispiel von Transparenz gesehen werden.

¹¹¹ Siehe *Frommelt et al.* (2021).

¹¹² So sagt z. B. Mauro Pedrazzini in seinem Abschiedsinterview vom 25.03.2021 im Liechtensteiner Vaterland: «Man mag über die Wirkung einzelner Massnahmen geteilter Meinung sein, darüber kann man diskutieren, und in der Regierung haben wir die Weisheit auch nicht mit Löffeln gefressen», oder Manuel Frick im Jahresrückblick 2021 des Liechtensteiner Volksblatts vom 30.12.2021: «Rückwirkend ist man immer klüger.» Solche Aussagen unterstreichen, dass die Regierung ihre Verantwortung wahrgenommen hat und offen für eine kritische Reflexion war.

¹¹³ In diesem Zusammenhang lohnt sich allenfalls der Blick in den Nachbarkanton Graubünden. Gemäss Evaluationsbericht hat er zur verwaltungsübergreifenden Koordination der externen Krisenkommunikation eine sogenannte Kommunikationsdrehscheibe eingerichtet (*Thiel und Hauri* [2022]). In Liechtenstein bestanden zu Beginn einige Hotlines parallel.

Vereinzelt erntete die Regierung Kritik für eine zu zögerliche und zu wenig differenzierte Informationskampagne – z. B. mit Blick auf die Impfung.¹¹⁴ Auffallend ist in diesem Zusammenhang, dass zu Beginn der Corona-Pandemie, also in den Monaten Februar und März 2020, die Informationen zur Corona-Pandemie im Liechtensteiner Vaterland meist auf eigenen Recherchen oder Informationen aus der Schweiz beruhten. Sodann wurde vor allem von den Medienvertretern kritisiert, dass die Kadenz der Pressekonferenzen mit der Zeit zu hoch wurde. Pressekonferenzen im Anschluss an die Medienorientierungen der Schweizer Regierung hätten teilweise überhastet gewirkt. Man hätte sich ein bis zwei Tage Zeit lassen sollen, um die Schweizer Beschlüsse genau durchsehen zu können.¹¹⁵ Im Allgemeinen wurde von diversen Akteuren im Rahmen der für diese Studie durchgeführten Interviews sowie anderen Befragungen der Wunsch nach mehr Konsultation und Vorabinformation sowie einer stärker zielgerichteten Kommunikation geäußert. Eine Konsultation und Vorabinformation hätte dabei die Umsetzung effizienter und effektiver gemacht – so z. B. bei Vorgaben an Vereine oder generell Veranstalter, da hier nach der Kommunikation der Massnahmen wiederholt viele Rückfragen an die zuständigen Behörden erfolgten. Allerdings zeigte die Erhebung auch, dass ein grosses Verständnis bestand für die schwierigen Umstände, unter welchen die Regierung während den einzelnen Pandemiewellen Entscheidungen treffen und kommunizieren musste.¹¹⁶

Mit Blick auf eine differenzierte Kommunikation für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen profitierte die Regierung ferner vom Engagement einzelner Nichtregierungsorganisationen – insbesondere vom Verein für Menschenrechte (VMR). So hat der VMR angeregt, Flyer des BAG in den wichtigsten in Liechtenstein gesprochenen Sprachen zu nutzen. Auch die Übersetzung in die Gebärdensprache bei den Medienkonferenzen wurde vom VMR angeregt und von der Regierung sogleich umgesetzt. In verschiedenen im Rahmen dieser Studie geführten Interviews wurde deshalb auch betont, dass die Corona-Pandemie mit Blick auf künftige Krisen die Sensibilität gegenüber den unterschiedlichen Bedürfnissen und Anforderungen in Sachen Krisenkommunikation gestärkt hat.

In der bereits mehrfach zitierten Evaluation der Kapazitäten Liechtensteins im Gesundheitsbereich durch die WHO aus dem Jahr 2017 hebt diese in Sachen Kommunikation auch die Bedeutung von «dynamic listening and rumour management» hervor.¹¹⁷ Konkret geht es darum, die Diskussion in der Gesellschaft und insbesondere in den sozialen Medien zu verfolgen und bei Falschinformationen und Gerüchten entgegenzusteuern. Wie an anderer Stelle analysiert wird, spielten soziale Medien auch in Liechtenstein während der Corona-Pandemie eine zentrale Rolle.¹¹⁸ Ein effektives Gegensteuern gegen Falschinformationen oder Gerüchten scheint hier aber aussichtslos. Entsprechend äusserten sich Regierung und Erbprinz auf die Kommunikation im Internet angesprochen eher ratlos, aber besorgt.¹¹⁹ Der Kampf gegen Desinformationen ist deshalb ein wichtiges Element der künftigen Kommunikationspolitik, auch wenn die Mittel hier beschränkt zu sein scheinen.

Erste Erkenntnisse aus der internationalen Krisenforschung zur Corona-Pandemie zeigen, dass sich die Bevölkerung unabhängig von der Qualität der nationalen Krisenkommunikation in den meisten Staaten in der ersten Phase der Corona-Pandemie solidarisch und unterstützend zeigte, und es kaum zu Panikreaktionen

¹¹⁴ So finden sich in den liechtensteinischen Zeitungen beispielsweise vor allem Informationen zum Ablauf der Impfung, aber kaum Inserate über den Beitrag der Impfung zur Pandemiebewältigung wie dies z. B. mit Hygienehinweise wie Händewaschen und Abstandhalten gemacht wurde.

¹¹⁵ Aus Sicht der Regierung ist diese Kritik nicht gerechtfertigt. Auch hat die Regierung in den im Rahmen dieser Studie geführten Interviews darauf hingewiesen, dass sie regelmässig im Austausch mit dem Schweizer Bundesrat stand.

¹¹⁶ Kritik an der Kommunikation erfolgte auch in Teilen durch Akteure des Gesundheitssektors. Insbesondere zeigten sich die Ärzte und Apotheker überrascht über die Anfang August 2021 angekündigte Schliessung der Teststrasse und des Impfzentrums. Bei beiden Massnahmen wurden die Akteure nach ihrer Darstellung zu wenig eingebunden. Die Schliessung der Teststrasse wurde nach einer neuerlichen Prüfung der Massnahme durch die Regierung zurückgenommen. Siehe hierzu: *Gross, Noah*, Unsicherheit hinsichtlich Testkapazitäten, Liechtensteiner Vaterland, 03.08.2021; *Quaderer, Elias*, «Die Schliessung des Impfzentrums ist ein Fehler», Liechtensteiner Vaterland, 04.08.2021.

¹¹⁷ WHO 2017, S. 61.

¹¹⁸ Siehe *Frommelt et al. (2023)* sowie *Frommelt et al. (2021)*.

¹¹⁹ So sagt z. B. Erbprinz Alois im Jahresinterview mit dem Liechtensteiner Volksblatt vom 31.12.2021, dass er die Diskussionskultur auf den sozialen Medien «für gefährlich» halte.

kam.¹²⁰ Umgekehrt weiss man aus der Krisenforschung aber auch, dass es mit zunehmender Dauer einer Krise in der Regel zu einer verstärkten Politisierung und Polarisierung kommt. Eine solche Entwicklung liess sich auch in Liechtenstein beobachten¹²¹ – eine Entwicklung, welche wohl auch mit der bestdenkbaren Krisenkommunikation nicht hätte verhindert werden können.

Im Zuge der Corona-Pandemie erhielt die Kommunikation der Deeskalation damit mehr Gewicht. Auch hier kann man der Regierung unter Verweis auf ihre Dialogbereitschaft und konkrete Eingriffe gegen eine falsche Symbolik grundsätzlich ein gutes Zeugnis ausstellen.¹²²

4.6 Zusammenfassung: Elemente eines erfolgreichen Krisenmanagements

In den bisherigen Ausführungen wurden mit den Planungsgrundlagen, der Organisationsstruktur und der Kommunikation die drei zentralen Bereiche einer erfolgreichen Krisenbewältigung beleuchtet. Tabelle 2 fasst die Ausführungen zusammen und ergänzt weitere wichtige Elemente mit Blick auf die Corona-Pandemie. Eine erfolgreiche Pandemiebewältigung ist somit ein Zusammenspiel aus einer allgemeinen Vorsorgeplanung, der spezifischen Planung im Gesundheitsbereich, der internationalen Kooperation, der nationalen Krisenorganisation und der Krisenkommunikation.

Tabelle 2: Schlüsselemente einer erfolgreichen Pandemiebewältigung

Vorsorgeplanung im Allgemeinen	Planung im Gesundheitsbereich	Internationale Koordination	Krisenorganisation	Krisenkommunikation
<ul style="list-style-type: none"> – Nationale Risikoanalyse – Nationaler Risikodialog – Ressourcen und Strukturen – Übungen 	<ul style="list-style-type: none"> – Pandemieplan – Zollvertrag – Epidemiengesetz 	<ul style="list-style-type: none"> – Kooperation mit der Schweiz – EWR-Mitgliedschaft – Assoziierung zu Schengen – Globale Kooperation 	<ul style="list-style-type: none"> – Führungs-, Konsultations- und Koordinationsmechanismen – Führungshandbücher und -leitfäden – Krisenstäbe 	<ul style="list-style-type: none"> – Interne Ereigniskommunikation – Allgemeine Ereigniskommunikation – Krisenkommunikation – Deeskalation

Quelle: Eigene Zusammenstellung in Anlehnung an Hauri et al. 2020, S. 61.

Mit Blick auf die allgemeine Vorsorgeplanung Liechtensteins wurde mit der Gefährdungsanalyse sowie einzelnen Vertiefungsstudien in den vergangenen zehn Jahren einiges unternommen. Auch ein Risikodialog wurde geführt, indem regelmässig in den Medien oder in Veranstaltungen über potenzielle Gefährdungen in Liechtenstein informiert wurde. Die Gefährdung durch eine Pandemie spielte in diesem Risikodialog allerdings kaum eine Rolle. Ebenso fehlt bis anhin eine Vertiefungsstudie über die Gefährdung durch eine Pandemie. Bezüglich der Planung im Gesundheitsbereich im Besonderen deuten die Rechenschaftsberichte des Amtes für Gesundheit darauf hin, dass die Pandemieplanung ab 2011 – also nach der Erstellung des Pandemieplans im Jahr 2006 sowie verschiedener Folgeprodukte – nur mehr eine untergeordnete Rolle spielte. Bei der internationalen Kooperation ist die enge Kooperation mit der Schweiz über den Zollvertrag hervorzuheben. Diese hat sich auch in der Corona-Pandemie sehr bewährt – beispielsweise im Zusammenhang mit der Impfstoffbeschaffung. Auch die globale Kooperation wird stark durch die Schweiz bestimmt, insbesondere im Zusammenhang mit der WHO, in der Liechtenstein als einer von wenigen Staaten weltweit nicht Mitglied ist.¹²³ Die internationale Kooperation im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR), der Schengen-Assoziierung sowie mit der Europäischen Union (EU) im Allgemeinen wurde im Rahmen dieser Studie nicht vertieft analysiert. In verschiedenen Bereichen wie z. B. dem Zugang zu Arzneimitteln oder der

¹²⁰ Boin et al. (2020), S. 195.

¹²¹ Siehe Frommelt, Milic und Rochat (2023).

¹²² Siehe z. B. Intervention der Regierung gegen Holocaust-Symbolik, Liechtensteiner Volksblatt, 22.12.2021, S. 7.

¹²³ Siehe zum WHO-Beitritt unter anderem Landtagsdebatte vom 06.05.2020 oder vom 05.03.2020.

Anerkennung des Covid-19-Zertifikats war die Zusammenarbeit jedoch von grosser Bedeutung. Auch profitierte Liechtenstein davon, dass die Schweiz auf ad hoc Basis in den Seuchen- und Bevölkerungsschutz der EU eingebunden wurde.¹²⁴

Es ist davon auszugehen, dass die Europäische Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich sowie der Krisenvorsorge in den kommenden Jahren stark an Bedeutung gewinnen wird. Bei verschiedenen geplanten Vorstössen ist noch nicht klar, ob diese in den Geltungsbereich des EWR fallen.¹²⁵ Vor diesem Hintergrund wird z. B. im EWR/EFTA-Partnerland Norwegen von verschiedenen Experten gefordert, dass sich Norwegen auch ausserhalb des EWR um eine Vertiefung der gesundheitspolitischen Zusammenarbeit mit der EU bemüht. Auch in der Schweiz weisen verschiedene Experten auf die grosse Bedeutung einer Einbindung der Schweiz in das europäische Krisenmanagement hin, wobei unklar ist, inwieweit eine solche angesichts der offenen Fragen im Verhältnis Schweiz-EU gelingen wird.¹²⁶ Entsprechend wichtig ist es für Liechtenstein, die weiteren Entwicklungen in der EU-Gesundheitspolitik und dem europäischen Krisenmanagement gut zu beobachten und entsprechende Kooperation zu prüfen.

Im Bereich Krisenorganisation und Krisenkommunikation hat Liechtenstein in der Corona-Pandemie erfolgreich neue Wege beschritten. Bezüglich der Krisenorganisation konnte Liechtenstein dabei auf bestehende Strukturen und Prozesse zurückgreifen, hat diese aber teils neu interpretiert, indem die Regierung insgesamt eine sehr starke Stellung einnahm. Das Krisenmanagement war damit noch stärker von der Kompetenz und dem Engagement einzelner Personen abhängig. Insgesamt hat die praktizierte Kombination aus typischen Elementen der Krisenorganisation mit einem gewissen Mass an Flexibilität und Pragmatismus jedoch gut funktioniert.

5 ÜBERBLICK ÜBER DIE SCHUTZMASSNAHMEN

Einschränkende Massnahmen wie die Gesichtsmasken oder das Covid-19-Zertifikat haben das Bild der Corona-Pandemie geprägt. Sie haben viel Raum in der Kommunikation eingenommen, haben das politische Geschehen bestimmt und Gerichte beschäftigt.¹²⁷ Ihre Durchsetzung war auf nationaler und internationaler Ebene ein wichtiges Ziel, jedoch auch ein Konfliktherd.¹²⁸ Verschiedene Massnahmen wie insbesondere die in einigen Staaten langen Schulschliessungen und die Verschiebung von medizinischen Eingriffen zeigten unerwünschte Nebeneffekte, welche die Betroffenen teilweise bis heute belasten.

Bevor nachfolgend verschiedene der in Liechtenstein eingesetzten Massnahmen dargestellt werden, erfolgen in Kapitel 5.1 vergleichende Vorbemerkungen und in Kapitel 5.2 eine kurze theoretische Einführung zur Entscheidungsfindung. Kapitel 5.3 gibt eine Übersicht über die Entwicklung der Massnahmen. Danach werden in den Kapiteln 5.4 bis 5.9 die Schliessung von Einrichtungen, die Vorgaben an die Gastronomie, die Einreisebeschränkungen und Ausfuhrverbote, die Maskenpflicht, die Vorgaben an Gesundheitseinrichtungen und die Veranstaltungs- und Versammlungsverbote dargestellt. Kapitel 5.10 ist den Covid-19-Zertifikaten gewidmet, und Kapitel 5.11 zeichnet die Organisation der Impfungen nach.

Die Ausführungen zu den in Liechtenstein getroffenen Massnahmen stützen sich auf öffentlich zugängliche Unterlagen, nämlich auf die gesetzlichen Grundlagen der Massnahmen (das sind die Covid-19-Verordnungen¹²⁹ und ihre Änderungen), Medienmitteilungen der Regierung und Zeitungsartikel.

¹²⁴ *Kamasa und Thiel* (2020), S. 151.

¹²⁵ *Time und Veggeland* (2022).

¹²⁶ *Kamasa und Thiel* (2020).

¹²⁷ Siehe Kapitel 5.5.2 in *Schiess Rütimann* (2023).

¹²⁸ Wie *Milic, Rochat und Frommelt* (2021), S. 22 f., aufzeigten, unterschieden sich – zumindest im September 2021 – die Ansichten der geimpften Einwohnerinnen und Einwohner Liechtensteins von denjenigen der Ungeimpften bezüglich der Frage, ob die Einschränkungen zu weit gingen.

¹²⁹ LR 818.101.24.

Sowohl den Verantwortlichen, welche die Massnahmen erliessen und kommunizierten, als auch den von den Einschränkungen Betroffenen, waren die in den umliegenden Staaten verhängten Massnahmen¹³⁰ durch ausländische Medienberichte und durch Zusammenstellungen der liechtensteinischen Zeitungen bekannt. Aus ihnen ging hervor, dass die in Liechtenstein geltenden Massnahmen in der Regel weniger einschneidend ausgestaltet waren. Im Folgenden werden lediglich die in Liechtenstein geltenden Massnahmen dargestellt. Für den länderübergreifenden Vergleich sei auf den im Kapitel 7 vorgestellten Oxford COVID-19 Government Response Tracker (OxCGRT) verwiesen.

5.1 Vergleichende Vorbemerkungen

Vorauszuschicken ist, dass sich die Situation seit dem Ausbruch der Pandemie immer wieder änderte.¹³¹ Auf die nur schwer vorhersehbaren Entwicklungen musste jeweils umgehend reagiert werden. Dies und die Tatsache, dass die Massnahmen nach einer Beruhigung der Verhältnisse jeweils wieder gelockert wurden, erklärt die grosse Anzahl an Revisionen der Covid-19-Verordnungen.

Viele Schutzmassnahmen, die in Österreich und Deutschland oder anderen Staaten ergriffen wurden, gelangten in Liechtenstein nie zur Anwendung.¹³² So wurden in Liechtenstein z. B. nie ein Verbot von Alkohol im öffentlichen Raum ausgesprochen und keine nächtliche Ausgangssperre verhängt. Jedermann durfte – sofern er sich nicht in Isolation oder Quarantäne befand – die eigene Wohnung jederzeit verlassen. Obwohl die gesetzlichen Grundlagen für Ausgangsbeschränkungen bestanden, war es in Liechtenstein – anders als in Österreich¹³³ – nie notwendig, ganze Wohnblocks oder Ortsteile unter Quarantäne zu stellen und den Einwohnerinnen und Einwohnern eine Ausgangssperre aufzuerlegen. Eingeschränkt waren jedoch immer wieder der Zugang zu Einrichtungen und Betrieben und die Möglichkeit, sich mit einer grösseren Anzahl Personen zu treffen. Jede und jeder durfte sich hingegen so lange wie er oder sie wollte und zu jeder Tages- und Nachtzeit im Freien aufhalten. Allerdings waren besonders gefährdete Personen in der Verordnung vom 17. März 2020 dazu aufgefordert worden, zu Hause zu bleiben.¹³⁴ Dabei handelte es sich jedoch nicht um ein strafbewehrtes Verbot.¹³⁵ Die Empfehlung wurde am 29. Mai 2020 aufgehoben.¹³⁶ Kirchen und Kapellen sowie Friedhöfe waren für Einzelpersonen ausserhalb der Gottesdienstzeiten immer frei zugänglich. Homeoffice war nie verpflichtend. Wer sich trotz einer der mehrmals ausgesprochenen Empfehlungen zu Homeoffice an seinen Arbeitsplatz aufhielt, musste sich staatlichen Behörden gegenüber nicht rechtfertigen und auch keine Strafverfolgung gewärtigen.

Anders als insbesondere in Österreich und Deutschland bildeten Vorgaben zum Verhalten in den eigenen vier Wänden in Liechtenstein Ausnahmen. Während der «Winterruhe»¹³⁷ und darüber hinaus bis zum 14.

¹³⁰ Für einen Überblick über die Entwicklungen in *Österreich* siehe die Beiträge zur «Chronologie zur Corona-Krise in Österreich», abrufbar auf dem «Corona-Blog» der Universität Wien. Blog 157 (Teil 8 der Chronologie) vom 5. Januar 2023 ist zugänglich unter: <https://viecer.univie.ac.at/corona-blog/corona-blog-beitraege/blog-157-chronologie-zur-corona-krise-in-oesterreich-teil-8-das-aus-fuer-die-impfpflicht-eine-sommerwelle-der-tod-von-dr-lisa-maria-kellermayr-neue-krisen-und-neue-impfstoffe/>. Eine «Chronik aller Entwicklungen im Kampf gegen Covid-19 (...) und der dazugehörigen Massnahmen des Bundesgesundheitsministeriums» der *Bundesrepublik Deutschland* findet sich unter: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/coronavirus/chronik-coronavirus.html>. Siehe auch die Übersicht «Verlauf und Bekämpfung der Covid-19-Pandemie» in der *Schweiz* durch *année politique suisse* unter: <https://anneepolitique.swiss/processe/61142-verlauf-und-bekampfung-der-covid-19-pandemie>.

¹³¹ Siehe auch die in *Rochat (2023)* präsentierten Zahlen zu den laborbestätigten Fällen, Hospitalisationen, Verstorbenen mit einer laborbestätigten Covid-19-Infektion und Impfungen.

¹³² Siehe die Auflistung in Kapitel 5.1 in *Schiess Rütimann (2023)*.

¹³³ Siehe *red/pd/apa*, Zwei Ortsteile in Nenzing unter Quarantäne, *Liechtensteiner Volksblatt*, 23.03.2020, S. 5.

¹³⁴ Art. 7b Abs. 1 der Verordnung vom 17. März 2020, LGBl. 2020 Nr. 97, lautete: «Besonders gefährdete Personen sollen zu Hause bleiben und Menschenansammlungen meiden.» Als besonders gefährdet galten gemäss Art. 7b Abs. 2 Menschen ab 65 Jahren und Menschen mit bestimmten Erkrankungen.

¹³⁵ Dies zeigte auch die Ergänzung von Art. 7b Abs 1 in der Verordnung vom 17. April 2020, LGBl. 2020 Nr. 141: «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.»

¹³⁶ Verordnung vom 29. Mai 2020, LGBl. 2020 Nr. 185.

¹³⁷ Verordnung vom 18. Dezember 2020, LGBl. 2020 Nr. 489. Siehe auch Unterkapitel 4.4.6.

Juni 2021¹³⁸ durften höchstens 10 respektive 5 Personen¹³⁹ an «Veranstaltungen im Familien- und Freundeskreis (private Veranstaltungen), die nicht in öffentlich zugänglichen Einrichtungen und Betrieben stattfinden», teilnehmen. Diese Regelung schränkte Besuche bei Verwandten und Freunden vorübergehend stark ein, insbesondere weil auch Kinder voll zählten. Anders als andernorts wurden jedoch keine Vorgaben über die Anzahl Haushalte, die zusammenkommen durften, gemacht. Es wäre – sofern es zu Kontrollen in Privatwohnungen gekommen wäre¹⁴⁰ – nicht nach dem Zivilstand oder dem Verwandtschaftsgrad der in der Wohnung angetroffenen Personen gefragt worden. Sie hätten lediglich gezählt werden dürfen, was viel weniger stark in die Privatsphäre eingreift.

5.2 Hinweise zur Entscheidungsfindung über Massnahmen

Die folgenden Ausführungen haben die in der Schweiz «Primärmassnahmen»¹⁴¹ genannten Anordnungen zum Gegenstand. Damit sind diejenigen Massnahmen gemeint, welche die Verbreitung des Coronavirus stoppen und zum Erhalt der medizinischen Kapazitäten beitragen sollen.¹⁴² Sie finden ihre Grundlage im Epidemiengesetz und in den auf dieses gestützten Verordnungen.

Etwas enger gefasst ist der in der internationalen Literatur anzutreffende Begriff der «nicht-pharmazeutischen Interventionen (NPI)».¹⁴³ Damit sind diejenigen Massnahmen gemeint, die beim Ausbruch eines Virus oder beim Auftreten eines anderen Krankheitserregers sofort – also noch bevor Medikamente oder eine Impfung entwickelt worden sind – ergriffen werden können (und sollen), wie Händewaschen, regelmässiges Lüften, Gesichtsmasken, Schliessung von Schulen und Arbeitsstätten, Reisebeschränkungen.¹⁴⁴ Die NPI sollen die Einschleppung des Pandemievirus verzögern.¹⁴⁵

Wann welche Massnahme getroffen werden darf, soll oder gar muss, ist trotz der gesetzlichen Verankerung der Massnahmen und der Empfehlungen der WHO in keinem Gesetz festgeschrieben, sondern ein politischer Entscheid. Diesem muss ein Prozess vorausgehen, in dem nicht nur das Ziel, das erreicht werden soll, bestimmt wird, sondern auch verschiedene Varianten, wie dieses erreicht werden kann, durchgespielt werden. Auch sind die Interessen der verschiedenen Bevölkerungsgruppen, Unternehmen etc. gegeneinander abzuwägen. Das Ergebnis dieses Prozesses fällt unterschiedlich aus, je nach dem, über welche Informationen die Behörden im gegebenen Zeitpunkt verfügen, wie sie die weitere Entwicklung einschätzen, wie rasch gehandelt werden muss, welche finanziellen und anderen Mittel zur Bekämpfung der Pandemie und ihrer Folgen zur Verfügung stehen oder welche Präferenzen die Entscheidungsträgerinnen und -träger haben – um nur einige Elemente zu nennen, welche einen Einfluss auf die Entscheidungsfindung bei der Anordnung von Massnahmen haben können. Die Verfassung und die auch auf internationaler Ebene insbesondere in der EMRK¹⁴⁶ verankerten Menschenrechte setzen den Massnahmen Grenzen.¹⁴⁷ Diese sind aber so allgemein formuliert, dass aus ihnen nicht abgelesen werden kann, ob im Staat X bei einer Infektionsrate von Y Massnahme Z für eine Dauer von A Tagen für die Bevölkerungsgruppe B getroffen werden darf, oder ob Massnahme C zu

¹³⁸ Siehe Art. 5 Abs. 4 der Verordnung vom 8. Juni 2021, LGBl. 2021 Nr. 187, die wieder 50 Personen zulies. Ab dem 5. Juli 2021 galten keine mengenmässigen Einschränkungen mehr: Siehe Art. 5 Abs. 2 der Verordnung vom 25. Juni 2021, LGBl. 2021 Nr. 203.

¹³⁹ Vom 18. Januar 2021 (siehe LGBl. 2021 Nr. 13) bis zum 29. März 2021 (siehe LGBl. 2021 Nr. 117) durften es nur 5 Personen sein.

¹⁴⁰ Der Polizeichef bestätigte, dass die Landespolizei nicht proaktiv kontrolliere und über die Feiertage Ende 2021/Anfang 2022 zu keinem Privatanlass ausgerückt sei: *Wanger, Michael*, Jules Hoch: «Wir müssen nicht noch Salz in die Wunden streuen», Liechtensteiner Volksblatt, 08.01.2022, S. 5.

¹⁴¹ Das Gegenstück sind die Sekundärmassnahmen. Bei ihnen handelt es sich um «Massnahmen zur Bewältigung von Folgeproblemen, die sich erst durch die Ergreifung der Massnahmen nach dem EpG («Primärmassnahmen») ergeben». Sie finden ihre Grundlage ausserhalb der Epidemiengesetzgebung.

¹⁴² Siehe z. B. die Definition in der Botschaft des Bundesrates vom 12. August 2020 zum Covid-19-Gesetz, BBl 2020 6563 ff, S. 6571.

¹⁴³ Auf Englisch: «Non-pharmaceutical interventions (NPIs)».

¹⁴⁴ WHO, Non-pharmaceutical public health measures, S. 3.

¹⁴⁵ WHO, Non-pharmaceutical public health measures, S. 1: «Non-pharmaceutical interventions (NPIs) are the only set of pandemic countermeasures that are readily available at all times and in all countries. The potential impacts of NPIs on an influenza epidemic or pandemic are to delay the introduction of the pandemic virus into a population; delay the height and peak of the epidemic if the epidemic has started; reduce transmission by personal protective or environmental measures; and reduce the total number of infections and hence the total number of severe cases.»

¹⁴⁶ Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, LGBl. 1982 Nr. 60/1 LR 0.101.

¹⁴⁷ Siehe Kapitel 5.2 in *Schiess Rütimann* (2023).

bevorzugen ist. Erschwert wird die Entscheidungsfindung dadurch, dass unterschiedliche Personengruppen von den Folgen einer Pandemie in unterschiedlicher Art und Weise und verschieden stark betroffen sind, ja sogar gegenläufige Interessen haben können. Zudem lassen sich die Wirkungen von Massnahmen bei gleichzeitiger Anwendung noch weniger gut voraussehen als wenn nur eine einzelne Massnahme zur Anwendung gelangen würde.¹⁴⁸

Gleichwohl gibt es Prinzipien, an denen sich die politischen Akteure orientieren können, wenn sie in einer Krise Massnahmen treffen müssen. Zwei Konzepte, welche im Bericht des Deutschen Ethikrats «Vulnerabilität und Resilienz in der Krise» eine zentrale Bedeutung einnehmen,¹⁴⁹ sollen hier kurz vorgestellt werden.

- a) **Maximin-Regel:** «Die Maximin-Regel ordnet die Alternativen nach ihren schlechtesten möglichen Ergebnissen: man soll diejenigen wählen, deren schlechtestmögliches Ergebnis besser ist als das jeder anderen.»¹⁵⁰ Für eine Pandemie bedeutet dies: Nach Abwägung aller Alternativen soll man zur maximalen Schadensminimierung jene Alternative in Betracht ziehen, deren schlechtestes Szenario immer noch besser ist als die anderen schlechtesten Szenarien aller anderen Alternativen.¹⁵¹
- b) **Freiheitsprinzip:** «Dieses Prinzip lautet: dass der einzige Grund, aus dem die Menschheit, einzeln oder vereint, sich in die Handlungsfreiheit eines ihrer Mitglieder einzumengen befugt ist, der ist: sich selbst zu schützen. Dass der einzige Zweck, um dessentwillen man Zwang gegen den Willen eines Mitglieds einer zivilisierten Gemeinschaft rechtmässig ausüben darf, der ist: die Schädigung anderer zu verhüten. Das eigene Wohl, sei es das physische oder das moralische, ist keine genügende Rechtfertigung.»¹⁵² Für eine Pandemie bedeutet dies aus philosophischer Sicht: Die durch die Verfassung geschützte Freiheit darf dann und nur dann beschnitten werden, wenn durch die Freiheit des einen ein anderes Individuum in Gefahr gebracht wird. Es darf aber nicht der Fall sein, dass die verfassungsgemässe Freiheit aus einem anderen Grund eingeschränkt wird. Nur dann ist die Freiheit wirklich implementiert und geschützt. Wo diese Grenze jeweils gesetzt wird, ist zweifellos Gegenstand von Debatten.

In der Literatur zum Umgang mit Pandemien wird oft zwischen zwei Massnahmen-Strategien unterschieden: *Containment* («Eindämmung») und *Mitigation* («Abschwächung»). Die OECD definiert die beiden Strategien wie folgt:¹⁵³

- a) «**Containment strategies** aim to minimise the risk of transmission from infected to non-infected individuals in order to stop the outbreak – i.e. reducing the reproduction number to below one.»
- b) «**Mitigation strategies** aim to slow the disease, and, where the disease has occurred, to lessen its impact or to reduce the peak in health care demand – i.e. getting the reproduction number as close as possible to one.»

Erstere Strategie wurde von vielen Staaten vor allem zu Beginn der Pandemie eingesetzt, um von SARS-CoV-2 verschont zu bleiben. Mit *Containment*-Massnahmen sind vor allem das Contact Tracing, die Isolation von Infizierten und Teststrategien gemeint. Sie können als «Verbarrikadieren» verstanden werden. Einige Inselstaaten (wie beispielsweise Neuseeland) und unter anderem auch die Volksrepublik China haben solchen «Zero-Covid»-Strategien grosses Gewicht beigemessen und sie bis zu einem gewissen Grad während einer beschränkten Zeit erfolgreich verwirklichen können.¹⁵⁴ Für viele Staaten war jedoch schnell klar, dass eine

¹⁴⁸ Zur Schwierigkeit, die Wirkungen von umfassenden Massnahmenbündeln zu bestimmen, siehe z. B. auch *Sachverständigenausschuss nach § 5 Abs. 9 Infektionsschutzgesetz*, Evaluation, Kap. 3.3.

¹⁴⁹ *Deutscher Ethikrat*, Vulnerabilität, Zusammenfassung und Empfehlungen Ziff. 99 und Kap. 5.2 sowie Kap. 1 und 4.1 zu den Polen Freiheit und Gesundheitsschutz.

¹⁵⁰ *Rawls* (1975), S. 178.

¹⁵¹ Wie der *Deutsche Ethikrat*, Vulnerabilität, Zusammenfassung und Empfehlungen Ziff. 99 ausführt, ist jedoch zu berücksichtigen, «dass die alleinige Fokussierung auf Schäden ohne Berücksichtigung möglicher positiver Folgen, also des Nutzens, zu Fehlentscheidungen führen kann. Um wohlbegründete ethische Entscheidungen zu treffen, ist es erforderlich, Chancen *und* Risiken insgesamt gegeneinander abzuwägen.»

¹⁵² *Mill* (1988), S. 18 f.

¹⁵³ *OECD*, Flattening, S. 8.

¹⁵⁴ Im Verlauf der Pandemie und vor allem mit dem Auftreten hochansteckender Varianten (wie beispielsweise Omikron) zeigte sich jedoch die Schwäche dieser Strategie.

Ausbreitung des Virus und der Kontakt nahezu aller Einwohnerinnen und Einwohner mit dem neuartigen Erreger kaum zu verhindern waren.¹⁵⁵

Aus diesem Grund wurde die *Mitigation*, also die Abschwächungsstrategie, zur Überwindung der Pandemie von Bedeutung. Die «Durchseuchung» der Bevölkerung ist dieser Strategie inhärent, jedoch geht es um eine vorsichtige und kontrollierte Exposition mit dem Virus. Mit Hygienemassnahmen und Masken, sozialer Isolation sowie regionalen und nationalen Ausgangssperren (sogenannten «Lockdowns») versucht man Wellenbrecher zu errichten, welche die Kurve abflachen und den Kollaps des Gesundheitssystems sowie weiterer kritischer Infrastrukturen verhindern sollen.

Der Übergang von der Containment- zur Mitigation-Strategie ist vielfach fließend. Massnahmen der beiden Strategien können gleichzeitig angewendet werden. Zum Teil werden auch drei oder vier Strategien respektive Phasen (containment, protection, mitigation, recovery) unterschieden. Der Übergang von «Containment» zu «Protection» wird in diesem Fall empfohlen, wenn «gehäuft Fälle auftreten, die nicht mehr auf bekannte Fälle zurückzuführen sind und eine Verbreitung nicht mehr zu verhindern ist.»¹⁵⁶ Der deutsche Pandemieplan des Robert-Koch-Instituts grenzt die verschiedenen Phasen und ihre Stossrichtung wie folgt ab:¹⁵⁷

- (1) Frühe Erkennung und Eindämmung/Beeinflussung der Ausbreitungsdynamik («**detection & containment**»): «Bei dem Auftreten eines neuen [...] Influenzavirus fokussiert die Strategie auf die frühe Erkennung von einzelnen Infektionen und auf Massnahmen, die die Verbreitung des Influenzavirus möglichst lange verzögern.»
- (2) Schutz vulnerabler Gruppen («**protection**»): «Die Schutzmassnahmen werden auf die Personengruppen konzentriert, die ein erhöhtes Risiko für schwere und tödliche Krankheitsverläufe aufweisen. Dies umfasst auch Personen, die engen Kontakt zu vulnerablen Gruppen haben, z. B. medizinisches Personal.»
- (3) Folgenminderung («**mitigation**»): «Wenn eine anhaltende Mensch-zu-Mensch-Übertragung in der Bevölkerung in Deutschland stattfindet, haben die eingesetzten Schutzmassnahmen vor allem das Ziel, schwere Krankheitsverläufe zu verhindern und Krankheitsspitzen mit einer Überlastung der Versorgungsstrukturen zu vermeiden.»
- (4) Erholung («**recovery**»): «In der postpeak/postpandemischen Phase, d. h. wenn die Influenzaaktivität in Deutschland den Höhepunkt überschritten hat, muss geprüft werden, welche Massnahmen fortgeführt werden sollen (...). Es erfolgt die Vorbereitung auf eine mögliche weitere pandemische Welle und auf die postpandemische saisonale Influenza. Zudem werden Evaluationen der Pandemie Vorbereitung und -bewältigung durchgeführt, um die Erfahrungen in die weitere Pandemieplanung einfließen zu lassen.»

Unbestritten ist, dass der Entscheid für oder gegen eine konkrete Massnahme zu einem grossen Teil davon abhängt, in welcher Phase der Pandemie sich der betreffende Staat befindet und welches Ziel erreicht werden soll: «Während es in der Anfangsphase um eine Eindämmung (Containment) der Infektionen geht, verschiebt sich im Laufe der Pandemie der Fokus hin zur Abmilderung (Mitigation) der Folgen der Infektionen, Vermeidung der Überlastung des Gesundheitswesens und Abwendung von Kollateralschäden sowie den Schutz (Protektion) der vulnerablen Gruppen.»¹⁵⁸

5.3 Übersicht über die Entwicklung der Massnahmen

Bevor einzelne Kategorien von Massnahmen im Detail beschrieben werden, geben die folgenden Ausführungen eine kurze Übersicht darüber, wie sich die Rechtsetzungstätigkeit im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie und somit die Massnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung des Covid-19-Virus im gesamten

¹⁵⁵ Vernazza (2022), S. 158. So auch ausdrücklich *Bundesamt für Gesundheit*, Influenza-Pandemieplan, S. 15: «Das Ziel der «Verhinderung» einer Influenza-Pandemie durch Massnahmen der Eindämmung (engl. containment) scheint nach aktuellem Stand des Wissens unrealistisch, sowohl auf globaler, wie auch auf nationaler Ebene. Der selektive Einsatz eindämmender Interventionen in der Frühphase kann jedoch lokale Ausbrüche begrenzen, dadurch die Übertragung reduzieren und gezielt insbesondere vulnerable Personen schützen. Die Pandemie wird dadurch zwar nicht verhindert, die Entwicklung kann aber vielleicht gebremst und so Zeit gewonnen werden.»

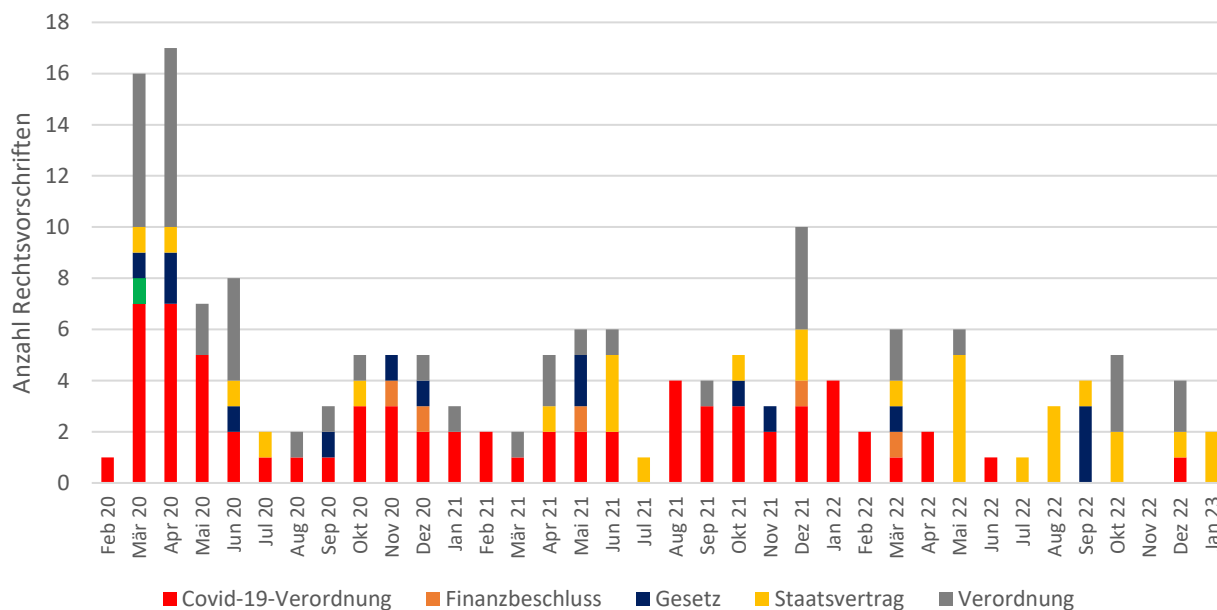
¹⁵⁶ *Sachverständigenausschuss nach § 5 Abs. 9 Infektionsschutzgesetz*, Evaluation, Kap. 4.4.

¹⁵⁷ *Robert Koch Institut*, Nationaler Pandemieplan Teil I, S. 23.

¹⁵⁸ *Sachverständigenausschuss nach § 5 Abs. 9 Infektionsschutzgesetz*, Evaluation, Executive Summary.

Untersuchungszeitraum entwickelt haben. Sie basieren auf einer Stichwortsuche in der Rechtsdatenbank LI-LEX (gesetz.li). Konkret wurde nach den Stichworten «Covid» und «Corona» gesucht. Zwischen Februar 2020 und Januar 2023 wurden insgesamt 162 Landesgesetzblätter veröffentlicht, die einen der beiden Suchbegriffe enthalten. Abbildung 3 zeigt, wie sich die Rechtsetzungsfrequenz über den Zeitverlauf verteilt. Am meisten Rechtsvorschriften mit den beiden Suchbegriffen wurden demnach zu Beginn der Pandemie – sprich in den Monaten März 2020 (17) und April 2020 (18) erlassen. Ebenfalls viele Massnahmen erfolgten im Dezember 2021. In der Abbildung wird zwischen verschiedenen Rechtsakttypen unterschieden, wobei die Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus («Covid-19-Verordnung» genannt) getrennt von den übrigen Verordnungen ausgewiesen wird, die das Stichwort «Corona» oder «Covid» auch enthalten.

Abbildung 3: Rechtsetzung mit Bezug zur Corona-Pandemie im Zeitverlauf (Februar 2020 bis Januar 2023)



Anmerkung: Stichwortsuche Corona/Covid in LILEX; Kundmachungen von EWR-Beschlüssen sowie zur Bereinigung der Anlagen des Zollvertrages wurden als Staatsverträge kodiert.

Über den ganzen Zeitraum hinweg wurden insgesamt 110 Verordnungen (davon 70 Covid-19-Verordnungen), 29 Staatsverträge, 15 Gesetze, 6 Finanzbeschlüsse und 2 Kundmachungen mit einem der beiden Suchbegriffe publiziert. Diese rein quantitative Auflistung ist allerdings aus gleich mehreren Gründen erklärungsbedürftig. So ist zwischen neuen Rechtsakten und Änderungsrechtsakten zu unterscheiden. Ebenso ist zwischen Rechtsakten, welche explizit im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie stehen, und solchen, in welchen die beiden Suchbegriffe lediglich erwähnt werden, zu unterscheiden. Schliesslich ist zwischen Rechtsakten, welche Massnahmen setzen, und solchen, welche Massnahmen aufheben, zu unterscheiden.

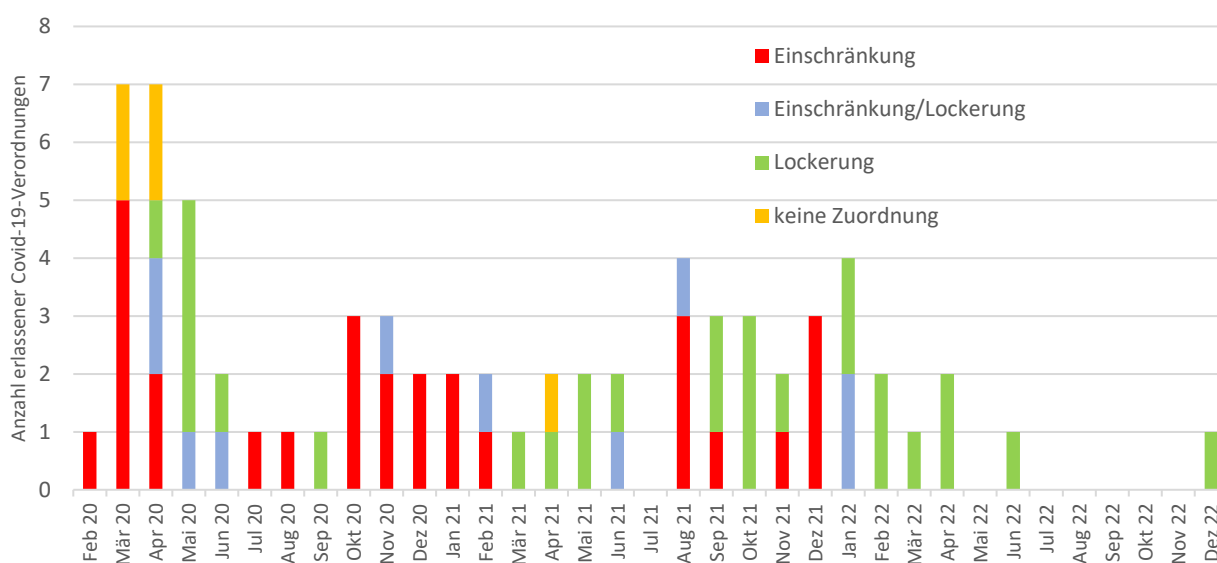
116 der total 162 Rechtsakte weisen einen der beiden Suchbegriffe im Titel aus und widmen sich somit explizit der Corona-Pandemie. Allerdings haben auch einzelne Rechtsakte einen direkten Bezug zur Corona-Pandemie, obwohl sie die beiden Suchbegriffe Corona/Covid nicht im Titel aufweisen. Dies gilt insbesondere für die im März 2020, November 2020 und Dezember 2021 erlassenen Finanzbeschlüsse über die Gewährung eines ausserordentlichen Landesbeitrags an die liechtensteinische Arbeitslosenversicherung.

Von den 162 Rechtsakten im Datensatz sind 108 Änderungsrechtsakte. Allein die Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (die «Covid-19-Verordnung») wurde 69-mal geändert. Mehr als fünfmal geändert wurden im Untersuchungszeitraum auch die Verordnung über befristete Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung in Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19-ALVV), die Anlage I zum Zollvertrag, das Gesetz über Begleitmassnahmen in der Verwaltung und Justiz in Zusammenhang mit

dem Coronavirus (COVID-19-VJBG) oder die Verordnung über befristete Massnahmen im Bereich des Dienstrechts des Staatspersonals in Zusammenhang mit dem Coronavirus. Die Häufigkeit, mit der einzelne Rechtstitel geändert wurden, unterstreicht erneut die hohe Rechtsetzungsfrequenz im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie.

Mit Blick auf die Covid-19-Verordnung differenziert Abbildung 4 drei unterschiedliche Regulierungszwecke. Demnach können Verordnungen primär einschränkende Massnahmen setzen oder solche Massnahmen aufheben – also die Lockerung von Einschränkungen bezwecken. Einzelne Massnahmen können zugleich Lockerungen und Einschränkungen enthalten. Im März 2020 wurde die im Februar erstmals erlassene Covid-19-Verordnung siebenmal geändert, wobei alle Änderungen einschränkende Massnahmen enthielten. Auch im April enthielt die Mehrheit der Änderungen der Covid-19-Verordnung einschränkende Massnahmen, um so die weitere Ausbreitung des Virus zu bekämpfen. Zwei Verordnungen enthielten aber sowohl Lockerungen als auch Einschränkungen, während eine Verordnung schliesslich nur der Lockerung, sprich der Aufhebung bestehender Massnahmen, diente. Der Regulierungszweck kann nicht immer eindeutig kodiert werden. Entsprechend kann die Darstellung in Abbildung 4 lediglich eine Tendenz wiedergeben. Sie gibt aber einen guten Überblick, wann es zu Einschränkungen und wann zu Lockerungen kam. Das Wechselspiel aus Einschränkungen und Lockerungen deckt sich dabei weitgehend mit dem Pandemieverlauf. Hervorzuheben ist, dass Verschärfungen meist schrittweise erfolgten – d. h. bei einem sich intensivierenden Infektionsgeschehen meist mehrere Verordnungen mit Einschränkungen in relativ kurzer Folge erlassen wurden. Eine so hohe Rechtsetzungsfrequenz mag angesichts des Pandemiegeschehens sachlich begründet gewesen sein,¹⁵⁹ sie bringt aber einige Risiken hinsichtlich der individuell-konkreten Umsetzung mit sich, da Verwirrung darüber entstehen kann, welche Vorschriften nun genau gelten.¹⁶⁰

Abbildung 4: Covid-19-Verordnung nach Regulierungszweck (Februar 2020 bis Dezember 2022)



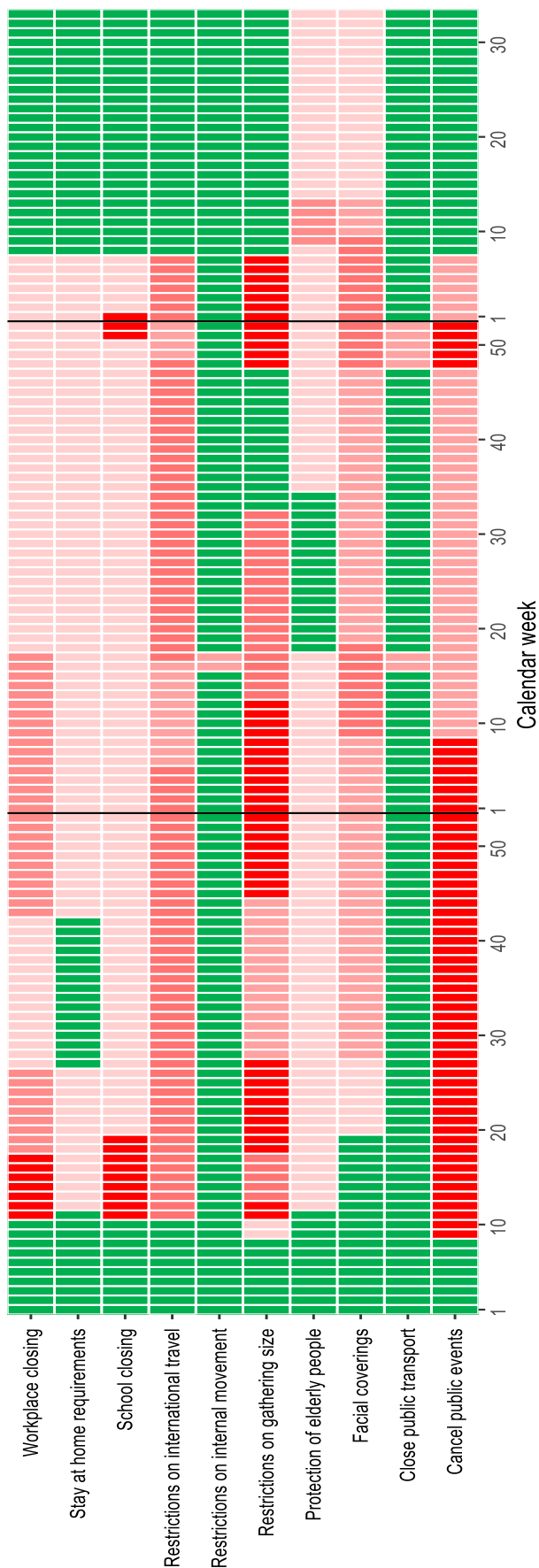
Anmerkung: Datenerhebung auf der Basis von LILEX; der Regulierungszweck kann nicht immer eindeutig kodiert werden. Die Daten geben somit lediglich eine Trendeinschätzung.

¹⁵⁹ Im Rahmen dieser Studie erfolgte bekanntlich keine Prüfung der gesundheitspolitischen Notwendigkeit bestimmter Massnahmen. Eine hohe Rechtsetzungsfrequenz ist aber sicherlich auch ein Zeichen dafür, dass man versucht hat, die für die aktuelle Phase der Pandemie angemessenen Massnahmen zu erlassen und vorerst von noch radikaleren Schritten abgesehen hat.

¹⁶⁰ Gemäss dem Verfassungsrechtler Andreas Kley ist schnell änderndes Recht ein «Widerspruch in sich». Rechtsnormen können nach seiner Meinung «nicht normativ wirken, wenn sie alle paar Tage im Takt der ansteigenden Infektionszahlen geändert werden» (Andreas Kley (2022), Die Covid-19-Rechtsetzung des Bundesrates, S. 66).

Abbildung 5 gibt für ausgewählte Bereiche eine grafische Übersicht über die in Liechtenstein geltenden Einschränkungen. Die Daten basieren auf dem von einem Team von Forscherinnen und Forschern der Blavatnik School of Government an der Universität Oxford erstellten Kodierung der Massnahmen von mehr als 180 Staaten (siehe Kapitel 7 für mehr Informationen zum Projekt und entsprechende Quellenverweise). In der Abbildung ist für jede Kalenderwoche zwischen Januar 2020 und August 2022 der in der jeweiligen Kalenderwoche maximale geltende Wert einer Einschränkung in Liechtenstein dargestellt. Die Farbe grün bedeutet, dass keine Einschränkungen in Kraft sind. Alle weiteren Farben verweisen auf unterschiedlich starke Einschränkungen in den dargestellten Themenbereichen. Die detaillierte Kodierung ist im Anhang dieser Studie aufgeführt.

Abbildung 5: Intensität der in Liechtenstein geltenden Einschränkungen in ausgewählten Bereichen (Januar 2020 bis August 2022)



Anmerkung: Das detaillierte Codebook findet sich im Anhang der Studie.

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Daten des Oxford COVID-19 Government Response Tracker (<https://github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker>, Stand 22.08.2022)

Im Wesentlichen zeigt Abbildung 5, dass nach Ausbruch der Pandemie sehr rasch sehr einschränkende Massnahmen ergriffen wurden. Die Abbildung zeigt aber auch, dass in Liechtenstein besonders einschränkende Massnahmen nur für einzelne Bereiche und dann meist auch nur für eine kurze Zeit in Kraft waren. So war z. B. in Liechtenstein für den Indikator «Stay at home requirements» – also die «Anforderungen an den Aufenthalt zuhause» – auf einer dreistufigen Skala von Einschränkungen (*Empfehlung*, das Haus nicht zu verlassen, bis *Forderung*, das Haus nicht zu verlassen) lediglich die minimalste Stufe der Einschränkung – sprich eine blosser Empfehlung – in Kraft.

Am meisten Wochen mit besonders starken Einschränkungen sind für den Indikator «Cancel public events» ausgewiesen. Insbesondere öffentliche Grossveranstaltungen wurden stark eingeschränkt. Wie die nachstehenden Ausführungen zeigen, waren in Liechtenstein jedoch bereits im Jahr 2020 wieder gewisse Veranstaltungen möglich. Abbildung 5 ist somit nur als eine grobe Übersicht über den gesamten Untersuchungszeitraum zu verstehen.

5.4 Schliessung von Einrichtungen

In Zeiten hoher Infektionszahlen mussten die Tore verschiedener Einrichtungen geschlossen bleiben. Im Sinne der Mitigationsstrategie wurde damit verhindert, dass sich das Virus weiterverbreiten konnte, weil sich zu viele Personen gleichzeitig auf zu engem Raum aufhielten. Die Weiterverbreitung des Virus wurde auch dadurch reduziert, dass zur Absonderung in der eigenen Wohnung verpflichtet war, wer sich in Isolation oder Quarantäne begeben musste.

Als erste kam in Liechtenstein die am Freitag, 13. März 2020, beschlossene Schliessung aller öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen sowie ausserhäuslichen Kinderbetreuungseinrichtungen und Spielgruppen. Sie sollte vom Montag, 16. März 2020, bis zu den Osterferien, also bis und mit 26. April 2020, gelten.¹⁶¹ Für die Schülerinnen und Schüler bedeutete die Schulschliessung allerdings nicht Ferien. Bereits am 16. März 2020 wurde nämlich mit dem Fernunterricht begonnen.¹⁶² Weitere Schritte folgten wenige Tage später. Mit der Verordnung vom 16. März 2020 wurden Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe wie Museen, Bibliotheken, Casinos und Spielsalons, Sport- und Fitnesszentren, Jugendzentren und Hallenbäder, aber auch die Restaurations- und Barbetriebe sowie Diskotheken und Nachtclubs ab dem nächsten Tag geschlossen.¹⁶³ Am 19. März 2020 mussten zudem alle öffentlich zugänglichen Einrichtungen wie Läden und insbesondere auch alle Betriebe mit personenbezogenen Dienstleistungen mit Körperkontakt wie Coiffeure, Massagen, Tattoo-Studios und Kosmetiksalons schliessen.¹⁶⁴ In der betreffenden Verordnung wurde die Liste der geschlossenen Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe ergänzt und das Verbot von Präsenzveranstaltungen in allen Bildungseinrichtungen wiederholt und ein Verbot der Kinderbetreuung durch besonders gefährdete Personen ausgesprochen.¹⁶⁵ Ausgenommen von der Schliessung blieben einzig Lebensmitteläden und sonstige Läden wie Kioske und Tankstellenshops, die Lebensmittel oder Gegenstände für den täglichen Bedarf anboten, Take-aways, Betriebskantinen, Lieferdienste für Mahlzeiten und Restaurationsbetriebe für Hotelgäste, Apotheken, Drogerien und Läden für medizinische Hilfsmittel (z. B. für Brillen und Hörgeräte), Poststellen und Postagenturen, Verkaufsstellen von Telekommunikationsanbietern, Banken, Tankstellen, Bahnhöfe und andere Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs, Werkstätten für Transportmittel, öffentliche Verwaltung, soziale Einrichtungen, Gesundheitseinrichtungen wie Spitäler, Kliniken und Arztpraxen sowie Praxen und Einrichtungen von Gesundheitsfachpersonen und Beherbergungsbetriebe.¹⁶⁶ Bestattungen im engsten Familienkreis blieben ebenfalls erlaubt.¹⁶⁷

¹⁶¹ Medienmitteilung der Regierung vom 13. März 2020 «Schliessung aller öffentlichen und privaten Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen».

¹⁶² Medienmitteilung der Regierung vom 24. März 2020 «Coronavirus: Vom Präsenz- zum Fernunterricht».

¹⁶³ Verordnung vom 16. März 2020, LGBl. 2020 Nr. 95, Art. 5 Abs. 4 Bst. a und b.

¹⁶⁴ Verordnung vom 17. März 2020, LGBl. 2020 Nr. 97, Art. 5 Abs. 2.

¹⁶⁵ Ebenda Art. 5a. Als besonders gefährdete Personen galten gemäss Art. 7b Abs. 2 nicht nur Menschen mit einer Vorerkrankung, sondern alle Personen ab 65 Jahren.

¹⁶⁶ Ebenda Art. 5, Abs. 3, Bst. a bis o.

¹⁶⁷ Ebenda Art 5 Abs. 3 Bst. m.

Die Schliessung der Geschäfte sollte rund einen Monat dauern. Sie durften ihre Tätigkeit am 17. April 2020 wieder aufnehmen.¹⁶⁸ Weitere Einrichtungen (Museen, Sportzentren etc.) erhielten die Erlaubnis zum Öffnen am 5. Mai 2020, sie mussten allerdings wie die Läden Schutzkonzepte vorlegen.¹⁶⁹ Mit dieser Verordnung wurde auch die schrittweise Wiedereinführung des Präsenzunterrichts an den Bildungseinrichtungen des Landes geregelt. Ab dem 11. Mai 2020 durften Kindergärten, Primarschulen, Schulen der Sekundarstufen I und II, Sonderschulen, Privatschulen der vorgenannten Schulstufen, der gestalterische Vorkurs der Kunstschule Liechtenstein, die ausserhäuslichen Kinderbetreuungseinrichtungen und Spielgruppen wieder geöffnet werden. Ab dem 18. Mai 2020 war auch in den Erwachsenen- und Weiterbildungsinstitutionen, in der Musikschule Liechtenstein und in der Kunstschule Liechtenstein Präsenzunterricht wieder zulässig. Als letzte folgten ab dem 8. Juni 2020 die Bildungseinrichtungen der Tertiärstufe, also die Universitäten. Indem die Bildungs- und Betreuungseinrichtungen entweder verpflichtet wurden, ein Schutzkonzept auszuarbeiten oder den staatlichen Vorgaben bezüglich Hygiene und Abstand zu folgen, sollte die Sicherheit der Lernenden und Lehrenden gewährleistet sein.

Weitere drastische Einschränkungen erfolgten per 20. Dezember 2020 mit der sogenannten «Winterruhe».¹⁷⁰ Die betreffende Verordnung schloss erneut öffentlich zugängliche Einrichtungen in den Bereichen Kultur, Unterhaltung, Freizeit und Sport. Ausgenommen blieben Sport- und Wellnessbereiche von Hotels, die nur von Hotelgästen betreten werden durften, sowie insbesondere Märkte und Messen im Freien, religiöse Veranstaltungen und Bestattungen, die Präsenzveranstaltungen in den Bildungseinrichtungen, sportliche und kulturelle Veranstaltungen ohne Publikum sowie Veranstaltungen zur politischen Meinungsbildung mit bis zu 50 Personen.

Nach Beendigung der «Winterruhe» wurden wieder erste Öffnungen veranlasst. Per 1. März 2021 wurde die Schliessung von öffentlich zugänglichen Einrichtungen in den Bereichen Kultur, Unterhaltung, Freizeit und Sport aufgehoben.¹⁷¹ Das Verbot von Veranstaltungen mit mehr als zehn Personen galt aber auch für diese Einrichtungen.¹⁷² Mit der schrittweisen Erweiterung der Obergrenze für Personen an Veranstaltungen konnte jedoch auch hier der Betrieb stufenweise wieder hochgefahren werden.

Mit der Einführung der Covid-19-Zertifikate¹⁷³ verlor die Strategie der Schliessungen an Bedeutung. Den Betrieben und Einrichtungen wurde die Verantwortung für die Kontrolle der Zertifikate überbunden. Mit den Zertifikaten wurden Öffnungen für Zertifikatsinhaber möglich. Eine Zugangsbeschränkung bestand für diejenigen Personen, ohne Nachweis für eine virale Infektion, die nicht bereit waren, sich impfen zu lassen (während des 2G-Regimes) respektive welche sich weder impfen noch testen lassen wollten (während des 3G-Regimes). Durch die Einführung der Zertifikatspflicht wurde de facto ein Ausschluss für diese Gruppen beschlossen,¹⁷⁴ die de jure jedoch nicht als Schliessungen bezeichnet wurden. Für die Betreiberinnen und Betreiber, die ihre Betriebe und Einrichtungen für alle Personen mit einem Zertifikat offenhalten durften, waren es Öffnungen und nicht Schliessungen. Nach Beendigung der «Winterruhe» und dem Start der Impfungen kam es in Liechtenstein nicht mehr zu generellen Schliessungen von Betrieben und Einrichtungen.

5.5 Vorgaben an die Gastronomie

In Gaststätten kommen Menschen unterschiedlichster Herkunft und jeden Alters auf engem Raum zusammen, um gemeinsam Zeit zu verbringen, um sich miteinander auszutauschen und um zu essen und zu trinken. Überdies arbeitet in der Gastronomie eine Vielzahl an Menschen in engem körperlichen Kontakt zu den Gästen. Sobald ein hochansteckendes Virus in einer Gegend auftritt, muss deshalb befürchtet werden, dass das Risiko, dass es in Restaurants, Bars, Discos oder Clubs von Infizierten an andere Gäste weitergegeben wird,

¹⁶⁸ Verordnung vom 17. April 2020, LGBl. 2020 Nr. 141.

¹⁶⁹ Verordnung vom 5. Mai 2020, LGBl. 2020 Nr. 172.

¹⁷⁰ Verordnung vom 18. Dezember 2020, LGBl. 2020 Nr. 489. Siehe Unterkapitel 4.4.6.

¹⁷¹ Verordnung vom 14. Januar 2021, LGBl. 2021 Nr. 13.

¹⁷² Verordnung vom 23. Februar 2021, LGBl. 2021 Nr. 61.

¹⁷³ Siehe Unterkapitel 5.10.2

¹⁷⁴ Siehe insbesondere auch die Ausführungen in StGH 2022/003 Erw. 4.9.

höher ist. Dies gilt umso mehr, als Menschen, die zusammen feiern, kaum den erforderlichen Abstand einhalten, geschweige denn, wenn Alkohol die Stimmung hebt. Zudem ist es nicht möglich, während des Essens und Trinkens eine Gesichtsmaske zu tragen. Bekannte Lokale ziehen überdies Kundschaft aus einem grösseren Umkreis an. Aus diesem Grund sollte beim Entscheid, ob Massnahmen für Gastrobetriebe getroffen werden, nicht nur das Infektionsgeschehen vor Ort betrachtet werden. Sobald für die ersten Lokale in der weiteren Umgebung einschränkende Massnahmen gelten, ist damit zu rechnen, dass Ausgehfreudige einen weiteren Weg auf sich nehmen und sich in den noch offenen Lokalen konzentrieren.

Die erste Schliessung von Restaurations- und Barbetrieben wurde in Liechtenstein per 17. März 2020 angeordnet.¹⁷⁵ Sie betraf jedoch «nur» das Verweilen der Gäste in den Lokalitäten. Der Verkauf und die Zustellung von Getränken und Mahlzeiten durch Restaurants und Take-Aways wurden in der Verordnung ausdrücklich erlaubt.

Nach dieser beinahe zwei Monate anhaltenden Schliessung konnten die Restaurations- und Barbetriebe (nicht aber Diskotheken und Nachtclubs) per 15. Mai 2020 wieder öffnen, jedoch nur unter strengen Auflagen:¹⁷⁶ Es galt eine Obergrenze von maximal vier Personen pro Tisch (eine Ausnahme galt für Eltern mit ihren Kindern), es durfte nur sitzend konsumiert werden, und es mussten ein Sicherheitsabstand von zwei Metern oder trennende Elemente (z. B. Plexiglastrennwände) zwischen Gästegruppen vorgesehen werden.¹⁷⁷

Die Obergrenze von vier Personen wurde über den Sommer hin, vom 6. Juni bis zum 18. Oktober 2020, aufgehoben und durch die zwingende Einhaltung eines Schutzkonzepts ersetzt.¹⁷⁸ Dieses Schutzkonzept sah weiterhin Abstandsregel oder trennende Elemente zwischen den Gästegruppen vor.¹⁷⁹

Diese Regelung erfuhr im Herbst Restriktionen, weil die Covid-19-Fallzahlen stark gestiegen waren. In der am 14. Oktober 2020 erlassenen Verordnung wurde neu geregelt, dass die maximale Gästeanzahl pro Tisch höchstens 6 betragen durfte und die Konsumation weiterhin sitzend stattfinden musste. Die Schutzkonzepte blieben rechtlich zwingend.¹⁸⁰ Bereits am 24. Oktober 2020 wurde erneut die Schliessung der Restaurations- und Barbetriebe angeordnet,¹⁸¹ weil in den Tagen zuvor sehr viele laborbestätigte Covid-19-Erkrankungen zu den bereits hohen Fallzahlen hinzugekommen waren und erstmals seit Beginn der Pandemie eine Person aus Liechtenstein auf der Intensivstation eines Schweizer Spitals behandelt werden musste.¹⁸² Vom Verbot ausgenommen blieben der Verkauf und die Lieferung von Speisen und Getränken. Zudem musste der Restaurationsbetrieb für Hotelgäste im hoteleigenen Restaurant nicht eingestellt werden.¹⁸³ Die Schliessung der Gastronomie wurde einmalig verlängert.¹⁸⁴ Am 30. November 2020 durften die Betriebe wieder öffnen, erneut unter strengen Auflagen. Dies bedeutete eine Obergrenze von sechs Personen pro Tisch, Sitzpflicht, Abstandsregeln, Trennelemente und Sperrzeiten.¹⁸⁵ Doch auch diese Öffnung sollte nur von kurzer Dauer sein, denn per 20. Dezember 2020 wurde mit der «Winterruhe» erneut die komplette Schliessung verordnet, mit

¹⁷⁵ Verordnung vom 16. März 2020, LGBl. 2020 Nr. 95, Art. 5 Abs. 4 Bst. b.

¹⁷⁶ Verordnung vom 5. Mai 2020, LGBl. 2020 Nr. 172, Art. 5 Abs. 3 Bst. b.

¹⁷⁷ Es überrascht deshalb nicht, dass Betriebe aus dem Bereich Gastronomie, Catering, Tourismus und Event bei einer Umfrage Ende Mai 2020 die wirtschaftliche Entwicklung des eigenen Unternehmens in den vergangenen Monaten am schlechtesten bewerteten: *Marxer* (2020), S. 12. Zusammen mit den Betrieben der Bereiche Automobil- und Transportgewerbe sowie Kultur, Bildung und Erziehung schätzten sie die erwartete Entwicklung ihres eigenen Unternehmens bis zum Jahresende auch am schlechtesten ein: *ebenda*, S. 15 und S. 19.

¹⁷⁸ Verordnung vom 29. Mai 2020, LGBl. 2020 Nr. 185, Art. 5a Abs. 1 Bst. j.

¹⁷⁹ *Ebenda* Art. 5 Abs. 3 Bst. a und b.

¹⁸⁰ Verordnung vom 14. Oktober 2020, LGBl. 2020 Nr. 294, Anhang Ziff. 3a.

¹⁸¹ Verordnung vom 23. Oktober 2020, LGBl. 2020 Nr. 302, Art. 4a Abs. 1.

¹⁸² Medienmitteilung der Regierung vom 23. Oktober 2020 «Regierung schliesst Gastronomie während drei Wochen» und *Sele, David, Pedrazzini*: «Wir können nicht rückwirkend Massnahmen treffen», *Liechtensteiner Volksblatt*, 24.10.2020, S. 3.

¹⁸³ *Ebenda* Art. 4a Abs. 2 Bst. d.

¹⁸⁴ Verordnung vom 10. November 2020, LGBl. 2020 Nr. 332, Art. 14 Abs. 2.

¹⁸⁵ Verordnung vom 25. November 2020, LGBl. 2020 Nr. 355, Art. 4a Abs. 1 Bst. a bis e.

Ausnahme von Lieferdiensten und Restaurationsbetrieben für Hotelgäste.¹⁸⁶ Diese totale Schliessung war bis zum 25. April 2021 in Kraft,¹⁸⁷ also über vier Monate.

Als Zwischenfazit ist festzuhalten: Der Herbst 2020 war durch Unstetigkeit und Unsicherheit geprägt. Wegen der stark gestiegenen Fallzahlen mussten die Gastronomiebetriebe per 24. Oktober und dann am 20. Dezember 2020 wegen der sehr hohen Anzahl an Infektionen und der prekären Lage in den Intensivstationen der Schweizer Spitäler geschlossen werden. Davor und dazwischen galten in den Restaurants je nach Infektionsgeschehen unterschiedliche Regeln.

Per 26. April 2021 durften die Restaurations-, Bar- und Clubbetriebe ihre Aussenbereiche, das heisst alle Bereiche, die eine freie Zirkulation der Luft zulassen, wieder öffnen.¹⁸⁸ Die Konsumation im Aussenbereich unterlag strikten Regeln (maximal sechs Personen pro Tisch, Tragen von Gesichtsmasken, sobald sich die Gäste nicht am Tisch befinden, Konsumation im Sitzen und Abstand oder Trennelemente zwischen den Gästegruppen). Zudem mussten die Betriebe zwischen 23.00 und 06.00 Uhr geschlossen sein. Per 24. Mai 2021 durften die Gastronominnen und Gastronomen die Innenbereiche ihrer Restaurants, Bars und Clubs mit denselben Beschränkungen wie im Aussenbereich öffnen.¹⁸⁹ Per 14. Juni 2021 wurde die Sperrstunde aufgehoben.¹⁹⁰

Drei Wochen später, am 5. Juli 2021 wurden die Restriktionen für die gesamte Gastronomie (also auch für die Diskotheken und Tanzlokale) bis auf die Pflicht, zwischen den Tischen einen Abstand oder Abschränkungen vorzusehen, aufgehoben.¹⁹¹ Gleichzeitig wurde von der betreffenden Verordnung die Grundlage geschaffen für die Ausstellung der Covid-19-Zertifikate.¹⁹² In der Gastronomie war es den Betreiberinnen und Betreibern aber erst ab dem 16. August 2021 möglich, von einem reduzierten Schutzkonzept Gebrauch zu machen, wenn der Zugang auf Personen mit einem solchen Covid-19-Zertifikat beschränkt wurde.¹⁹³ Per 15. September 2021 wurde eine Zertifikatspflicht für die Innenräume der Restaurations-, Bar- und Clubbetriebe eingeführt; für die Aussenbereiche konnten die Betreiberinnen und Betreiber wählen, ob sie von den Gästen das Vorlegen von Covid-19-Zertifikaten verlangten oder Abstand und Abschränkungen vorsahen.¹⁹⁴ Der Zugang zu Diskotheken und Tanzlokalen war nur mit Zertifikat zulässig.¹⁹⁵

Die Freiheiten im Gastronomiebereich wurden per 26. November 2021 erneut eingeschränkt. Die Konsumation war nur noch im Sitzen erlaubt, Abstände mussten wieder zwingend eingehalten werden.¹⁹⁶ Ab dem 18. Dezember 2021 wurde statt eines 3G-Nachweises (genesen, geimpft, getestet) neu ein 2G-Nachweis (genesen oder geimpft) verlangt: Der Zugang zu den Innenbereichen von Restaurations-, Bar- und Clubbetrieben wurde auf Personen mit einem Covid-19-Impfzertifikat oder Covid-19-Genesenenzertifikat beschränkt.¹⁹⁷

Mit der Verordnung vom 17. Februar 2022 fielen fast alle Massnahmen in Liechtenstein dahin, auch in der Gastronomie.¹⁹⁸ Seither (Stand: 6. Februar 2023) kam es nicht wieder zu Restriktionen oder zur Wiedereinführung der Zertifikatspflicht in der Gastronomie.

Die Gastrobranche wurde durch die vielen an die jeweilige Infektionslage und die Art des Virus angepassten Massnahmen während der ersten beiden Jahre der Pandemie stark gefordert. Sobald Massnahmen verschärft wurden, galten auch für die Gastronomie stärkere Einschränkungen.

¹⁸⁶ Verordnung vom 18. Dezember 2020, LGBl. 2020 Nr. 489, Art. 4a. Siehe Unterkapitel 4.4.6.

¹⁸⁷ Verordnung vom 20. April 2021, LGBl. 2021 Nr. 135.

¹⁸⁸ Ebenda Art. 4a Abs. 2 Bst. b und Abs. 3.

¹⁸⁹ Verordnung vom 18. Mai 2021, LGBl. 2021 Nr. 166, Art. 4a Abs. 1 Bst. a bis g.

¹⁹⁰ Verordnung vom 8. Juni 2021, LGBl. 2021 Nr. 187, Art. 4a Abs. 1 Bst. g.

¹⁹¹ Verordnung vom 29. Juni 2021, LGBl. 2021 Nr. 203, Art. 4a und Anhang 1 Ziff. 3.3.

¹⁹² Verordnung vom 29. Juni 2021, LGBl. 2021 Nr. 203, Art. 11a.

¹⁹³ Verordnung vom 10. August 2021, LGBl. 2021 Nr. 243, Art. 4 Abs. 2a.

¹⁹⁴ Verordnung vom 9. September 2021, LGBl. 2021 Nr. 285, Art. 4a Abs. 1. Zu den Urteilen StGH 2021/081 und StGH 2021/082, welche die Verordnung vom 9. September 2021 auf ihre Verfassungsmässigkeit prüfte, siehe die Kapitel 5.5.2.1 und 5.5.2.2 in *Schiess Rütimann* (2023).

¹⁹⁵ Verordnung vom 9. September 2021, LGBl. 2021 Nr. 285, Art. 4b Abs. 1.

¹⁹⁶ Verordnung vom 23. November 2021, LGBl. 2021 Nr. 362, Art. 4a Abs. 1 Bst. b bis d.

¹⁹⁷ Verordnung vom 15. Dezember 2021, LGBl. 2021 Nr. 405, Art. 4a Abs. 1 Bst. a. Zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit dieser Verordnung in StGH 2022/003 siehe Kapitel 5.5.2.3 in *Schiess Rütimann* (2023).

¹⁹⁸ Verordnung vom 17. Februar 2022, LGBl. 2022 Nr. 18.

5.6 Einreisebeschränkungen und Ausfuhrverbote

Liechtenstein gehört – zusammen mit der Schweiz, den EWR/EFTA-Staaten Norwegen und Island sowie den meisten EU-Mitgliedern – dem Schengen-Raum an.¹⁹⁹ Dieser wird als «ein Reisegebiet ohne Grenzen» angepriesen, in dem sich die Bewohnerinnen und Bewohner seiner Mitgliedsländer wegen der «Abschaffung der Binnengrenzen» «ohne Grenzkontrollen» frei bewegen dürfen.²⁰⁰ Vor allem in den ersten Monaten der Corona-Pandemie standen jedoch auch in Europa viele Menschen vor geschlossenen Grenzen und befanden sich in Ungewissheit darüber, ob sie ihren aktuellen Aufenthaltsstaat ungehindert verlassen, Nachbarstaaten ohne Komplikationen durchqueren und im gewünschten Zielstaat ohne Verzögerungen einreisen konnten.²⁰¹ Dies betraf auch Einwohnerinnen und Einwohner Liechtensteins und Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner mit Wohnsitz im Ausland.²⁰²

Die Grenze zwischen Liechtenstein und der Schweiz war sowohl für Personen als auch für Waren jederzeit offen und musste offen bleiben.²⁰³ Beim Überqueren dieser Grenze mussten weder Reisedokumente noch Covid-19-Zertifikate vorgewiesen werden, und es wurden auch keine Corona-Tests verlangt. Die Grundlage hierfür findet sich in Art. 1 Abs. 2 Zollanschlussvertrag²⁰⁴: «An der schweizerisch-liechtensteinischen Grenze dürfen daher während der Dauer dieses Vertrages von keiner Seite Abgaben erhoben sowie Beschränkungen und Verbote der Ein- und Ausfuhr erlassen werden, sofern solche nicht im Verkehr von Kanton zu Kanton als zulässig erklärt werden.»²⁰⁵

Bereits die zweite Verordnung, welche die Regierung zur Bekämpfung des Coronavirus erliess, hatte «Einschränkungen beim Grenzverkehr» zum Gegenstand.²⁰⁶ Mit der Verordnung vom 13. März 2020 wurde per sofort grundsätzlich allen Personen, die nicht über die liechtensteinische oder schweizerische Staatsangehörigkeit verfügten und auch keine Aufenthalts- oder Grenzgängerbewilligung vorweisen konnten, die Einreise aus einem Risikoland oder einer Risikoregion nach Liechtenstein verweigert.²⁰⁷ Die Einreisebedingungen wurden mit der Verordnung vom 20. März 2020 nochmals erschwert.²⁰⁸ Dabei wurde ausdrücklich auf Schweizer Recht verwiesen.²⁰⁹ Wenige Tage später wurde eine Bewilligungspflicht für die Ausfuhr von medizinischen Schutzausrüstungen eingeführt.²¹⁰ Zudem wurde am 17. April 2020 der «Einkaufstourismus» in als Risikoländer qualifizierte Staaten verboten.²¹¹ Einkäufe in der Schweiz waren davon nicht betroffen. Ebenso untersagte Liechtenstein Besuche bei Verwandten und Freunden oder sonstige Ausflüge ins Ausland

¹⁹⁹ Siehe z. B. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area_en.

²⁰⁰ So die Formulierungen auf der Website «Unterwegs in der EU»: https://european-union.europa.eu/live-work-study/travelling-eu_de.

²⁰¹ Siehe deshalb die Massnahmen, die von Seiten der EU unternommen wurden, damit bei der Anwendung von Beschränkungen der Freizügigkeit auch in einer Ausnahmesituation die Grundsätze der Verhältnismässigkeit und der Nichtdiskriminierung geachtet werden: Empfehlung (EU) 2022/107 des Rates vom 25. Januar 2022 für eine koordinierte Vorgehensweise zur Erleichterung der sicheren Ausübung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie und zur Ersetzung der Empfehlung (EU) 2020/1475, ABl. L 18 vom 27.1.2022, S. 110–123. In einer Umfrage in Liechtenstein vom Juni 2020 nannten 33% der Befragten Reiseeinschränkungen als eine der drei für sie persönlich belastendsten Folgen der Pandemie. Dies war nach dem Verzicht auf soziale Aktivitäten der zweithöchste Wert: *Frommelt* (2020), S. 9.

²⁰² Die Regierung sagte in ihrer Medienmitteilung vom 13. März 2020 «Verlangsamung der Ausbreitung des Corona-Virus als oberstes Ziel»: «Die Regierung ruft somit alle Einwohnerinnen und Einwohner dazu auf, auf Reisen ins Ausland soweit möglich zu verzichten und bestehende Möglichkeiten zur Rückreise nach Liechtenstein zu nutzen.»

²⁰³ Siehe hierzu: *Schiess Rütimann*, Der Zollvertrag, insbesondere Rz. 15 f. und 47.

²⁰⁴ Vertrag vom 29. März 1923 zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet, LGBl. 1923 Nr. 24 LR 0.631.112.

²⁰⁵ Siehe auch Art. 33 Abs. 1 Zollanschlussvertrag: «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.»

²⁰⁶ Verordnung vom 13. März 2020, LGBl. 2020 Nr. 94.

²⁰⁷ Ebenda Art. 3 Abs. 1.

²⁰⁸ Verordnung vom 20. März 2020, LGBl. 2020 Nr. 104, Art. 3 ff.

²⁰⁹ Ebenda Art. 4: «Für den Strassen-, Schienen-, Schiffs- und Luftpersonenverkehr aus Risikoländern oder -regionen gelten die Einschränkungen der zuständigen schweizerischen Behörden.»

²¹⁰ Verordnung vom 26. März 2020, LGBl. 2020 Nr. 114, Art. 7^c_{bis}. Zur Genehmigungspflicht, welche die EU für die Ausfuhr von persönlichen Schutzausrüstungen und anderen knappen Gütern am 14. März 2020 – vorerst auch zuungunsten von Liechtenstein und der Schweiz – beschlossen hatte, siehe *Tobler* (2020).

²¹¹ Verordnung vom 17. April 2020, LGBl. 2020 Nr. 141, Art. 3a.

nicht. Die verschiedenen Restriktionen erfuhren eine erste minime Lockerung am 12. Mai 2020.²¹² Die Einreisebeschränkungen aus Risikoländern wurden jedoch beibehalten.

Weitere Lockerungen wurden einen Monat später erlassen, indem nun alle Schengen-Staaten von der Risikoliste gestrichen wurden und die Freizügigkeitsrechte für Bürger und Bewohner dieser Staaten wieder hergestellt wurden, was de facto auch Urlaube und Reisen innerhalb des Schengen-Raums ermöglichte.²¹³ Diese Freizügigkeit wurde per 6. Juli 2020 teilweise wieder beschnitten, indem für die Einreise aus Staaten oder Gebieten mit erhöhtem Ansteckungsrisiko eine Quarantänepflicht statuiert wurde.²¹⁴ Allgemein bestand für alle Reisenden eine Meldepflicht, die in Zusammenarbeit mit der Schweiz durch ein Online-Formular oder direkt beim Grenzübertritt erfüllt werden konnte. Die Meldepflicht bestand für einzelne Personenkategorien – mit mehreren Änderungen – bis ins Frühjahr 2022.

Aktuell (Stand: 6. Februar 2023) verweist die liechtensteinische Covid-19-Verordnung vom 17. Februar 2022²¹⁵ für «Einschränkungen beim Grenzübertritt und bei der Zulassung von Ausländern» noch immer auf die Schweizer Covid-19-Verordnung 3 vom 19. Juni 2020²¹⁶. In dieser finden sich die Grundlagen für Einreiseverbote. Allerdings enthält die Liste der Risikoländer und -regionen im Anhang 1 der Schweizer Covid-19-Verordnung 3 seit längerem keine Einträge mehr. Würden aber z. B. wegen neuer Virusvarianten wieder Risikogebiete definiert, stünden die rechtlichen Grundlagen für neuerliche Einreiseverbote sowie für grenzsanitarische Massnahmen wie die Erfassung der Kontaktdaten und eine Test- oder Quarantänepflicht²¹⁷ bereit.

Für liechtensteinische Staatsangehörige sowie für Einwohnerinnen und Einwohner mit einer Aufenthaltsbewilligung, ebenso für Arbeitnehmende mit Grenzgängerbewilligung respektive für Grenzgängerinnen und Grenzgänger aus der Schweiz war die Einreise nach Liechtenstein jederzeit möglich. Ebenso wurde niemand daran gehindert, Liechtenstein zu verlassen. Dieses Offenhalten der Grenzen ist in einem internationalen Vergleich nicht selbstverständlich, für Liechtensteins Wirtschaft und Bevölkerung jedoch zentral. Die am 17. März 2020 von Österreich beschlossene vorübergehende Einstellung des grenzüberschreitenden öffentlichen Verkehrs und die Einschränkungen bezüglich Einreise und Ausreise nach/aus Österreich²¹⁸ sowie die gleichentags von der Bundesrepublik Deutschland getroffenen Einreisebeschränkungen blieben nicht ohne Folgen, insbesondere für die in Liechtenstein arbeitenden Grenzgängerinnen und Grenzgänger und für die Liechtensteiner Unternehmen. Umso wichtiger war für Liechtenstein die aktive Pflege der guten Beziehungen zu seinen Nachbarn und die gemeinsame Krisenbewältigung in der Region.²¹⁹

5.7 Maskenpflicht

Die Gesichtsmaske hat das Bild der Pandemie stark beeinflusst. Früh wurde der Zweck von Gesichtsmasken erkannt und in vielen Ländern die Pflicht zum Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes in den Kampf gegen SARS-CoV-2 implementiert. Liechtenstein gehörte zusammen mit der Schweiz zu denjenigen Staaten, welche erst

²¹² Verordnung vom 12. Mai 2020, LGBL. 2020 Nr.175, Art. 3.

²¹³ Verordnung vom 15. Juni 2020, LGBL. 2020 Nr. 198, Art. 3 und Anhang 1 «Liste der Risikoländer und -regionen».

²¹⁴ Verordnung vom 3. Juli 2020, LGBL. 2020 Nr. 213.

²¹⁵ Verordnung vom 17. Februar 2022, LGBL. 2022 Nr. 18, Art. 9 Abs. 2 Bst. a.

²¹⁶ Verordnung 3 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19-Verordnung 3) vom 19. Juni 2020, SR 818.101.24. Die Verordnung befindet sich am 15. November 2022 auf dem Stand vom 13. Mai 2022, wurde also seit dem Mai 2022 nicht mehr geändert.

²¹⁷ Diese finden sich in der Schweizer Covid-19-Verordnung internationaler Personenverkehr vom 23. Juni 2021, SR 818.101.27, die gemäss der Kundmachung vom 18. Oktober 2022 der aufgrund des Zollvertrages im Fürstentum Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften (Anlagen I und II), LGBL. 2022 Nr. 280, in Liechtenstein «nach Massgabe der liechtensteinischen [...] Covid-19-Verordnung» anwendbar ist.

²¹⁸ Siehe die Medienmitteilung der Regierung vom 15. März 2020 «Coronavirus: Massnahmen werden morgen Montag, 16. März 2020, verschärft».

²¹⁹ Siehe z. B. die Medienmitteilung der Regierung vom 14. Mai 2020 «Regierungschef Adrian Hasler trifft Bundeskanzler Sebastian Kurz an der liechtensteinisch – österreichischen Grenze in Schaanwald» über das Treffen des liechtensteinischen Regierungschefs mit dem österreichischen Bundeskanzler Sebastian Kurz und dem Vorarlberger Landeshauptmann Markus Wallner.

nach beinahe einem halben Jahr eine Maskenpflicht erliessen, und zwar beschränkt auf den öffentlichen Verkehr: Ab dem 6. Juli 2020 hatten Passagiere über 12 Jahre in öffentlichen Verkehrsmitteln eine Maske zu tragen.²²⁰

Eine erste Ausweitung der Pflicht zum Tragen einer Hygienemaske wurde per 1. Oktober 2020 für Zuschauende von Wettkämpfen eingeführt²²¹ und danach in verschiedene Schutzkonzepte aufgenommen. Für die breite Öffentlichkeit spürbar war die Änderung vom 20. Oktober 2020. Von da an musste jede Person über 12 Jahre «in öffentlich zugänglichen Innenräumen von Einrichtungen und Betrieben eine Gesichtsmaske tragen.»²²² Die Maskenpflicht wurde mit der «Winterruhe»²²³ weiter ausgedehnt. Überall dort, wo es nicht möglich war, einen Abstand von mindestens zwei Metern einzuhalten, musste eine Maske getragen werden. Dies galt an jedem Ort und zu jeder Zeit im Territorium des Fürstentums Liechtenstein, also auch im Freien.²²⁴

Wo sich an einem Arbeitsplatz mehr als eine Person in einem Raum oder einem Fahrzeug aufhielt, musste ab dem 18. Januar 2021 von allen eine Maske getragen werden. Zudem mussten die Arbeitgebenden besonders gefährdete Angestellte speziell schützen, unter anderem mussten sie ihnen Homeoffice erlauben.²²⁵ Diese Beschränkungen erfuhren ab dem 26. April 2021 eine erste Lockerung für sozialmedizinische Institutionen. Da die Impfkampagne zu diesem Zeitpunkt bereits voll im Gange war, durften geimpfte und genesene Heimbewohner und -bewohnerinnen von der Maskenpflicht befreit werden.²²⁶

Per 5. Juli 2021 wurde die zuvor für alle Innenräume geltende Maskenpflicht aufgehoben. Sie blieb nur in den öffentlichen Verkehrsmitteln bestehen. Für den Arbeitsplatz galten weiterhin strikte Regeln.²²⁷

Dieses kurze Aufatmen wurde per 15. September 2021 wieder beendet. Die Maskenpflicht galt erneut in öffentlich zugänglichen Innenräumen von Einrichtungen und Betrieben.²²⁸ Eine Teillockerung erfolgte im Bereich der Bildungs- und Betreuungseinrichtungen, indem hier die generelle Maskenpflicht am 1. November 2021 fiel, jedoch von der jeweiligen Schulleitung nach eigenem Ermessen wieder eingeführt werden konnte.²²⁹ Am 26. November 2021 wurde die erneute Ausweitung der Maskenpflicht beschlossen. Sie umfasste auch die Bildungs- und Betreuungseinrichtungen sowie den Arbeitsplatz.²³⁰

Die Pflicht zum Tragen einer Gesichtsmaske galt für die gesamte beschriebene Periode jeweils für alle, welche älter als 12 Jahre waren. Kinder unter 12 Jahren, so der Grundsatz, sollten ausgenommen bleiben, aus technischen und moralischen Gründen. Dies sollte sich allerdings mit dem 18. Dezember 2021 ändern. An diesem Tag wurden auch Kinder ab 6 Jahren zum Tragen einer Maske in öffentlichen Verkehrsmitteln verpflichtet, ebenso wie alle Schülerinnen und Schüler, die sich nicht mehr im Kindergarten oder der Basisstufe befanden.²³¹ Die Regierung begründete diesen Schritt mit dem «sehr hohen Infektionsgeschehen unter Kindern und Jugendlichen» sowie mit der «sowohl im Vergleich zu vorangegangenen Wellen in Liechtenstein als auch im Vergleich zu anderen Staaten rekordhohen» 7-Tages-Inzidenz und der «bereits hohen Auslastung der Intensivstationen und Spitäler in den angrenzenden Kantonen sowie in Liechtenstein», die voraussichtlich

²²⁰ Verordnung vom 3. Juli 2020, LGBl. 2020 Nr. 213, Art. 3a.

²²¹ Verordnung vom 10. September 2020, LGBl. 2020 Nr. 273, Art. 5b Bst. c.

²²² Verordnung vom 20. Oktober 2020, LGBl. 2020 Nr. 297, Art. 3b Abs. 1.

²²³ Siehe Unterkapitel 4.4.6.

²²⁴ Verordnung vom 18. Dezember 2020, LGBl. 2020 Nr. 489, Art. 3c Abs. 1.

²²⁵ Verordnung vom 14. Januar 2021, LGBl. 2021 Nr. 13, Art. 8.

²²⁶ Verordnung vom 20. April 2021, LGBl. 2021 Nr. 135, Art. 3b Abs. 3.

²²⁷ Verordnung vom 29. Juni 2021, LGBl. 2021 Nr. 203, Art. 8 Abs. 3.

²²⁸ Verordnung vom 9. September 2021, LGBl. 2021 Nr. 285, Art. 3b Abs. 1.

²²⁹ Verordnung vom 26. Oktober 2021, LGBl. 2021 Nr. 324.

²³⁰ Verordnung vom 26. November 2021, LGBl. 2021 Nr. 362, Art. 3b Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2.

²³¹ Verordnung vom 15. Dezember 2021, LGBl. 2021 Nr. 405. Gemäss *Milic und Frommelt* (2022), S. 5, gingen die in den Schulen getroffenen Massnahmen 33% der Schülerinnen und Schüler viel zu weit oder eher zu weit, während dies nur 14 Prozent der Lehrpersonen auch so sahen. Es gab jedoch auch 14 Prozent der Schülerinnen und Schüler, denen die Massnahmen viel oder eher zu wenig weit gingen. Offenbar wurden die Massnahmen eingehalten: *ebenda*, S. 42. Der Staatsgerichtshof sah in der mit der Verordnung vom 15. Dezember 2021 eingeführten Maskenpflicht für Kinder keinen unzulässigen Eingriff in deren persönliche Freiheit: StGH 2022/003 Erw. 6.3.

noch zunehmen werde, und den «Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Omikron-Variante».²³² Gleichwohl führte diese Senkung der Altersgrenze zu Diskussionen und Besorgnis, besonders unter Eltern mit Kindern, welche von der neuen Regelung betroffen waren. Die Regierung reagierte darauf, indem per 24. Januar 2022 eine klassenweise Befreiung von der Maskenpflicht für die Primarstufe ermöglicht wurde, sofern sich zwei Drittel der Klasse an Covid-19 PCR Tests (sogenannte Spucktests) beteiligten und es keinen positiven Fall in der jeweiligen Klasse seit mindestens 7 Tagen gegeben hatte. Überdies durften die Eltern beim Schulamt einen Antrag stellen, ihre Kinder bis zu den Sportferien (d. h. vom 24. Januar bis zum 25. Februar 2022) vom Präsenzunterricht abzumelden und eigenverantwortlich zu unterrichten.²³³

Kurze Zeit später, am 17. Februar 2022, konnten verschiedene Massnahmen aufgehoben werden, weil die Lage in den Spitälern trotz des hohen epidemiologischen Geschehens stabil war und die Belastung der Intensivstationen durch Covid-19-Patientinnen und Patienten langsam abnahm.²³⁴ Die Maske musste nur noch im öffentlichen Verkehr und in öffentlich zugänglichen Innenräumen von Spitälern, Kliniken, Alters- und Pflegeheimen getragen werden, und zwar nur von Personen über 12 Jahren.²³⁵ Das Amt für Gesundheit erhielt in dieser Verordnung jedoch die Ermächtigung, eine Maskenpflicht für weitere Betriebe und Einrichtungen zu erlassen, vor allem wenn sich besonders gefährdete Personen in diesen aufhielten. Mit Auslaufen dieser Verordnung per 31. März 2022 entfielen alle diese Restriktionen und somit die generelle Maskenpflicht in Liechtenstein. Sie musste bis heute (Stand: 6. Februar 2023) nicht wieder eingeführt werden. Gestützt auf ihr Hausrecht dürfen Betriebe und Einrichtungen das Tragen einer Maske jedoch weiterhin verlangen. So führte das Liechtensteinische Landesspital in Vaduz am 1. Juli 2022 vorübergehend wieder eine generelle Maskenpflicht ein.²³⁶

Selbstverständlich stand und steht es jedem und jeder Einzelnen frei, freiwillig eine Gesichtsmaske zu tragen. Ergänzend ist anzumerken, dass die Covid-19-Verordnung keine Vorgaben über die Beschaffenheit der Gesichtsmasken machte.²³⁷ Während man 2020 noch viele Stoffmasken sehen konnte, waren 2021 fast nur noch die sogenannten OP-Masken, d. h. die blauen medizinischen Hygienemasken, im Gebrauch. Ab Anfang 2021 waren dann auch in Liechtenstein FFP2-Masken für jedermann erhältlich,²³⁸ so dass sich mit diesen schützen konnte, wer das wollte. Die Regierung hatte schon Mitte Mai 2020 eine «dringende Empfehlung zum Tragen von Masken im öffentlichen Verkehr»²³⁹ ausgesprochen. Sie empfahl am 15. Dezember 2021 allen Personen «das Tragen von FFP2-Masken, um sich selbst und andere zu schützen».²⁴⁰ Da OP-Masken für den Fremdschutz genühten, verzichtete sie jedoch – wie ausgeführt – darauf, das Tragen von FFP2-Masken vorzuschreiben.

5.8 Vorgaben an das Liechtensteinische Landesspital und andere Gesundheitseinrichtungen

Die Behandlung schwerer Erkrankungen an SARS-CoV-2 konnte nur in Spitälern erfolgen. Das Liechtensteinische Landesspital musste Patientinnen und Patienten, die besonders intensiver Pflege bedurften, an Krankenhäuser in der Schweiz weiterleiten. Um die Behandlung der an Covid-19 Erkrankten sowie aller übrigen Personen, die wegen einer Krankheit oder eines Unfalles eine medizinische Behandlung brauchten, sicherzustellen, wurden verschiedene Massnahmen ergriffen. Einerseits wurde mit den Vorschriften bezüglich Hy-

²³² Medienmitteilung der Regierung vom 15. Dezember 2021 «COVID-19: Aktuelle Situation erfordert Verschärfung der Massnahmen».

²³³ Verordnung vom 18. Januar 2022, LGBl. 2022 Nr. 4. Siehe auch die Medienmitteilung der Regierung vom 18. Januar 2022 «COVID-19: Verlängerung der Massnahmen und Erleichterung für Primarschulen».

²³⁴ Medienmitteilung der Regierung vom 16. Februar 2022 «COVID-19: Regierung hebt Massnahmen weitgehend auf».

²³⁵ Verordnung vom 17. Februar 2022, LGBl. 2022 Nr. 18, Art. 3 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 und Art. 5.

²³⁶ *pd/red*, Maskenpflicht im Landesspital, Liechtensteiner Vaterland, 02.07.2022, S. 1.

²³⁷ Spezielle Vorgaben galten nur für Spitäler und Arztpraxen für den direkten Kontakt mit Patienten. Siehe Verordnung vom 5. Mai 2020, LGBl. 2020 Nr. 172, Art. 4n Abs. 3b.

²³⁸ *Schädler, Manuela*, Nachfrage nach FFP2-Masken steigt, Liechtensteiner Vaterland, 19.01.2021, S. 5.

²³⁹ So der Titel der Medienmitteilung der Regierung vom 18. Mai 2020.

²⁴⁰ Medienmitteilung der Regierung vom 15. Dezember 2021 (siehe Fn. 232).

giene sowie einschränkenden Massnahmen wie Veranstaltungsverböten und Schliessungen versucht, die Anzahl an Infektionen zu reduzieren.²⁴¹ Andererseits wurden – im Gleichschritt mit der Schweiz – auf das Gesundheitswesen zugeschnittene Massnahmen erlassen. Sie sollten einen Kollaps dieser besonders kritischen Infrastruktur verhindern.²⁴²

Die erste dieser Massnahmen trat am 19. März 2020, also in einer der frühesten Phasen der Pandemie, in Kraft.²⁴³ Die betreffende Verordnung verlangte von allen Gesundheitseinrichtungen, «auf nicht dringend angezeigte medizinische Eingriffe und Therapien [zu] verzichten». Private Spitäler und Kliniken wurden überdies verpflichtet, ihre Kapazitäten für die Aufnahme von Patienten zur Verfügung zu stellen.²⁴⁴ Diese Vorgaben wurden per 27. April 2020 einer Lockerung unterzogen.²⁴⁵ Spitäler und Gesundheitseinrichtungen erhielten wieder einen grösseren Spielraum in der Durchführung von Behandlungen, mussten jedoch immer sicherstellen, dass die Kapazitäten sofort hätten freigegeben werden können. Deshalb wurden sie angewiesen, medizinisch nicht dringend angezeigte Untersuchungen und Eingriffe nach Abwägung «erforderlichenfalls zu beschränken oder einzustellen».

Per 31. März 2020 wurde zudem angeordnet, dass in denjenigen Spitalabteilungen, die wegen der Covid-19-Patientinnen und Patienten eine massive Zunahme der Arbeit erfuhren, die Geltung der Bestimmungen des Arbeitsgesetzes betreffend der Arbeits- und Ruhezeiten so lange sistiert waren, wie es die ausserordentliche Lage erforderte. Zeitliche oder finanzielle Kompensationen mussten jedoch weiterhin gewährt werden. Für den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmerinnen und -nehmer, insbesondere für ausreichende Ruhezeiten, war weiterhin zu sorgen.²⁴⁶ Diese Bestimmung wurde per 31. Mai 2020 wieder aufgehoben.²⁴⁷

Damit die Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern keinen Engpass erlitt, wurden in der Verordnung vom 7. April 2020²⁴⁸ verschiedene Massnahmen ergriffen. Insbesondere musste für die Ausfuhr von Schutzausrüstungen und wichtigen medizinischen Gütern eine Bewilligung des (schweizerischen) Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) eingeholt werden.²⁴⁹ Die zuständige liechtensteinische Behörde wurde überdies verpflichtet, dem (schweizerischen) Koordinierten Sanitätsdienst (KSD) die aktuellen Bestände der wichtigen medizinischen Güter in den inländischen Gesundheitseinrichtungen regelmässig zu melden.²⁵⁰ Diese Bestimmungen zeigen die enge Verbindung zwischen den in der Schweiz und in Liechtenstein getroffenen Massnahmen zur Bekämpfung von Epidemien.²⁵¹ Liechtenstein wurde in diesem Punkt – wie es der Zollanschlussvertrag für Regelungen betreffend Zollvertragsmaterie vorsieht – den Schweizer Kantonen gleichgestellt.²⁵² In beiden Staaten waren überdies für mehrere Arzneimittel Höchstmengen pro Einkauf in Apotheken etc. bestimmt worden.²⁵³

Im Verlauf der Pandemie wurden keine weiteren die Spitäler und Gesundheitseinrichtungen ausdrücklich betreffenden Massnahmen erlassen. Zu berücksichtigen gilt es allerdings, dass alle Einrichtungen und damit

²⁴¹ Bereits in Art. 1 Abs. 2 der Covid-19-Verordnung vom 13. März 2020, LGBl. 2020 Nr. 94, hiess es: «Die Massnahmen dienen dazu, Bst. d die Kapazitäten zur Bewältigung der Epidemie im Inland sicherzustellen, insbesondere zur Aufrechterhaltung der Bedingungen für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und Heilmitteln».

²⁴² Bis heute ist das Gesundheitssystem in Liechtenstein nicht kollabiert. Inwiefern die Massnahmen für Spitäler und andere Gesundheitseinrichtungen hierzu beigetragen haben, kann in diesem Bericht nicht eruiert werden.

²⁴³ Verordnung vom 17. März 2020, LGBl. 2020 Nr. 97, Art. 7a Abs. 1 und 2.

²⁴⁴ Dieselben Regelungen traf Art. 10a der Änderung vom 16. März 2020 der schweizerischen Covid-19-Verordnung 2, AS 2020 783.

²⁴⁵ Verordnung vom 24. April 2020, LGBl. 2020 Nr. 150.

²⁴⁶ Verordnung vom 31. März 2020, LGBl. 2020 Nr. 119, Art. 7a Abs. 4.

²⁴⁷ Verordnung vom 29. Mai 2020, LGBl. 2020 Nr. 185.

²⁴⁸ Verordnung vom 7. April 2020, LGBl. 2020 Nr. 133.

²⁴⁹ Ebenda Art. 4b Abs. 1.

²⁵⁰ Ebenda Art. 4e Abs. 1.

²⁵¹ Siehe hierzu: *Schiess Rütimann*, Der Zollvertrag, Rz. 38.

²⁵² Siehe die Meldepflicht der Kantone in Art. 4e der Änderung vom 3. April 2020 der Covid-19-Verordnung 2 (Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern), AS 2020 1155.

²⁵³ Verordnung vom 20. März 2020 über die Beschränkung der Abgabe von Arzneimitteln, LGBl. 2020 Nr. 103, und Verordnung vom 18. März 2020 über die Beschränkung der Abgabe von Arzneimitteln, AS 2020 833.

insbesondere auch das Landesspital und die Arztpraxen dazu verpflichtet waren, Schutzkonzepte auszuarbeiten. Diese hatten nicht nur den Schutz der Patientinnen und Patienten sowie der Beschäftigten zum Ziel, sondern sollten auch die Durchhaltefähigkeit der Institutionen garantieren.²⁵⁴

5.9 Verbote von Veranstaltungen und anderen Menschenansammlungen

5.9.1 Vorbemerkungen

Kein anderer Bereich war so früh von Verboten und so lange von immer wieder der aktuellen Situation angepassten Vorgaben betroffen wie die öffentlichen Veranstaltungen. Dies erklärt sich – wie die Einschränkungen in der Gastronomie²⁵⁵ – damit, dass an Versammlungen, Demonstrationen, Konzerten, Freilichttheateraufführungen etc. Menschen aus den unterschiedlichsten Haushalten auf oft engem Raum zusammenkommen und das Virus einen guten Nährboden für seine Verbreitung findet.

Gleichzeitig müssen Einschränkungen von Versammlungen wegen der in der Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 11 EMRK) und in der Verfassung (Art. 41 LV) verankerten Versammlungsfreiheit den von diesen vorgegebenen Voraussetzungen standhalten. In seinem umstrittenen Urteil vom 15. März 2022 CGAS gegen die Schweiz²⁵⁶ betonte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) die Bedeutung des Rechts, sich jederzeit friedlich versammeln zu können.²⁵⁷ Der EGMR wies auch auf die Pflicht der Gerichte hin, Einschränkungen der Versammlungsfreiheit unverzüglich daraufhin zu überprüfen, ob sie durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt sind, auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen und verhältnismässig sind.²⁵⁸ Der EGMR hob die Bedeutung friedlicher Versammlungen in einer demokratischen Gesellschaft hervor und unterstrich die Wichtigkeit der Themen und Werte, welche der Genfer Gewerkschaftsdachverband vertrat.²⁵⁹ Bei der Interessenabwägung, ob und wie welche Veranstaltungen eingeschränkt werden dürfen, hat der Gesetz- respektive Verordnungsgeber nicht nur ideellen (also v.a. politischen, religiösen oder künstlerischen) Interessen Rechnung zu tragen, sondern auch den finanziellen Interessen von Veranstaltern und dem Bedürfnis der Menschen nach Gemeinschaftserlebnissen.²⁶⁰

Für politische Veranstaltungen wurden in Liechtenstein regelmässig Ausnahmen von den allgemeinen Vorgaben vorgesehen, so dass sie durchgeführt und auch von Personen besucht werden konnten, die sich vor einer Ansteckung schützen wollten. Die Verordnung vom 7. Dezember 2021²⁶¹ sah vor, dass bei politischen Veranstaltungen in Innenräumen mit einer Teilnehmerzahl von bis zu 50 Personen auf das Vorweisen der Zertifikate verzichtet werden konnte, wenn dafür alle Personen eine Gesichtsmaske trugen und weitere Vorgaben beachteten. Auch während der «Winterruhe» waren Veranstaltungen zur politischen Meinungsbildung mit bis zu 50 Personen ausdrücklich erlaubt.²⁶² Bereits in der Verordnung vom 13. März 2020²⁶³ wurden Ausnahmen für Veranstaltungen zur Ausübung politischer Rechte ermöglicht. Demonstrationen oder andere politische Manifestationen, die auf öffentlichen Plätzen stattfinden, wurden durch die Covid-19-Verordnung jedoch keiner besonderen Regelung unterzogen, sondern so wie andere Veranstaltungen oder Menschenansammlungen im öffentlichen Raum behandelt.

²⁵⁴ Im Schutzkonzept des Landesspitals vom 21. Juli 2020 wurde z. B. ausdrücklich auf die Gewährleistung der «benötigten Kapazitäten für allfällig zu hospitalisierende COVID-19-Patienten» hingewiesen.

²⁵⁵ Siehe Unterkapitel 5.5.

²⁵⁶ EGMR, *Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Suisse*, No 21881/20, Urteil vom 15. März 2022, abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-216195>. Siehe die Ausführungen zu diesem Urteil in Kapitel 5.3.1.6 und 5.5.1 in *Schiess Rüttimann* (2023).

²⁵⁷ Der EGMR hatte die in Genf seit dem 13. März 2020 geltenden Versammlungsverbote zu beurteilen. Der Genfer Gewerkschaftsdachverband CGAS hatte sie am 26. Mai 2020 direkt vor dem EGMR angefochten.

²⁵⁸ EGMR, *CGAS c. Suisse*, §§ 84–92.

²⁵⁹ EGMR, *CGAS c. Suisse*, § 91. Siehe zur hervorgehobenen Stellung der Versammlungsfreiheit auch die *Concurring Opinion*, § 10.

²⁶⁰ In einer Umfrage vom Juni 2020 nannten 64% der Befragten den Verzicht auf soziale Aktivitäten und 26% den Verzicht auf kulturelle und sportliche Anlässe als eine der drei für sie persönlich belastendsten Folgen der Pandemie. Dies waren neben den Reiseeinschränkungen (33%) die am häufigsten genannten Belastungen. Unter dem Wegbrechen der kulturellen und sportlichen Anlässe litten die jungen (18–24 Jahre) und alten Menschen (über 65 Jahre) am stärksten: *Frommelt* (2020), S. 9 f.

²⁶¹ LGBl. 2021 Nr. 392, Art. 5a Abs. 2.

²⁶² LGBl. 2020 Nr. 489, Art. 5 Abs. 1 Bst. b.

²⁶³ LGBl. 2020 Nr. 94, Art. 6.

Der Begriff «Kontaktbeschränkungen» findet sich weder in der Covid-19-Verordnung noch in den Medienmitteilungen der Regierung. Gleichwohl kam es – wie im folgenden Unterkapitel ausgeführt wird – auch in Liechtenstein zum Verbot von Menschenansammlungen im öffentlichen Raum und für eine begrenzte Zeit auch in Privatwohnungen.²⁶⁴ Die Landespolizei verhängte mehrere Dutzend Ordnungsbussen wegen Missachtung des Versammlungsverbot.²⁶⁵ Im Zusammenhang mit der Kontrolle der Einhaltung von Schutzkonzepten und Verboten hatte das Ministerium für Gesellschaft «auch mehrere Verstösse, vor allem gegen das Versammlungsverbot, zu prüfen und Strafverfügungen zuhanden der Regierung vorzubereiten». Diese war für die Ahndung zuständig, wenn die Bussen nicht fristgerecht bezahlt worden waren.²⁶⁶

5.9.2 Chronologie

Mit der Verordnung vom 28. Februar 2020²⁶⁷ – der allerersten Verordnung zur Bekämpfung des Coronavirus – wurden Grossveranstaltungen mit mehr als 1'000 Personen verboten. Für öffentliche und private Veranstaltungen mit weniger als 1'000 Personen mussten die Veranstalter zusammen mit dem Amt für Gesundheit eine Risikoabwägung vornehmen. Ab dem 13. März 2020 waren Veranstaltungen mit mehr als 100 Personen verboten und mussten an kleineren öffentlichen und privaten Veranstaltungen Schutzmassnahmen eingehalten werden.²⁶⁸ Wenige Tage später, ab dem 17. März 2020, waren so gut wie alle öffentlichen und privaten Veranstaltungen verboten, durften sich doch nur noch 5 Personen gleichzeitig an einer Veranstaltung aufhalten, und auch das nur unter Respektierung der Schutzmassnahmen (also insbesondere unter Beachtung des Sicherheitsabstands). Sämtliche Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Sportstätten und Restaurants wurden geschlossen.²⁶⁹ Kaum war diese Regelung in Kraft, wurde beschlossen, dass ab dem 19. März 2020 alle öffentlichen und privaten Veranstaltungen einschliesslich von Sport- und Vereinsaktivitäten nicht mehr durchgeführt werden durften.²⁷⁰

Am 20. März 2020 wurde schliesslich jegliche Ansammlung von mehr als 5 Personen im öffentlichen Raum, namentlich auf Plätzen, Spazierwegen und in Parkanlagen, verboten. Damit war es z. B. nicht mehr zulässig, dass Kinder von zwei Familien unter Aufsicht ihrer Eltern gleichzeitig in einem Sandkasten spielten. Grüppchen von 5 und weniger Personen mussten einen Sicherheitsabstand von mindestens zwei Metern einhalten.²⁷¹ Begründet wurde diese Verschärfung mit den in Liechtenstein positiv getesteten Personen und dem Ziel, die «Ausbreitung des Coronavirus so gut wie möglich zu verlangsamen und damit eine Überlastung des Gesundheitswesens zu verhindern».²⁷²

Weil keine Vereinsversammlungen sowie Versammlungen der Organe von anderen Verbandspersonen und von Treuunternehmen mehr stattfinden konnten, wurde per Gesetz die Beschlussfassung auf schriftlichem oder elektronischem Weg ermöglicht.²⁷³

Eine erste Milderung trat am 15. Mai 2020 in Kraft. Das Abhalten von Gottesdiensten und Bestattungen wurde mit Schutzkonzept wieder erlaubt.²⁷⁴ Die Gläubigen durften nach der Messe jedoch nicht vor der Kirche stehenbleiben, um sich auszutauschen, waren doch Menschenansammlungen von mehr als fünf Personen nach wie vor verboten. Eine Ausnahme wurde nur für die Schulkinder auf den Pausenplätzen gemacht.²⁷⁵

²⁶⁴ Zu den Kontaktbeschränkungen in den Heimen und zu den Besuchsrestriktionen im Landesgefängnis siehe Kapitel 5.3.3 und Kapitel 5.4.2 in *Schiess Rütimann (2023)*.

²⁶⁵ *Rechenschaftsbericht der Regierung 2020*, S. 320. Im Jahr 2020 verhängte die Landespolizei insgesamt 58 Ordnungsbussen im Rahmen ihrer Aufgabe, die coronabedingten Verhaltensregeln für den öffentlichen Raum zu kontrollieren, die meisten davon wegen einer Missachtung des Versammlungsverbot.

²⁶⁶ *Rechenschaftsbericht der Regierung 2020*, S. 304.

²⁶⁷ Verordnung vom 28. Februar 2020, LGBl. 2020 Nr. 72.

²⁶⁸ Verordnung vom 13. März 2020, LGBl. 2020 Nr. 94.

²⁶⁹ Verordnung vom 16. März 2020, LGBl. 2020 Nr. 95.

²⁷⁰ Verordnung vom 19. März 2020, LGBl. 2020 Nr. 97.

²⁷¹ Verordnung vom 20. März 2020, LGBl. 2020 Nr. 105.

²⁷² Medienmitteilung der Regierung vom 20. März 2020 «Weitere Reduktion der Sozialkontakte».

²⁷³ Gesetz vom 8. April 2020 über Begleitmassnahmen in der Verwaltung und Justiz in Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19-VJBG), LGBl. 2020 Nr. 136, Art. 11.

²⁷⁴ Verordnung vom 5. Mai 2020, LGBl. 2020 Nr. 172, Art. 5 Abs. 3 Bst. m.

²⁷⁵ Ebenda Art. 6c Abs. 1.

Dieses Verbot von Menschenansammlungen im öffentlichen Raum wurde erst per 20. Mai 2020 aufgehoben. Es gab nun keine Obergrenze mehr, wohl aber musste ein Abstand von zwei Metern eingehalten werden.²⁷⁶ Schliesslich erfolgte am 6. Juli 2020 ein grösserer Öffnungsschritt: Veranstaltungen mit bis zu 300 Personen waren wieder zulässig, sofern für sie ein Schutzkonzept umgesetzt wurde. Für private Veranstaltungen wie Familienanlässe galten die Hygienevorschriften, es musste jedoch kein Schutzkonzept vorgelegt werden.²⁷⁷ Diese Regelung hatte bis zum 1. Oktober 2020 Bestand. An diesem Datum wurden auch Grossveranstaltungen wieder erlaubt. Jedoch wurde dem Amt für Gesundheit vorbehalten, Veranstaltungen mit über 1'000 Personen nicht zu bewilligen. Zudem musste ein Schutzkonzept umgesetzt werden. Veranstaltungen mit weniger als 1'000 Personen benötigten hingegen keine Bewilligung.²⁷⁸ Die privaten Veranstaltungen, für die generell kein Schutzkonzept galt, wurden per 4. November 2020 beschränkt, indem für sie eine Obergrenze von 10 Personen festgelegt wurde.²⁷⁹ Die bereits mehrfach erwähnte «Winterruhe»²⁸⁰ ab 20. Dezember 2020 bedeutete für alle Veranstaltungen das vorläufige Ende. Lediglich politische und religiöse Veranstaltungen wurden vom kompletten Verbot ausgenommen.²⁸¹

Die erste Lockerung nach den strikten Restriktionen erfolgte per 1. März 2021, als wieder Menschenansammlungen und Veranstaltungen mit bis zu 10 Personen erlaubt wurden, im privaten wie im öffentlichen Bereich.²⁸² Ende desselben Monats wurde die Obergrenze für öffentliche Veranstaltungen auf 25 Personen angehoben. Für private Veranstaltungen blieb die Grenze von 10 Personen in Kraft.²⁸³ Weitere Öffnungen für öffentliche Veranstaltungen kamen mit dem 26. April 2021.²⁸⁴ In Innenräumen wurde für Theater, Kinos etc. ein Publikum von 50, in Aussenbereichen eins von 100 Personen genehmigt, wobei eine Sitzpflicht bestand. Für private Veranstaltungen veränderte sich nichts. Per 24. Mai 2021 wurde noch weiter gelockert: Im Innenbereich durften Veranstaltungen mit einem sitzenden Publikum von maximal 100, im Aussenbereich mit maximal 300 Personen wieder stattfinden, wobei jedoch höchstens die Hälfte der Sitzplätze besetzt sein durfte. Für andere Veranstaltungen galt weiterhin eine Obergrenze von 30 Personen, das Tanzen blieb ganz verboten. Zu privaten Veranstaltungen ohne Schutzkonzept waren weiterhin nur 10 Personen zugelassen.²⁸⁵ Rund zwei Wochen später wurde weiter gelockert und alle Veranstaltungen, ob drinnen oder draussen, wurden für 300 Personen zulässig, jedoch waren das Essen, Trinken und Tanzen nicht zulässig. Zum ersten Mal wurde auch die Obergrenze für private Veranstaltungen auf 50 Personen angehoben.²⁸⁶

Am 5. Juli 2021 wurden die vor-pandemischen Freiheiten für begrenzte Zeit beinahe zur Gänze wieder errichtet, indem die Obergrenze für Veranstaltungen auf 1'000 Personen angehoben wurde und private Veranstaltungen unbeschränkt stattfinden konnten.²⁸⁷ Selbst diese Obergrenze für öffentliche Veranstaltungen entfiel ab dem 16. August 2021.²⁸⁸ Den Beschluss, am Staatsfeiertag auf das Volksfest in Vaduz zu verzichten, hatte die Regierung allerdings schon Monate zuvor gefällt.²⁸⁹

Eine erneute Einschränkung erfolgte bereits einen Monat später. Per 15. September 2021 wurde die Covid-19-Zertifikatspflicht (3G) für Veranstaltungen mit mehr als 50 Personen eingeführt.²⁹⁰ Veranstaltungen mit weniger als 1'000 Personen, die im Freien abgehalten wurden, blieben vorerst ausgenommen. Für Veranstal-

²⁷⁶ Verordnung vom 20. Mai 2020, LGBl. 2020 Nr. 181.

²⁷⁷ Verordnung vom 29. Mai 2020, LGBl. 2020 Nr. 185.

²⁷⁸ Verordnung vom 10. September 2020, LGBl. 2020 Nr. 273.

²⁷⁹ Verordnung vom 3. November 2020, LGBl. 2020 Nr. 330.

²⁸⁰ Siehe Unterkapitel 4.4.6.

²⁸¹ Verordnung vom 18. Dezember 2020, LGBl. 2020 Nr. 489.

²⁸² Verordnung vom 23. Februar 2021, LGBl. 2021 Nr. 61.

²⁸³ Verordnung vom 23. März 2021, LGBl. 2021 Nr. 117.

²⁸⁴ Verordnung vom 20. April 2021, LGBl. 2021 Nr. 135.

²⁸⁵ Verordnung vom 18. Mai 2021, LGBl. 2021 Nr. 166.

²⁸⁶ Verordnung vom 8. Juni 2021, LGBl. 2021 Nr. 187.

²⁸⁷ Verordnung vom 29. Juni 2021, LGBl. 2021 Nr. 203.

²⁸⁸ Verordnung vom 10. August 2021, LGBl. 2021 Nr. 243.

²⁸⁹ Medienmitteilung der Regierung vom 20. April 2021 «Regierung beschliesst vorsichtigen Öffnungsschritt».

²⁹⁰ Verordnung vom 9. September 2021, LGBl. 2021 Nr. 285. Zu den Urteilen StGH 2021/081 und StGH 2021/082, in welchen diese Verordnung überprüft wurde, siehe die Kapitel 5.5.2.1 und 5.5.2.2 in *Schiess Rütimann* (2023).

tungen mit bis zu 50 Personen konnten die Veranstalter entscheiden, ob sie von diesen ein Zertifikat verlangen und damit von einem reduzierten Schutzkonzept (ohne Maskenpflicht) profitieren wollten oder ob sie die Umsetzung eines umfangreichen Schutzkonzeptes vorzogen.²⁹¹ Weitere Einschränkungen wurden per 7. Dezember 2021 eingeführt. Nun wurde ein Covid-19-Zertifikat für den Besuch aller Veranstaltungen gleich welcher Grösse verlangt. Ausgenommen von der Zertifikatspflicht blieben einzig öffentliche Veranstaltungen im Freien mit weniger als 300 Personen, private Veranstaltungen mit weniger als 10 Personen und Veranstaltungen zur politischen Meinungsbildung.²⁹² Diese Regelungen hatten Geltung bis zum 31. März 2022, sie wurden allerdings schon rasch überlagert.²⁹³ Vom 18. Dezember 2021 bis zum 17. Februar 2022 musste nämlich für die Teilnahme an jeder Veranstaltung im Freien und in Innenräumen (ausser für private Veranstaltungen von bis zu 10 Personen) ein Covid-19-Zertifikat (2G) vorgelegt werden.²⁹⁴

5.10 Covid-19-Zertifikate

5.10.1 Das digitale Covid-Zertifikat der EU

Um dem Recht auf Freizügigkeit in der Europäischen Union und im Schengen-Raum Nachachtung zu verschaffen und die Aufhebung der nach Ausbruch der Pandemie vorgenommenen Beschränkungen durch die Mitgliedstaaten zu erleichtern, erliessen das Europäische Parlament und der Europäische Rat die Verordnung (EU) 2021/953 vom 14. Juni 2021 über das digitale COVID-Zertifikat der EU.²⁹⁵ Der damalige Kommissar für Justiz, Didier Reynders, hielt Ende 2021 zu diesem fest: «Das digitale COVID-Zertifikat der EU ist eine Erfolgsgeschichte. Wir sollten dabei bleiben und uns an die sich verändernden Umstände und neue Erkenntnisse anpassen. Einseitige Massnahmen in den Mitgliedstaaten würden wieder zu Fragmentierung und Unsicherheit führen, die wir im vergangenen Frühjahr erlebt haben.»²⁹⁶ Der Optimismus, der bei Didier Reynders mitschwang, gründete im Vertrauen in die Impfung und in die durch sie wiederherstellbare Freiheit aller Grundrechte, vor allem der Bewegungs- und Versammlungsfreiheit. Allerdings wäre eine höhere Impfbereitschaft vonnöten gewesen, damit sämtliche Einschränkungen hätten aufgehoben werden können. Überdies führte der Einsatz des Zertifikats zu heftig ausgetragenen Debatten²⁹⁷ und zu einer starken Polarisierung in den einzelnen europäischen Staaten.²⁹⁸

Indem jedoch europaweit dasselbe Zertifikat angewendet werden konnte, wurden Grenzübertritte massiv erleichtert.²⁹⁹ Personen, die im Ausland eine Impfung erhalten hatten, getestet worden waren oder von der Erkrankung genesen waren, erhielten im Inland genauso Einlass in Restaurants etc. wie die im betreffenden Staat wohnhaften Personen.³⁰⁰ Hingegen führte das digitale Covid-Zertifikat der EU nicht dazu, dass seine Inhaberinnen und Inhaber in allen Staaten zur selben Zeit dieselben Lokale betreten und Veranstaltungen

²⁹¹ Verordnung vom 14. September 2021, LGBl. 2021 Nr. 287.

²⁹² Verordnung vom 7. Dezember 2021, LGBl. 2021 Nr. 392.

²⁹³ Siehe Art. 15 Abs. 2 der Verordnung vom 17. Februar 2021, LGBl. 2022 Nr. 18.

²⁹⁴ Verordnung vom 15. Dezember 2022, LGBl. 2021 Nr. 405, verlängert bis zum 28. Februar 2022 durch Art. 14 Abs. 3 der Verordnung vom 20. Januar 2022, LGBl. 2022 Nr. 12, per sofort aufgehoben durch die Verordnung vom 17. Februar 2022, LGBl. 2022 Nr. 18.

²⁹⁵ Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2021 über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und -Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-Infektion (digitales COVID-Zertifikat der EU) mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie, ABl. L 211 vom 15.6.2021, S. 1–22. Siehe auch Kapitel 7.1.2 und 7.1.3.3 in *Schiess Rütimann* (2023).

²⁹⁶ *Europäische Kommission*, Pressemitteilung vom 21.12.2021: Digitales COVID-Zertifikat der EU: Kommission legt verbindlichen Anerkennungszeitraum von neun Monaten für Impfbzertifikate fest.

²⁹⁷ Wie die Umfrage von *Milic, Rochat und Frommelt* (2021), S. 30, zeigte, empfand in Liechtenstein nicht nur die Gruppe der Impfwilligen das Zertifikat als indirekten Impfwang, sondern auch fast die Hälfte der doppelt Geimpften.

²⁹⁸ Zur Ungeduld der liechtensteinischen Geimpften mit den Ungeimpften und zum Druck, den die Impfschlüssigen und Impfunwilligen im September 2021 empfanden, siehe: *Milic, Rochat und Frommelt* (2021), S. 17 ff.

²⁹⁹ Art. 11 Abs. 1 Verordnung (EU) 2021/953 nannte als Ziel, Beschränkungen des Rechts auf Freizügigkeit wie zusätzliche reisebezogene Tests, Quarantäne oder Selbstisolierung überflüssig zu machen. Die Mitgliedstaaten behielten jedoch die Befugnis, weitergehende Reisebeschränkungen (als das Vorzeigen eines Zertifikates) zu erlassen, wenn dies aus Gründen der öffentlichen Gesundheit erforderlich war.

³⁰⁰ Siehe die Gleichstellung der von anderen EWR-Mitgliedstaaten nach der Verordnung (EU) 2021/953 ausgestellten Covid-19-Zertifikate in Liechtenstein durch Art. 11a Abs. 4 der Verordnung vom 10. August 2021, LGBl. 2021 Nr. 243.

besuchen durften.³⁰¹ Zu regeln, wo das Zertifikat vorgezeigt werden musste und wo nicht, unterstand nämlich weiterhin nationalem Recht. Die Regelungen unterschieden sich deshalb auch nach der Einführung des digitalen Covid-Zertifikates der EU von Land zu Land.

5.10.2 Einführung des Covid-Zertifikats und sein Einsatz in Liechtenstein

Bereits am 18. Mai 2021 kündigte die Regierung an,³⁰² dass neben dem physischen Impfnachweis (im Impfbüchlein und auf Papier) künftig auch ein digitales Zertifikat erhältlich sein werde. Dieses solle zum Nachweis einer überstandenen Covid-19-Erkrankung, eines negativen Tests oder einer Impfung zeitgleich mit der EU im EWR übernommen werden. Liechtenstein arbeite an einer eigenen Lösung für das Impfzertifikat. Die Umsetzung werde über die digitale Identität eID.li erfolgen. Die Nutzung von eID.li erfordere das Herunterladen einer App sowie eine physische Registrierung beim Ausländer- und Passamt in Vaduz. In den kommenden Tagen werde das Ausländer- und Passamt beim Impfzentrum eine Registrierungsstelle für die eID in Betrieb nehmen. Wer einen Impftermin habe, könne die kostenlose Registrierung der eID nach der Impfung direkt dort vornehmen. Die Registrierungsstelle wurde am 20. Mai 2021 in Betrieb genommen, und auch in Vaduz wurden die Schalterkapazitäten für die Registrierung erhöht.³⁰³

Ab dem 23. Juni 2021 wurden die elektronischen Covid-Zertifikate schrittweise ausgeliefert.³⁰⁴ Die Impf- und Genesungszertifikate wurden jeweils am Folgetag erstellt und den Geimpften und Genesenen automatisch zugestellt, digital in der eID.li-App und per Post. Ab dem 1. Juli 2021 wurden auch für die Befunde der in Apotheken, Arztpraxen und in der Teststrasse der Marktplatzgarage vorgenommenen Tests EU/EWR-Covid-Testzertifikate erstellt. Diese wurden digital in der eID.li-App angezeigt und zusätzlich im PDF-Format zum Maildownload zur Verfügung gestellt.³⁰⁵

Die gesetzliche Grundlage für die Impf-, Genesungs- und Test-Zertifikate fand sich in Art. 11a der Verordnung vom 29. Juni 2021.³⁰⁶ Er nahm auf die Verordnung (EU) 2021/9538 und die dazu erlassene Durchführungsrechtsakte Bezug. Gemäss Art. 11a Abs. 2 mussten die Covid-19-Zertifikate «in Papierform und/oder in digitaler Form unter Verwendung einer elektronischen Identität (eID) nach der E-Government-Gesetzgebung» ausgestellt werden.

Per Verordnung wurde auch die Gleichstellung der von anderen EWR-Staaten ausgestellten Zertifikate³⁰⁷ sowie von ausländischen Impfnachweisen³⁰⁸ geregelt. Zudem konnten ab dem 27. Oktober 2021 im Ausland Geimpfte und Genesene unter gewissen Bedingungen ein liechtensteinisches Impfzertifikat erhalten.³⁰⁹ Ab dem 16. November 2021 konnte ein Covid-19-Genesungszertifikat auch gestützt auf einen Antikörpertest ausgestellt werden. Zudem wurde die Gültigkeitsdauer von Genesungszertifikaten für das Inland auf 365 Tage festgelegt.³¹⁰

Im Juni und Juli 2021 fanden die in Liechtenstein ausgestellten Zertifikate lediglich auf Auslandsreisen Verwendung. Dies änderte sich ab dem 16. August 2021.³¹¹ Betriebe und Veranstalter, die den Zugang auf Personen mit einem Covid-19-Zertifikat einschränkten, mussten im Vergleich zu den übrigen Veranstaltungen und Betrieben nur ein reduziertes Schutzkonzept vorsehen.³¹² Als per 15. September 2021 die Maskenpflicht

³⁰¹ Siehe z. B. die Übersicht von *Sele, David*, 3G kommt: Das müssen Sie jetzt wissen, Liechtensteiner Volksblatt, 13.08.2021, S. 3, über die Unterschiede in Liechtenstein, Österreich und der Schweiz.

³⁰² Medienmitteilung der Regierung vom 18. Mai 2021 «Epidemiologische Lage lässt weitere Lockerungen zu».

³⁰³ Medienmitteilung der Regierung vom 21. Mai 2021 «Digitales Grünes Zertifikat»: eID.li-Registrierungsstelle im Impfzentrum».

³⁰⁴ Medienmitteilung der Regierung vom 23. Juni 2021 «Covid-Zertifikate werden ab sofort ausgestellt».

³⁰⁵ Medienmitteilung der Regierung vom 2. Juli 2021 «EU/EWR Covid-Testzertifikate werden zeitnah ausgestellt».

³⁰⁶ LGBl. 2021 Nr. 203.

³⁰⁷ Siehe Art. 11a Abs. 4 der Verordnung vom 10. August 2021, LGBl. 2021 Nr. 243.

³⁰⁸ Siehe Art. 11b der Verordnung vom 21. September 2021, LGBl. 2021 Nr. 290.

³⁰⁹ Siehe Art. 11b der Verordnung vom 27. Oktober 2021, LGBl. 2021 Nr. 313.

³¹⁰ Verordnung vom 10. November 2021, LGBl. 2021 Nr. 345.

³¹¹ Verordnung vom 10. August 2021, LGBl. 2021 Nr. 243.

³¹² Viele Gastronomen wollten mit der Einführung der Zertifikatspflicht allerdings abwarten oder lehnten sie ganz ab: *Fritz, Daniela*, Viele Gastronomen setzen vorerst lieber nicht auf «3-G», Liechtensteiner Volksblatt, 12.08.2021, S. 3.

in öffentlich zugänglichen Bereichen von Einrichtungen und Betrieben eingeführt wurde, wurden die Besucherinnen und Besucher dann vom Tragen einer Gesichtsmaske dispensiert, wenn die betreffenden Einrichtungen, Betriebe und Veranstaltungen nur für Personen mit Zertifikat zugänglich waren.³¹³ Im Innenbereich von Restaurations-, Bar- und Clubbetrieben mit Konsumation durften sich ab dem 15. September 2021 nur noch Personen mit einem Covid-19-Zertifikat aufhalten.³¹⁴ Auch in Diskotheken und anderen Einrichtungen sowie Betrieben in den Bereichen Kultur, Unterhaltung, Freizeit und Sport sowie zu Veranstaltungen mit mehr als 50 Personen durften nur noch Personen mit einem Covid-19-Zertifikat zugelassen werden.³¹⁵ Die Zertifikatspflicht galt allerdings nur für Personen ab dem vollendeten 16. Altersjahr.

Eine weitere Ausweitung der Pflicht zum Zertifikatsnachweis erfolgte am 7. Dezember 2021.³¹⁶ Für alle Veranstaltungen in Innenräumen galt nun – ungeachtet der Teilnehmeranzahl – ebenso wie bei privaten Veranstaltungen mit mehr als 10 Personen zwingend die Zertifikatspflicht.

Bis zum 17. Dezember 2021 galt das 3G-Regime (geimpft, genesen oder getestet). Ab dem 18. Dezember 2021 wurde diese Regel verschärft auf 2G (geimpft oder genesen).³¹⁷ Die Zugangsbeschränkung auf Personen mit einem Covid-19-Impf- oder -Genesungszertifikat sollte ursprünglich bis zum 24. Januar 2022 gelten.³¹⁸ Sie wurde jedoch bis zum 28. Februar 2022 verlängert,³¹⁹ konnte dann aber bereits am 17. Februar 2022 aufgehoben werden.³²⁰ Wer sich aus medizinischen Gründen nicht impfen lassen konnte, war jeweils Personen mit einem Covid-19-Impfzertifikat oder Covid-19-Genesungszertifikat gleichgestellt, sofern er oder sie ein Testzertifikat vorweisen konnte.

Am 14. Januar 2022 beantragten 444 Stimmberechtigte vom Staatsgerichtshof die Überprüfung der Verordnung vom 15. Dezember 2021 auf ihre Verfassungs- und Gesetzmässigkeit. Der Staatsgerichtshof stellte mit Urteil vom 10. Mai 2022 zu StGH 2022/003 fest, dass die durch die Verordnung vom 15. Dezember 2021 statuierte 2G-Zertifikatspflicht aufgrund einer mangelnden gesetzlichen Grundlage verfassungs- und gesetzwidrig war.³²¹ Da die Zertifikatspflicht per 17. Februar 2022 ausser Kraft getreten war, hatte das StGH-Urteil keine unmittelbaren Folgen. Eine vom Landtag am 29. Juni 2022 verabschiedete Abänderung des Gesundheitsgesetzes, welche die Grundlage für die allfällige Wiedereinführung einer 2G-Regelung zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie geschaffen hätte, wurde von den Stimmberechtigten am 18. September 2022 abgelehnt.³²²

5.11 Impfungen

Am 18. November 2020 gab das Biotechnologieunternehmen *BioNTech* bekannt, dass *Pfizer* und *BioNTech* die Abschlussanalyse ihrer Phase-3-Studie zu einem mRNA-basierten Impfstoff durchgeführt hatten. Dieser habe «in Probanden ohne vorherige SARS-CoV-2-Infektion einen 95%tigen Impfschutz» gezeigt.³²³ Dieser Impfstoff erhielt als erster in der Europäischen Union eine Marktzulassung.³²⁴ Bei aller Skepsis gegenüber der raschen Zulassung und dem technologisch innovativen mRNA-Impfstoff fand die Impfung eine hohe Akzeptanz. Eine Impfquote von 80 Prozent oder höher, die notwendig gewesen wäre, um die «Herdenimmunität» zu erreichen,³²⁵ wurde in Liechtenstein jedoch nicht erreicht.³²⁶ Auffallend sind in Liechtenstein die

³¹³ Verordnung vom 9. September 2021 LGBL 2021 Nr. 285, Art. 3b Abs. 3 Bst. f.

³¹⁴ Ebenda Art. 4a Abs. 1 Bst. a.

³¹⁵ Ebenda Art. 4b Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1.

³¹⁶ Verordnung vom 7. Dezember 2021, LGBL 2021 Nr. 392, Art. 5a Abs. 1 und Abs. 3.

³¹⁷ Verordnung vom 15. Dezember 2021, LGBL 2021 Nr. 405.

³¹⁸ Ebenda Art. 14 Abs. 3.

³¹⁹ Verordnung vom 20. Januar 2022, LGBL 2022 Nr. 12, Art. 14 Abs. 3.

³²⁰ Verordnung vom 17. Februar 2022, LGBL 2022 Nr. 18.

³²¹ Ausführlich zu diesem Urteil Kapitel 5.5.2.3 in *Schiess Rütimann* (2023).

³²² Siehe Kapitel 3.3 in *Schiess Rütimann* (2023).

³²³ *BioNTech*, Pressemitteilung vom 19.11.2020: Pfizer und BioNTech schließen Phase-3-Studie erfolgreich ab: Impfstoffkandidat gegen COVID-19 erreicht alle primären Endpunkte, abrufbar unter: <https://investors.biontech.de/de/node/8771/pdf>.

³²⁴ *Europäische Kommission*, Erklärung vom 21.12.2020: Erklärung von Präsidentin von der Leyen zur Marktzulassung des BioNTech-Pfizer COVID-19 Impfstoffs, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/STATEMENT_20_2510.

³²⁵ *Wichmann et al.*

³²⁶ Siehe die Ausführungen in Teil I «Die Corona-Pandemie in Zahlen».

späte Durchführung der ersten Impfungen, die hohe Priorisierung der älteren Generation und deren Bereitschaft zur Impfung.

Im Folgenden wird näher auf die Beschaffung des Impfstoffs, den verhältnismässig späten Impfbeginn, die Organisation des Impfzentrums und auf die Impfkampagne eingegangen.

5.11.1 Impfstoffbeschaffung

Liechtenstein wandte sich für die Beschaffung der Impfstoffe gegen SARS-CoV-2 an die Schweiz. Diese hatte sich entschieden, die Impfstoffe zentral und durch den Bund einkaufen zu lassen. Zuständige Behörde war das Eidgenössische Departement des Innern (EDI). Es informierte den Bundesrat am 24. September 2020 darüber, eine breit aufgestellte Einkaufsoffensive zu lancieren. Ihr Ziel war ein risikominimierender Einkauf von mRNA-, vektorbasierten und proteinbasierten Impfstoffen von jeweils – nach Möglichkeit – mindestens zwei verschiedenen Herstellern. Anfangs überlegte das EDI, einen eigenen, schweizerischen Impfstoff herstellen zu lassen. Dieses Projekt wurde jedoch in der Priorisierung herabgestuft, weil es sich schnell zeigte, dass sich die Schweiz auf dem Markt würde eindecken können.

Dem ersten Impfstoff gegen SARS-CoV-2, dem Impfstoff von *BioNTech* (in der Schweiz mit Markenname CO-MIRNATY® geführt) erteilte die Schweizer Zulassungsbehörde Swissmedic die Zulassung am 19. Dezember 2020.³²⁷ Das war zwei Tage bevor die Europäische Kommission *BioNTech* den Marktzugang für den Impfstoff erteilte.³²⁸ Ab dann war der Impfstoff von *BioNTech* in der Schweiz verfügbar, ab dem 12. Januar 2021 zudem der Impfstoff von *Moderna* und später auch noch weitere Impfstoffe.³²⁹ Somit stand ab dem 19. Dezember 2020 fest, dass Liechtenstein in absehbarer Zeit mit der Verimpfung würde starten können. Allerdings musste Liechtenstein abwarten, wie die Verteilung des Impfstoffs und sein wegen der nötigen Kühlung logistisch anspruchsvoller Transport vorgenommen würden.³³⁰ Es sollte deshalb noch bis zum 18. Januar 2021 dauern, bis Liechtenstein mit dem Impfen starten konnte.

Die liechtensteinische Regierung hatte am 9. Dezember 2020 eine mit der Schweiz getroffene Vereinbarung über die Reservation bzw. Beschaffung von pandemischem Impfstoff und Verimpfungsmaterial genehmigt. Die Regierung führte dazu aus: «Die Vereinbarung wird von der Direktorin des Schweizer Bundesamtes für Gesundheit und dem Leiter des liechtensteinischen Amtes für Gesundheit unterfertigt. Sie stellt eine weitere Massnahme der liechtensteinischen Pandemiebewältigung dar und baut auf der vertraglichen Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Liechtenstein im Rahmen bisheriger Pandemien auf. [...] Bezüglich Festlegung des Kontingents wird Liechtenstein wie ein Schweizer Kanton behandelt.»³³¹ In den vom Liechtenstein-Institut geführten Experten-Interviews begründeten die Befragten die Zusammenarbeit mit der besseren Verhandlungsmacht der Schweiz. Es schien die Sorge zu bestehen, als Klein(st)staat bei einer direkten Bestellung bei den globalen Herstellern der Impfstoffe hinten anstehen zu müssen.

Die Kooperation der beiden Staaten hat ihren Ursprung im Zollanschlussvertrag, der Liechtenstein in die Bekämpfung von Epidemien einbezieht, dem Land gewisse Pflichten auferlegt und so den Austausch zwischen den Staaten und die Zusammenarbeit von Organen beider Staaten unumgänglich macht.³³² Es bestand

³²⁷ *BioNTech*, Pressemitteilung vom 19.12.2020: Pfizer und BioNTech erhalten in der Schweiz bedingte Zulassung für ihren COVID-19-Impfstoff, abrufbar unter: <https://investors.biontech.de/de/node/8991/pdf>.

³²⁸ *BioNTech*, Pressemitteilung vom 21.12.2020: Pfizer und BioNTech erhalten erste EU-Zulassung für einen COVID-19-Impfstoff, abrufbar unter: <https://investors.biontech.de/de/node/9011/pdf>.

³²⁹ *Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates*, Kontakte der Bundesbehörden mit den Unternehmen Lonza und Moderna, BBl 2022 450 (S. 15 f.).

³³⁰ Der damalige Gesundheitsminister, Mauro Pedrazzini, teilte dem Landtag in dessen Sitzung vom 4. Dezember 2020 mit (Landtagsprotokolle 2020, S. 3018): «Liechtenstein ist bezüglich der Impfungen in die Logistik der Schweiz eingebunden und wird behandelt wie ein Kanton. Eine entsprechende vertragliche Vereinbarung mit den Schweizer Behörden wurde vom Amt für Gesundheit ausgearbeitet und wird in Kürze vom Ministerium für Gesellschaft und Kultur der Regierung zur Beschlussfassung vorgelegt werden.»

³³¹ Medienmitteilung der Regierung vom 9. Dezember 2020 «Regierung analysiert Entwicklung in der Schweiz und genehmigt Vereinbarung für Covid-19-Impfstoff».

³³² In ihrer Medienmitteilung vom 9. Dezember 2020 (siehe Fn. 331) erwähnte die Regierung den Zollanschlussvertrag, ohne auf Details einzugehen. Sie sagte: «Die Beschaffung eines Pandemieimpfstoffes über die Schweiz erfolgt unter Berücksichtigung des

und besteht jedoch keine Verpflichtung Liechtensteins, Impfstoffe gegen Krankheiten, die unter das Epidemienengesetz fallen, von der Schweiz respektive über die Schweiz zu beziehen. Ebenso wenig ist die Schweiz verpflichtet, die liechtensteinische Bevölkerung mit Impfdosen zu versorgen. Der gesamte Art. 44 des schweizerischen Epidemiengesetzes,³³³ der in Abs. 1 die «Versorgung der Bevölkerung mit den wichtigsten zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten geeigneten Heilmitteln³³⁴» durch den Bundesrat regelt, in Abs. 2 dem Bundesrat das Recht gibt, Vorschriften über die Verwendung der Heilmittel zu erlassen, und in Abs. 3 die Versorgung der Auslandschweizerinnen und -schweizer erwähnt, ist in Liechtenstein nämlich nicht anwendbar.³³⁵

Warum Art. 44 EpG in der Kundmachung der aufgrund des Zollvertrages anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften als in Liechtenstein nicht anwendbar bezeichnet wurde³³⁶ und wird³³⁷, lässt sich den frei zugänglichen Dokumenten nicht entnehmen.

Der Vorläufer von Art. 44 Abs. 1 EpG wurde am 6. Oktober 2006 erlassen.³³⁸ Er hatte – damals drohte die Einschleppung der Vogelgrippe – zum Ziel, dem Bund (zulasten der Kantone) mehr Kompetenzen zu übertragen.³³⁹ Es könnte sein, dass Liechtenstein diese kompetenzrechtliche Bestimmung für sich als nicht wesentlich betrachtete. Allerdings wurde sie in Liechtenstein uneingeschränkt anwendbar. Auch nach dieser EpG-Revision von 2006 wurde in der Kundmachung der anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften wie zuvor keine einzige Bestimmung des damaligen Epidemiengesetzes als nicht anwendbar bezeichnet.³⁴⁰ Im totalrevidierten Epidemiengesetz von 2012 fand sich die im Jahr 2006 erlassene Bestimmung über die Versorgung der Bevölkerung mit Heilmitteln inhaltlich unverändert in Art. 44 Abs. 1 EpG wieder. Sie wurde um zwei Absätze ergänzt. Und nun wurde Art. 44 EpG – wie bereits erwähnt – als Ganzes als in Liechtenstein nicht anwendbar gekennzeichnet.³⁴¹ Es könnte sein, dass Art. 44 Abs. 2 EpG für problematisch gehalten wurde und deshalb der gesamte Art. 44 EpG als nicht anwendbar bezeichnet wurde. In der Tat wäre es ein Eingriff in die Souveränität Liechtensteins, wenn der Bundesrat – wie es der Wortlaut von Art. 44 Abs. 2 EpG zuliesse – die Zuteilung, Verteilung oder Ausfuhr von solchen Heilmitteln regeln dürfte, die liechtensteinische

Zollvertrages, aufgrund dessen das Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemienengesetz) und die Verordnung über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemienverordnung) auch in Liechtenstein anwendbar sind.»

³³³ Siehe Fn. 16. Art. 44 EpG lautet: «Abs. 1 Der Bundesrat stellt die Versorgung der Bevölkerung mit den wichtigsten zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten geeigneten Heilmitteln sicher, soweit er sie nicht durch Massnahmen nach dem Landesversorgungsgesetz vom 8. Oktober 1982 gewährleisten kann. Abs. 2 Er kann Vorschriften erlassen über: lit. a die Zuteilung der Heilmittel; lit. b die Verteilung der Heilmittel; lit. c die Erleichterung der Einfuhr und die Beschränkung oder das Verbot der Ausfuhr der Heilmittel, sofern dies zur Abwehr einer Gefährdung der Gesundheit notwendig ist; lit. d die Vorratshaltung von Heilmitteln in Spitälern und weiteren Institutionen des Gesundheitswesens. Abs. 3 Er kann Massnahmen zur Versorgung der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer mit Heilmitteln vorsehen.»

³³⁴ Unter «Heilmittel» werden gemäss der Botschaft des Bundesrates vom 3. Dezember 2010 zur Revision des Epidemiengesetzes, BBl 2011 311 ff., auch Impfstoffe gezählt. BBl 2011 396 führt aus: «Zu den wichtigsten Heilmitteln gehören etwa unverzichtbare Arzneimittel (wie Impfstoffe und antivirale Medikamente) und wichtige Medizinprodukte (wie Schutzmasken, Injektions- bzw. Applikationsgeräte).»

³³⁵ Siehe die Ausführungen unter Ordnungsnummer SR 818.101 der Kundmachung vom 18. Oktober 2022 der aufgrund des Zollvertrages im Fürstentum Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften (Anlagen I und II), LGBL 2022 Nr. 280 LR 170.551.631.

³³⁶ So schon in LGBL 2015 Nr. 313, d. h. seit der Inkraftsetzung des aktuellen Epidemiengesetzes vom 28. September 2012.

³³⁷ So in LGBL 2022 Nr. 280.

³³⁸ Art. 6 aEpG lautete in der Version vom 6. Oktober 2006 (AS 2006 4137): «Der Bundesrat sorgt für die hinreichende Versorgung der Bevölkerung mit den wichtigsten zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten geeigneten Heilmitteln, soweit er sie nicht durch Massnahmen nach dem Landesversorgungsgesetz vom 8. Oktober 1982 sicherstellen kann.» Zu Art. 44 Abs. 2 und Abs. 3 EpG gab es keine Vorläufer.

³³⁹ Die Botschaft des Bundesrates vom 9. Juni 2006 (BBl 2006 5606) sagte: «Mit Blick auf die hinreichende Versorgung der Bevölkerung mit Heilmitteln, insbesondere mit Impfstoffen für den Fall einer Pandemie, hat sich gezeigt, dass dem Bund nicht die nötigen gesetzlichen Kompetenzen zustehen. Auch unter Einbezug der Möglichkeiten nach dem Landesversorgungsgesetz ist er in seinen Handlungsmöglichkeiten beschränkt und kann international akzeptierte und vielversprechende Versorgungsstrategien nicht umsetzen. Vor diesem Hintergrund bezweckt diese Vorlage, dem Bund durch eine Änderung des Epidemiengesetzes den notwendigen Handlungsspielraum zu schaffen.»

³⁴⁰ Siehe LGBL 2007 Nr. 77, der die Änderung des EpG durch AS 2006 4137 ausdrücklich erwähnte.

³⁴¹ Siehe LGBL 2015 Nr. 313.

Einrichtungen oder Private auf dem freien Markt besorgt haben oder die von liechtensteinischen Unternehmen hergestellt worden sind. Bezüglich Art. 44 Abs. 1 EpG («Der Bundesrat stellt die Versorgung der Bevölkerung mit den wichtigsten zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten geeigneten Heilmitteln sicher, soweit er sie nicht durch Massnahmen nach dem Landesversorgungsgesetz vom 8. Oktober 1982 gewährleisten kann.») bestehen solche Bedenken bezüglich Souveränität nicht.³⁴²

Die Schweizer Seite über Art. 44 Abs. 1 EpG zu verpflichten, während einer Epidemie auch für die liechtensteinische Bevölkerung Heilmittel zu besorgen, würde die Souveränität Liechtensteins nicht verletzen. Von daher wäre es – aus Liechtensteiner Sicht – unproblematisch, Art. 44 Abs. 1 EpG für anwendbar zu bezeichnen. Würde Art. 44 Abs. 1 EpG in Zukunft nicht mehr von der Anwendung in Liechtenstein ausgenommen, wäre Liechtenstein im Falle einer Epidemie dennoch nicht gezwungen, Impfstoffe von der Schweiz zu übernehmen und sie in Liechtenstein zu verimpfen. Liechtenstein dürfte auf die Zuteilung von Impfstoffen oder anderen Produkten, die das Gesetz unter den Begriff «Heilmittel» subsumiert,³⁴³ verzichten. Würde Liechtenstein gestützt auf Art. 44 Abs. 1 EpG von der Schweiz mit Impfstoffen versorgt, würde es sich allerdings von selbst verstehen, dass das Land Vorgaben, welche der Bundesrat den Kantonen macht,³⁴⁴ respektieren müsste. Würde in Zukunft zwischen Liechtenstein und der Schweiz darüber diskutiert, Art. 44 Abs. 1 EpG nicht mehr von der Anwendung in Liechtenstein auszunehmen, wäre deshalb auch über eine Formulierung zu verhandeln, die sicherstellt, dass für die durch den Bundesrat besorgten Heilmittel in Liechtenstein dasselbe gelten würde wie in den Kantonen.

5.11.2 Relativ später, aber organisierter Impfbeginn

Ab dem 18. Januar 2021 wurden die ersten Impfungen in Liechtenstein verabreicht.³⁴⁵ Liechtenstein bildete damit das europäische Schlusslicht, obwohl die Schweiz den Impfstoff für Liechtenstein schon gegen Ende Dezember 2020 bereitgestellt hatte.³⁴⁶ Begründet wurde die Verzögerung mit den Abklärungen, welche mit den Alters- und Pflegeheimen getroffen werden mussten, damit beim Besuch durch das mobile Impfteam jeweils alle impfwilligen Bewohnerinnen und Bewohner des betreffenden Heimes geimpft werden konnten.³⁴⁷ Die erste Gruppe, welche die Impfung erhielt, waren nämlich die Bewohner und Bewohnerinnen der Alters- und Pflegeheime sowie des Heilpädagogischen Zentrums (hpz). Die Kriterien Impfwilligkeit und Impffähigkeit waren ausschlaggebend für die Impfung.³⁴⁸ Zudem erhielt auch das impfwillige Pflegepersonal dieser Einrichtungen die Möglichkeit zur sofortigen Impfung durch das Impfteam. Bis Ende Januar 2021 bekam auch das gesamte Personal der medizinischen und pflegerischen Grundversorgung (d. h. insbesondere die Ärztinnen und Ärzte sowie ihre Angestellten, die Mitarbeitenden des Landesspitals und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Familienhilfe) Zugang zur Impfung.³⁴⁹ Diese Impfungen wurden im Impfzentrum auf dem Spoerry-Areal in Vaduz vorgenommen.³⁵⁰

³⁴² Da das schweizerische Landesversorgungsgesetz aufgrund des Zollvertrages in Liechtenstein anwendbar ist, ergeben sich aus diesem Verweis in Art. 44 Abs. 1 EpG für Liechtenstein und die Schweiz keine Probleme.

³⁴³ Siehe Fn. 334.

³⁴⁴ Denkbar ist z. B., dass der Bundesrat vorschreibt, dass zuerst Angestellte des Gesundheitswesens geimpft werden müssen oder dass der Impfstoff nicht an Dritte weiterverkauft werden darf.

³⁴⁵ *Schädler, Patrik*, Pedrazzini: «Die Letzten werden die Ersten sein», *Liechtensteiner Vaterland*, 18.01.2021, S. 1.

³⁴⁶ *Strauss, Julia*, Impfstart in Liechtenstein unklar, *Liechtensteiner Vaterland*, 07.01.2021, S. 3.

³⁴⁷ Ebenda.

³⁴⁸ Medienmitteilung der Regierung vom 18. Januar 2021 «Impfungen in Alters- und Pflegeheimen bis Mitte nächster Woche abgeschlossen».

³⁴⁹ Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass in Liechtenstein mit Art. 22 EpG eine gesetzliche Grundlage für die Einführung eines Impfbogatoriums für besonders gefährdete und besonders exponierte Personen (wie Heimbewohnerinnen und -bewohner) und von Personen, die bestimmte Tätigkeiten ausüben (wie Pflegenden oder Ärztinnen und Ärzte) zur Verfügung gestanden hätte. Die betreffenden Personengruppen wurden prioritär geimpft. Sie wurden jedoch nicht zur Impfung verpflichtet. *Liechtenstein-Institut* (2022), S. 42 und 69: Auch wenn die Schweiz obligatorische Impfungen vorgesehen hätte, wäre Liechtenstein nicht zu einem Impfbogatorium gezwungen gewesen. Eine allgemeine Impfpflicht für die breite Bevölkerung hätte durch den Landtag per Gesetz eingeführt werden müssen.

³⁵⁰ Medienmitteilung der Regierung vom 18. Januar 2021 (siehe Fn. 348).

Einwohnerinnen und Einwohner mit Jahrgang 1936 und älter konnten sich ab dem 8. Februar 2021 telefonisch bei der Hotline ihrer Wohngemeinde zur Impfung anmelden. Sie hatten ein entsprechendes Einladungsschreiben erhalten. Durchgeführt wurden die Impfungen ab dem 16. Februar 2021 im Impfzentrum auf dem Spoerry-Areal.³⁵¹ Dasselbe Prozedere galt ab dem 10. Februar 2021 für die Personen mit Jahrgang 1940 und älter³⁵², ab dem 22. Februar 2021 für die Personen mit Jahrgang 1945 und älter³⁵³ und ab dem 25. März 2021 für die Personen bis und mit Jahrgang 1951.³⁵⁴ Bereits am 9. März 2021 wurde angekündigt, dass sich die Einwohnerinnen und Einwohner mit Jahrgang 1952 und jünger nicht per Telefon werden anmelden können, sondern nur über ein Online-Anmeldesystem, und dass Personen, welche aufgrund von Vorerkrankungen besonders gefährdet sind, dies bei der Online-Anmeldung angeben können und bei der Terminvergabe priorisiert werden.³⁵⁵ Ab dem 23. März 2021 stand das entsprechende Online-Tool zur Verfügung.³⁵⁶

Es wurde regelmässig darauf hingewiesen, dass sich ältere Personen, die sich nicht auf die erstmalige Aufforderung hin gemeldet hatten, auch später noch zur Impfung anmelden konnten. Immer wieder wurde auch erklärt, dass es zu Verzögerungen kommen konnte, wenn kurzfristig nicht genügend Impfstoff zur Verfügung stand. Termine wurden deshalb jeweils nur vereinbart, wenn für die betreffende Person die Impfdosen für die erste und zweite Impfung zur Verfügung standen. Es wurden denn auch immer gleich zwei Impftermine vergeben. Von Anfang an wurden die Impfstoffe der Hersteller *Pfizer/BioNTech* und *Moderna* verimpft. Die Impfwilligen konnten den Impfstoff jedoch nicht wählen.

Am 6. April 2021 teilte die Regierung mit: «Seit der Inbetriebnahme des Online-Anmeldetools vor zwei Wochen haben sich rund 11'000 Personen über das System angemeldet. Alle online zur Impfung angemeldeten Personen werden in einer Warteliste geführt. Abhängig von der Liefersituation der Impfstoffe werden laufend Impftermine freigegeben. Bei der Terminzuteilung werden Personen, die zur medizinischen Risikogruppe gehören, sowie Personen, die 65 Jahre alt oder älter sind, mit Priorität berücksichtigt. Am Ostermontag [5. April 2021] wurden erstmals auch Termine für Personen, die nicht zur Risikogruppe gehören, und die jünger als 65 sind, für eine Impfung im April vergeben. Die Terminvergabe erfolgt entsprechend der Reihenfolge der Anmeldung.»³⁵⁷

5.11.3 Zentrale Organisation: Das Impfzentrum

Die zentrale Organisation der Impfung in einem eigens hierfür hergerichteten Zentrum war eine gängige Praxis, vor allem in den Kleinststaaten Europas. Vergleichbare Staaten betrieben ungefähr die gleiche Anzahl, das heisst 1 bis 2 Impfzentren. Zudem ist die Beschaffung des Impfstoffes über einen Nachbarstaat für Kleinststaaten keine ausschliesslich liechtensteinische Erfahrung. So hat beispielsweise Andorra gleich von beiden angrenzenden Staaten, Frankreich und Spanien, Impfdosen erhalten, ohne eigens bei den grossen Herstellern zu bestellen.³⁵⁸

5.11.3.1 Impfzentrum Spoerry-Areal

Die erste Gruppe, welche im Impfzentrum im Spoerry-Areal in Vaduz die erste Teilimpfung erhalten sollte, umfasste wie bereits ausgeführt die über 85-jährigen Einwohner und Einwohnerinnen Liechtensteins und das Gesundheitspersonal. Geplant war ein Online-Tool für die Anmeldung zum Impftermin. Nach Rückmeldungen aus der Öffentlichkeit beschloss die Regierung jedoch, dass die Anmeldung aller Personen über 70 Jahren nicht über das eigens für die Impfung erstellte Online-Portal, sondern über Hotlines, welche durch die

³⁵¹ Medienmitteilung der Regierung vom 5. Februar 2021 «Personen über 85 Jahren können sich ab dem 16. Februar 2021 impfen lassen».

³⁵² Medienmitteilung der Regierung vom 10. Februar 2021 «Personen mit Jahrgang 1940 und älter können sich impfen lassen».

³⁵³ Medienmitteilung der Regierung vom 21. Februar 2021 «Personen mit Jahrgang 1945 und älter können sich impfen lassen».

³⁵⁴ Medienmitteilung der Regierung vom 24. März 2021 «Personen mit Jahrgang 1951 und älter können sich impfen lassen».

³⁵⁵ Medienmitteilung der Regierung vom 9. März 2021 «Vorbereitung der online-Anmeldung für Risikopatienten».

³⁵⁶ Medienmitteilung der Regierung vom 24. März 2021 «Personen mit Jahrgang 1951 und älter können sich impfen lassen».

³⁵⁷ Medienmitteilung der Regierung vom 6. April 2021 «Erstmals Impftermine für Personen ausserhalb der Priorisierungsgruppen vergeben».

³⁵⁸ *Palmer, Nemer und Menne* (2021).

Gemeinden betreut wurden, erfolgen konnte.³⁵⁹ Alle Impfwilligen bis 70 Jahre mussten sich schliesslich im Internet³⁶⁰ für die Impfung registrieren. Auch diese Praxis fand auch in vergleichbaren Kleinstaaten in Europa Anwendung: «Combinations of online and telephone booking systems have been used. All countries have now implemented some form of digital system for their vaccination services, including for registration, booking appointments and/or joining a waiting list via official websites, mobile apps and telephone hot-lines.»³⁶¹

Staffelweise wurden schliesslich die Impfwilligen nach Altersgruppe in das Impfzentrum in Vaduz bestellt.³⁶² Ab dem 25. März 2021 konnte sich die letzte Altersgruppe (Jahrgang 1951 und älter) anmelden.³⁶³ Schliesslich, ab dem 6. April 2021, wurden erstmals Impftermine an Personen, welche in keine Priorisierungs-Kategorie fielen, vergeben. Die Zuteilung der Termine wurde entsprechend der Reihenfolge der Anmeldung vorgenommen. Erneut rief die Regierung an diesem Tag zur Registrierung aller Bürger via Online-Tool auf.³⁶⁴ Damit das digitale Covid-19-Zertifikat eingeführt werden konnte,³⁶⁵ wurde ab dem 20. Mai 2021 im Impfzentrum eine Registrierungsstelle des Ausländer- und Passamts betrieben, in welcher man sich für die eID registrieren konnte, auf welcher das Impf-Zertifikat anschliessend digital zur Verfügung gestellt wurde.³⁶⁶ Bis Ende Juni 2021 war die Impfbereitschaft in Liechtenstein sehr hoch. Ab Anfang Juli nahm die Zahl der täglichen Impfungen ab, obwohl noch weitaus nicht alle impffähigen Bewohner und Bewohnerinnen Liechtensteins einen Impftermin gebucht hatten.³⁶⁷ Als Gegenmassnahme wurde am 6. Juli 2021 ein Angebot der Erstimpfung lanciert, zu welchem man ohne Voranmeldung erscheinen konnte.³⁶⁸ Solche Angebote wurden wiederholt.

5.11.3.2 Dezentralisierung und Umzug in den Mühleholzmarkt

Ab dem 13. September 2021 wurde das Impfangebot ausgebaut und dezentralisiert: Impfungen waren ab dann auch in sieben Arztpraxen möglich.³⁶⁹ Weil das Interesse an Spontanimpfungen – nicht zuletzt wegen der Ankündigung der Zertifikatspflicht – wieder gestiegen war, behielt die Regierung das Impfzentrum in der Spoerry-Halle bis zum 20. Oktober 2021 in Betrieb, einen Monat länger als geplant.³⁷⁰ Das Angebot wurde auch insofern vergrössert, als ab dem 25. Oktober 2021 der Impfstoff «Janssen» von *Johnson&Johnson* gewählt werden konnte. Er basiert auf der Vektor-Technologie.³⁷¹

Weil sich die Situation im Spätherbst 2021 verschärfte, propagierte die Regierung eine Auffrischungsimpfung (einen «Booster»). Bis zum 25. November 2021 erhielten alle impfwilligen Bewohner und Bewohnerinnen der Alters- und Pflegeheime vor Ort eine Auffrischungsimpfung.³⁷² Alle Personen über 80 Jahre wurden für die Auffrischungsimpfung in die Gemeindesäle der einzelnen Gemeinden geladen. Auch die Einwohnerinnen und Einwohner zwischen 65 und 79 Jahren wurden per Brief zu einer dritten Impfung aufgefordert. Sie mussten sich für diese im Dezember in das neue Impfzentrum im Mühleholzmarkt in Vaduz begeben.³⁷³ Den Personen unter 65 Jahren wurde eine dritte Impfung ebenfalls nahegelegt. Wer bis Ende Juni 2021 seine

³⁵⁹ Medienmitteilung der Regierung vom 9. März 2021 «Vorbereitung der online-Anmeldung für Risikopatienten».

³⁶⁰ www.impfung.li.

³⁶¹ *Palmer, Nemer und Menne* (2021).

³⁶² Siehe die Ausführungen in Unterkapitel 5.11.2.

³⁶³ Medienmitteilung der Regierung vom 24. März 2021 «Personen mit Jahrgang 1951 und älter können sich impfen lassen».

³⁶⁴ Medienmitteilung der Regierung vom 6. April 2021 «Erstmals Impftermine für Personen ausserhalb der Priorisierungsgruppen vergeben».

³⁶⁵ Siehe das Unterkapitel 5.8.2.

³⁶⁶ Medienmitteilung der Regierung vom 21. Mai 2021 «Digitales Grünes Zertifikat: eID.li-Registrierungsstelle im Impfzentrum».

³⁶⁷ *Quaderer, Elias*, Impfkampagne? Bisher nur Appelle ..., *Liechtensteiner Vaterland*, 03.07.2021, S. 3.

³⁶⁸ Medienmitteilung der Regierung vom 5. Juli 2021 «Erstimpfungen ohne Voranmeldung am Dienstagvormittag».

³⁶⁹ Medienmitteilung der Regierung vom 31. August 2021 «COVID-19: Impfangebot wird deutlich ausgebaut».

³⁷⁰ Medienmitteilung der Regierung vom 17. September 2021 «COVID-19: Zweitimpfungen werden im Impfzentrum durchgeführt» und *Quaderer, Elias*, Noch drei Zweitimpftermine in der Spoerry, *Liechtensteiner Vaterland*, 18.09.2021, S. 3.

³⁷¹ Medienmitteilung der Regierung vom 13. Oktober 2021 «Anmeldung für Janssen-Impfung ab 18. Oktober möglich – Ergebnisse der COVID-19-Umfrage liegen vor».

³⁷² Medienmitteilung der Regierung vom 26. November 2021 «COVID-19: Auffrischungsimpfungen sollen vor Weihnachten erfolgen».

³⁷³ Medienmitteilung der Regierung vom 9. November 2021 «COVID-19: Auffrischungsimpfungen und zusätzliche Zertifikate» und vom 16. November 2021 «COVID-19: Auffrischungsimpfungen für 65- bis 79-Jährige starten im Dezember».

Zweitimpfung erhalten hatte, erhielt noch im Dezember 2021 ein persönliches Impfangebot. Die betroffenen Personen wurden in einem persönlichen Brief über Impftermine und Anmeldemodalitäten informiert. Die Regierung appellierte jedoch an die Bevölkerung, nicht ohne vorher vereinbarten Termin im Impfzentrum zu erscheinen.³⁷⁴ Nach wie vor waren auch Erst- und Zweitimpfungen möglich, an einzelnen Tagen sogar ohne Anmeldung.³⁷⁵ Ab dem 16. Dezember 2021 konnte sich jedermann online für eine dritte Impfung anmelden,³⁷⁶ die ersten Boosterimpfungen erfolgten schon im Dezember 2021. Wer mit dem Impfstoff von *Pfizer/BioNTech* geimpft werden sollte, wurde ins Impfzentrum Mühleholz geladen. Der Impfstoff von *Moderna* wurde im Landesspital Vaduz verimpft.³⁷⁷

Kurz vor Weihnachten 2021 konnte die Regierung bekannt geben, dass im neuen Jahr auch Kinder zwischen 5 und 12 Jahren Zugang zur Impfung erhalten werden.³⁷⁸ 148 Kinder wurden am 8. Januar 2022 geimpft.³⁷⁹ Diese Zahl sollte sich nicht signifikant erhöhen. Ab dem 25. Januar 2022 wurde die Anmeldung zur Auffrischungsimpfung schliesslich auch für alle ab 12 Jahren möglich.³⁸⁰ Immer wieder wurden auch kurzfristig Termine für spontane Erst-, Zweit- und Boosterimpfungen bekannt gegeben.³⁸¹ Ab dem 3. Mai 2022 wurde zudem ein vierter Impfstoff in das Angebot aufgenommen: der proteinbasierte Impfstoff «*Nuvaxovid*» von *Novavax*.³⁸² Bereits am 9. Februar 2022 hatte die Regierung mitgeteilt, dass die Einführung einer allgemeinen Impfpflicht «kurz- und mittelfristig nicht geboten» sei und sie das betreffende Gesetzesprojekt nicht weiterverfolge.³⁸³

5.11.3.3 Zweite Boosterimpfung ab Sommer 2022

Wegen der hohen Fallzahlen und der starken Verbreitung des Omikron-Virus schloss sich die liechtensteinische Regierung am 8. Juli 2022 der Impfpflicht der Eidgenössischen Kommission für Impffragen und des Bundesamtes für Gesundheit an.³⁸⁴ Sie empfahl allen Einwohnerinnen und Einwohnern ab 80 Jahren eine weitere Auffrischungsimpfung, also einen zweiten Booster. Anmelden konnten sich die Interessierten via Website www.impfung.li oder über die Hotline. Allen Personen mit Jahrgang 1943 und jünger wurde im Juli ausdrücklich gesagt, dass sie sich noch nicht zur Impfung anmelden dürfen. Ab dem 28. September 2022 durften sich dann alle Personen über 12 Jahre, die bereits über eine Grundimmunisierung verfügten und deren letzte Impfung oder Erkrankung mindestens vier Monate zurücklag, zu einer Auffrischungsimpfung anmelden. Sie wurden ab dem 10. Oktober 2022 mit dem an Omikron angepassten mRNA-Impfstoff von *Moderna* geimpft. Besonders empfohlen wurde die Impfung allen Menschen über 65 Jahren sowie besonders gefährdeten Personen mit chronischen Erkrankungen und Schwangeren.³⁸⁵ Am 5. Oktober 2022 wiederholte die Regierung ihren Aufruf an diese Personengruppen, sich noch vor der Herbstwelle impfen zu lassen. Sie machte hierbei nähere Angaben zum Impfstoff von *Moderna*³⁸⁶ und wies darauf hin, dass noch nicht bekannt

³⁷⁴ Medienmitteilung der Regierung vom 30. November 2021 «COVID-19: Persönliche Einladungen zu Auffrischimpfungen folgen».

³⁷⁵ Medienmitteilung der Regierung vom 6. Oktober 2021 «COVID-19: Impfungen ohne Voranmeldungen am 7. Oktober in Schaan» und Medienmitteilung vom 9. Dezember 2021 «COVID-19: Letzte Impfungen in den Gemeinden am Freitag und Montag».

³⁷⁶ Medienmitteilung der Regierung vom 10. Dezember 2021 «COVID-19: Online-Anmeldung für Covid-19-Impfungen startet am 16. Dezember».

³⁷⁷ Medienmitteilung der Regierung vom 30. November 2021 «COVID-19: Persönliche Einladungen zu Auffrischimpfungen folgen» und vom 12. Dezember 2021 «COVID-19: Alle Einladungen für Boosterimpfungen versendet».

³⁷⁸ Medienmitteilung der Regierung vom 22. Dezember 2021 «COVID-19: Online-Anmeldung für Kinderimpfungen startet nach Weihnachten».

³⁷⁹ Medienmitteilung der Regierung vom 11. Januar 2022 «COVID-19: Regierung empfiehlt rasche Anmeldung für Boosterimpfungen».

³⁸⁰ Medienmitteilung der Regierung vom 25. Januar 2022 «Anmeldung für Boosterimpfungen ab 12 Jahren geöffnet».

³⁸¹ Medienmitteilung der Regierung vom 10. Februar 2022 «COVID-19: Impfungen ohne Voranmeldung am 12. Februar». *Milic, Rochat und Frommelt* (2021), S. 14: Von den Spontanimpfungen machten vor allem Junge Gebrauch.

³⁸² Medienmitteilung der Regierung vom 3. Mai 2022 «Anmeldung für Covid-19-Impfung mit Nuvaxovid ab sofort möglich».

³⁸³ Medienmitteilung der Regierung vom 9. Februar 2022 «Studie zur Möglichkeit einer Covid-19-Impfpflicht veröffentlicht».

³⁸⁴ Medienmitteilung der Regierung vom 8. Juli 2022 «COVID-19: Anmeldung für zweite Booster-Impfung für Personen über 80 Jahren ab Dienstag».

³⁸⁵ Medienmitteilung der Regierung vom 26. September 2022 «COVID-19: Angepasster Impfstoff für Auffrischimpfung ab 10. Oktober verfügbar».

³⁸⁶ Es handelte sich um Spikevax Bivalent Original/Omicron des Herstellers Moderna.

war, ab wann der angepasste Impfstoff von *Pfizer/BioNTech*³⁸⁷ verfügbar sein werde.³⁸⁸ Ab dem 24. Oktober 2022 war auch dieser im Impfzentrum Mühleholz erhältlich.³⁸⁹

5.11.3.4 Zwischenfazit

Einzig von Ende Oktober 2021 bis Anfang Dezember 2021, als nicht mehr auf dem Spoerry-Areal geimpft werden konnte, das Impfzentrum im Mühleholzmarkt jedoch noch nicht geöffnet hatte, verfügte Liechtenstein über kein zentrales Impfzentrum. Das Impfzentrum im Mühleholzmarkt in Vaduz war bis am 9. März 2023 in Betrieb, ab dem 1. April 2023 übernimmt das Liechtensteinische Landesspital die Covid-19-Impfungen.³⁹⁰

Es war sinnvoll, dass die Regierung jeweils ankündigte, wann sie wen zur Impfung einzuladen gedachte und ab wann man sich online zur Impfung anmelden konnte. Gleichwohl ist verständlich, dass es bei manchen zu Verwirrung führen konnte, insbesondere auch deshalb, weil Einwohnerinnen und Einwohner über 70 Jahre anders behandelt wurden (Anmeldung per Telefon, nicht über das Internet) und im November und Dezember 2021 an verschiedenen Orten geimpft wurde. Für die unter 65-Jährigen spielte es für die erste Boosterimpfung eine Rolle, welchen Impfstoff sie in der ersten und zweiten Impfung erhalten hatten und folglich in der Boosterimpfung erhalten sollten. Die Auffrischungsimpfungen vom Herbst 2022 fanden demgegenüber alle im Impfzentrum Mühleholz statt. Möglich war dies nur, weil dieses Impfzentrum auch dann nicht geschlossen wurde, als nicht mehr viele Personen zur Impfung erschienen.

5.11.4 Ablauf der Impfung

Eine Impfung gegen Covid-19 verläuft über mehrere Stadien: Das erste Stadium stellt die vollständige Impfung von impfwilligen Personen dar. Diese wurde in Liechtenstein ab Januar 2021 durch die Verabreichung der Impfstoffe von *Pfizer/BioNTech* und *Moderna* mit zwei Teilimpfungen erreicht. Das zweite Stadium mit der ersten Auffrischungsimpfung begann im November 2021.³⁹¹ Im Juli 2022 wurden die über Achtzigjährigen zur zweiten Auffrischungsimpfung motiviert, in der Folge auch alle weiteren gefährdeten Personengruppen. Damit befindet sich Liechtenstein gleichsam im dritten Stadium.

Über ein Online-Tool³⁹² konnte sich – wie ausgeführt – ab dem 23. März 2021 jede und jeder zur Erst-Impfung anmelden.³⁹³ Die beiden Termine zur ersten und zweiten Impfung wurden, sobald neue Termine frei wurden, per SMS an die in der Anmeldung angegebene Telefon-Nummer versandt, mit der Aufforderung, im Impfzentrum zu erscheinen. Am Tag vor dem jeweiligen Impftermin wurde zudem eine Erinnerungs-Nachricht an die angegebene Nummer versandt.

Zum Termin im Impfzentrum mussten ein amtlicher Ausweis sowie das Impfbüchlein mitgebracht werden. Die Anmeldung erfolgte am Eingang des Impfzentrums bei einer Rezeption. Von dort wurde man in eine eigens dafür vorgesehene, nummerierte Kabine eingewiesen, in welcher zuerst ein kurzes Gespräch mit dem zuständigen Arzt respektive der zuständigen Ärztin erfolgte. Anschliessend wurde die Impfung durch eine assistierende Person durchgeführt. Dabei erhielt man einen Token, mit welchem man sich in einen Warteraum begeben musste. In diesem sollten akute Allergien und schwere Sofort-Reaktionen abgefangen werden. Traten diese nicht auf, konnte man den Raum verlassen und erhielt nach Abgabe des Tokens die Impfbestätigung in sein Impfbüchlein. Danach konnte man am Ausgang des Impfzentrums bei einem mobilen Büro des Ausländer- und Passamts seine eID und das digitale Covid-19-Zertifikat aktivieren.³⁹⁴

³⁸⁷ Es handelt sich um Comirnaty Bivalent Original/Omicron BA.1.

³⁸⁸ Medienmitteilung der Regierung vom 5. Oktober 2022 «Auffrischimpfung gegen COVID-19: Zeitpunkt ist entscheidend».

³⁸⁹ Medienmitteilung der Regierung vom 17. Oktober 2022 «Auffrischimpfung gegen COVID-19 mit Impfstoff von Pfizer ab 24. Oktober möglich».

³⁹⁰ Medienmitteilung der Regierung vom 24. Januar 2023 «COVID-19: Teststrasse und Impfzentrum werden geschlossen».

³⁹¹ Siehe hierzu Unterkapitel 5.11.3.2.

³⁹² www.impfung.li.

³⁹³ Medienmitteilung der Regierung vom 18. März 2021 «Online-Anmeldung für Impfung ab 23. März 2021 möglich».

³⁹⁴ *Vogt, Desirée*, Einchecken zur Impfung, Liechtensteiner Vaterland, 19.01.2021, S. 3. Zum digitalen Impf-Zertifikat siehe Unterkapitel 5.10.2

Für diejenigen Personen, welche ihre Impfung in einem Gemeindesaal oder einer Arztpraxis erhielten, wurden diese Schritte dort vollzogen. Die Aktivierung der eID mussten sie allerdings am Sitz des Ausländer- und Passamts in Vaduz vornehmen lassen.

Während die ersten Impfdosen für die Bewohnerinnen und Bewohner der Alters- und Krankenhäuser sowie des Heilpädagogischen Zentrums und für das Gesundheitspersonal reserviert waren, konnten sich mit der Zeit sogar Personen, die nicht in Liechtenstein wohnen, sondern nur hier arbeiten, im Land impfen lassen, und zwar ebenfalls kostenlos.³⁹⁵

5.11.5 Impfkampagne

Wie bereits ausgeführt, war der Regierung ab dem späten Dezember 2020 klar, dass eine Impfung gegen SARS-CoV-2 in den darauffolgenden Monaten in Liechtenstein würde starten können. Um die Bevölkerung über die Impfmöglichkeiten zu informieren, erschien eine medial orientierte Kampagne notwendig. Schliesslich informieren sich heutzutage viele Menschen über Medien-Kanäle und das Internet.³⁹⁶

Ob und falls ja wie weit diese Kampagne zur Erhöhung der Impfquote beigetragen haben, kann dieser Bericht nicht beantworten.³⁹⁷

Ergänzend sei angemerkt, dass die Impfungen immer kostenlos waren. Anders war dies für die Coronatests. Als die Regierung am 10. August 2021 ankündigte,³⁹⁸ dass ab dem 1. Oktober 2021³⁹⁹ für diejenigen Personen, die sich testen lassen, wieder Kosten anfallen werden,⁴⁰⁰ führte dies bei vielen zu Unmut.⁴⁰¹ Dies nicht zuletzt deshalb, weil es Restaurants sowie anderen Betrieben und Veranstaltern freistand, ab dem 16. August 2021 den Zugang auf Personen zu beschränken, die ein Covid-19-Zertifikat vorweisen konnten.⁴⁰² Die Anzahl Personen, die sich zu einem bestimmten Zeitpunkt impfen liessen, dürfte deshalb von verschiedenen Faktoren abhängen.⁴⁰³

Über das Thema Impfung wurde in allen liechtensteinischen Medien regelmässig berichtet. So wurden Leitartikel geschrieben, als der erste Impfstoff gegen SARS-CoV-2 in der Schweiz (und damit indirekt auch für Liechtenstein) zugelassen wurde.⁴⁰⁴ Auch Neuigkeiten über das Impfgeschehen sowie die Impfmöglichkeiten wurden durch die Landeszeitungen kommuniziert.⁴⁰⁵ Dies geschah zudem auch in Radio Liechtenstein und den Tele-Kanälen, wo der Gesundheitsminister sowie Expertinnen und Experten häufig auch direkt auf Hörerfragen eingingen.⁴⁰⁶ Fürst Hans-Adam II. rief anlässlich des traditionellen Radio-Interviews zu seinem 76.

³⁹⁵ Medienmitteilung der Regierung vom 6. Oktober 2021 «COVID-19: Impfungen ohne Voranmeldungen am 7. Oktober in Schaan».

³⁹⁶ Ob man sich impfen lässt, scheint aber – siehe *Milic, Rochat und Frommelt* (2021), S. 10 f. – auch davon abzuhängen, wie sich Familienangehörige, Freunde und Bekannte verhalten. Überdies zeigte sich in dieser Umfrage (*ebenda*, S. 27), dass Impfunwillige kaum Vertrauen in die Medien hatten.

³⁹⁷ Eine solche Evaluation der Aktivitäten und Massnahmen des Bundes (insbesondere des BAG) und der Kantone im Bereich Impfpromotion und deren Wirkung auf die Impfbereitschaft der Bevölkerung soll dem Bundesrat bis Ende 2023 vorgelegt werden: *Bundesamt für Gesundheit*, Pflichtenheft Evaluation der Impfpromotion. *Milic, Rochat und Frommelt* (2021), S. 8, wiesen darauf hin, dass die Ungeimpften keine homogene Gruppe darstellten, weil damals (Anfang September 2021) 17% der nicht Geimpften noch unentschieden waren, ob sie sich impfen lassen wollen und 2% bereits den Entschluss Impfung gefasst hatten.

³⁹⁸ Medienmitteilung der Regierung vom 10. August 2021 «COVID-19: Regierung ermöglicht den Einsatz von 3G-Zertifikaten».

³⁹⁹ Die Regierung wollte ein «möglichst breites Testen während und nach der Ferienzeit» sicherstellen. Ursprünglich plante die Regierung, die Kostenbeteiligung bereits ab dem 1. September 2021 einzuführen: *Sele, David*, Kostenpflicht verschoben: Schliessung der Teststrasse nicht fix, *Liechtensteiner Volksblatt*, 11.08.2021, S. 3.

⁴⁰⁰ Seit dem März 2021 war für die in Liechtenstein krankenversicherten Personen der Selbstbehalt nicht mehr angefallen. Der Staat hatte auch für die symptomlosen Personen die Testkosten übernommen.

⁴⁰¹ Gemäss *Milic, Rochat und Frommelt* (2021), S. 4, war der Impfstatus «oft deckungsgleich mit der Haltung zu vielen impf- oder Corona-bezogenen Fragen.» Es überrascht deshalb nicht, dass sich gerade bei Fragen bezüglich der Zugänglichkeit der Tests und des Anwendungsbereiches des Covid-19-Zertifikates Konflikte ergaben. Gemäss *Milic, Rochat und Frommelt* (2021), S. 12, nannten vor allem Jüngere als Motiv für die Impfung, sich nicht mehr testen lassen zu müssen.

⁴⁰² Verordnung vom 10. August 2021, LGBl. 2021 Nr. 243.

⁴⁰³ Zu den Gründen für oder gegen eine Impfung siehe *Milic et al.* (2021).

⁴⁰⁴ *Sele, David*, Erster Corona-Impfstoff zugelassen, *Liechtensteiner Volksblatt*, 21.12.2020, S. 1. Zur Beschaffung der Impfstoffe über die Schweiz siehe Unterkapitel 5.11.1.

⁴⁰⁵ Siehe z. B. *Sele, David*, Infektionszahlen steigen an, doch erste Erfolge der Impfungen werden sichtbar, *Liechtensteiner Volksblatt*, 15.04.2021, S. 4; *derselbe*, Test- und Infektionszahlen bleiben stabil, *Liechtensteiner Volksblatt*, 29.04.2021, S. 7; *derselbe*, Mehr Impfungen nötig: «Irgendwo endet die Pflicht der Regierung», *Liechtensteiner Volksblatt*, 11.08.2021, S. 3.

⁴⁰⁶ *Radio Liechtenstein*, Sondersendung vom 7. Januar 2022, 12.05 Uhr «Sondersendung Kinderimpfung gegen das Coronavirus».

Geburtstag alle dazu auf, sich impfen zu lassen.⁴⁰⁷ Im Sinne einer vertrauensbildenden Massnahme liessen sich einzelne politisch exponierte Personen bereits zu einem frühen Zeitpunkt impfen.⁴⁰⁸

Über www.impfung.li erfolgte die Administration und Anmeldung zur Impfung.⁴⁰⁹ Alle Personen der priorisierten Altersgruppen erhielten ein Schreiben der Regierung mit dem Aufruf, sich impfen zu lassen, sowie Informationen zu Anmeldung und zur Impfung generell. Die Anmeldung erfolgte für die ersten Gruppen über Hotlines in den Gemeinden. Für Kritik sorgten vereinzelt aufgetretene Probleme bei der Onlineanmeldung. Diese konnten aber jeweils rasch behoben werden. Des Weiteren stellt sich die Frage, ob die Regierung gerade zu Beginn der Impfung eine aktivere Kampagne hätte lancieren können. Informationen über die Impfung erfolgten meist in standardisierten Medienmitteilungen der Regierung. Weitere Instrumente wie z. B. Inserate, Plakate oder Postwurfsendungen wurden nur zögerlich eingesetzt. Auch wurden kaum fremdsprachige Informationsangebote geschaffen. Eine mögliche Erklärung für die eher zurückhaltende Informationskampagne bietet die anfänglich hohe Nachfrage nach der Impfung, weshalb eine intensivierete Informationskampagne nicht nötig war. Es wurde bisher auf personalisierte Impftermine verzichtet. Mit Blick auf die Booster-Impfung sowie einen zweiten Booster erfolgte im Herbst 2021 sowie im Herbst 2022 jeweils ein Rundschreiben an alle Haushalte. Im Rahmen einer vertieften Evaluation wäre ferner auch zu prüfen, ob niederschwellige Angebote wie Spontanimpfungen oder mobile Impfungen bereits zu einem früheren Zeitpunkt hätten angeboten werden sollen.

6 AUFGABEN UND TÄTIGKEITEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER CORONA-PANDEMIE

Durch die Corona-Pandemie sahen sich verschiedene Institutionen in Liechtenstein mit einer Vielzahl neuer Aufgaben konfrontiert. Mit Blick auf die einzelnen Ministerien und die ihnen zugeordneten Amtsstellen sind die zusätzlichen Aufgaben und Tätigkeiten in den Rechenschaftsberichten der Regierung der Jahre 2020 und 2021 dokumentiert. Auch führte das Ministerium für Gesellschaft im Sommer 2020 unter den in die Stabsarbeit eingebundenen Institutionen eine Befragung zum Krisenmanagement durch. Diese Befragung wurde im Sommer 2022 anlässlich dieser Studie vom Liechtenstein-Institut wiederholt, wobei dieses Mal alle Amtsstellen unabhängig von ihrer Einbindung in den Pandemiestab befragt wurden.

Auf dieser Grundlage erfolgt in diesem Kapitel eine Auflistung ausgewählter Aufgaben und Tätigkeiten, welche im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie standen. Die Auflistung ist selektiv, da es im Rahmen dieser Studie unmöglich ist, das gesamte mit der Bekämpfung der Pandemie verbundene Aufgabenspektrum abzubilden. Für mehr Informationen wird deshalb auf die Rechenschaftsberichte der Regierung sowie der öffentlichen Unternehmen und übrigen Institutionen verwiesen. Ebenso soll darauf hingewiesen werden, dass der Fokus auf öffentlichen Einrichtungen liegt. Die sehr wichtigen und umfassenden Leistungen von Einrichtungen wie der Ärztekammer, der Familienhilfe oder der Lebenshilfe Balzers werden deshalb nur punktuell aufgeführt. Auch die Gemeinden spielten im Krisenmanagement eine wichtige Rolle. Die von ihnen getroffenen Massnahmen können aber im Rahmen dieser Studie nicht zur Gänze abgebildet werden kann.

Die einzelnen Aufgaben und Tätigkeiten werden im Folgenden nicht einzelnen Institutionen zugeordnet und sind auch nicht chronologisch geordnet. Stattdessen werden sie nach ausgewählten Themenbereichen gegliedert. Dies sind erstens Gesundheit, zweitens Organisation und Personal, drittens Infrastruktur, Wirtschaft, Kultur und Aussenbeziehungen sowie viertens Kommunikation. Es soll nochmals betont werden, dass

⁴⁰⁷ NN, Fürst Hans-Adam II. empfiehlt: «Alle sollten sich impfen lassen», Liechtensteiner Volksblatt, 13.02.2021, S. 3.

⁴⁰⁸ Siehe hierzu *Vogt, Desirée*, «Offizielle Impfreihefolge wird nicht umgangen», Liechtensteiner Vaterland, 22.01.2021, S. 3, wonach sich Mauro Pedrazzini, Peter Gstöhl (Leiter Amt für Gesundheit), Silvia Dehler (Amtsärztin), Ruth Kranz (Präsidentin Ärztekammer) und Tomas Karajan (ärztlicher Direktor Landesspital) bereits Anfang Januar 2021 impfen liessen.

⁴⁰⁹ Diese Website ist (Stand: 6. Februar 2023) noch immer in Betrieb.

die Zusammenstellung nicht vollständig ist und auch nicht als Gewichtung einzelner Aufgaben und Tätigkeiten zu verstehen ist. Die Auflistung soll schlicht zeigen, wie vielfältig und herausfordernd das Krisenmanagement in der Corona-Pandemie war.

6.1 Gesundheit

Im Bereich Gesundheit gab es erwartungsgemäss besonders viele neue Aufgaben zu bewältigen. Die beiden Schlüsselakteure waren dabei das Amt für Gesundheit und das Ministerium für Gesellschaft und Kultur. Aber auch die Ärztekammer, die LAK, das Landesspital, die Familienhilfe oder die Lebenshilfe Balzers e. V. hatten im Zuge der Corona-Pandemie neue gesundheitspolitische Aufgaben zu übernehmen. Zu erwähnen ist auch das Amt für Lebensmittelkontrolle und Veterinärwesen, das für die Umsetzung und den Vollzug vieler Schutzkonzepte zuständig war. Die Aufgabenlast war für alle Akteure im Gesundheitsbereich zu Beginn der Pandemie besonders hoch. Im Gesundheitsbereich sahen sich die einzelnen Akteure bei den weiteren Pandemiewellen mit unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert, weshalb gerade im Zusammenhang mit gesundheitspolitischen Aufgaben die Arbeitslast im Laufe der Zeit nur unwesentlich zurückging.

Ausgewählte Aufgaben

- Sammlung und Analyse von gesundheitsrelevanten Daten wie Covid-19-Tests
- Sammlung und Analyse von weiteren Daten im Zusammenhang mit der Pandemie wie Abwasserproben
- Unterstützung von wissenschaftlichen Arbeiten im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie wie das Projekt COVI-GAPP
- Erlass, Kontrolle und Durchsetzung von Schutzkonzepten für verschiedene private und öffentliche Einrichtungen
- Beratung von privaten und öffentlichen Organisationen bei der Erstellung von betriebs- oder anlassspezifischen Schutzkonzepten
- Umsetzen eines bedingten Lockdowns inklusive Sperrung von Sportstätten und Freizeitanlagen
- Organisation besonderer Aufgaben wie Impfen, Testen und Contact Tracing
- Organisation und Durchführung von spezifischen Testsystemen wie die Spucktests an den Schulen
- Organisation und Betrieb der Corona-Teststrasse
- Entwicklung einer Teststrategie
- Bedarfsevaluation und Beschaffung von Schutzmaterial
- Bedarfsevaluation und Beschaffung von medizinischen Geräten und Material
- Konzeption und Einrichten von Covid-Stationen im Rahmen der Alterspflege
- Konzeption eines «zweiten Spitals» für den Fall einer gravierenden Verschlechterung der Pandemielage
- Konzeption und Umsetzung eines Meldewesens für Infektionen und bei Verdachtsfällen
- Aufbau und Umsetzung des Contact Tracing Managements inklusive laufender Anpassung an veränderte Gegebenheiten
- Klären des Vorgehens und Verhaltens bei Krankheitsfällen inklusive laufender Anpassung an den aktuellen Wissensstand
- Umsetzen von Quarantänemassnahmen im Reiseverkehr
- Organisation der Impfstofflagerung im Land
- Das Labor im Impfzentrum aufbauen gemäss den Vorgaben zur Aufbereitung der Impfdosen
- Prüfung der Impfempfehlungen der Schweiz und Anpassung auf Liechtenstein
- Errichten und Betreiben des Anmeldesystems für die Impfung
- Bedarfsgerechte Bestellung des Impfstoffes
- Aufbau eines Systems für EU-Zertifikate
- Zertifikate für Liechtenstein erstellen und versenden inklusive Ermöglichung einer Verknüpfung mit der eID

6.2 Organisation und Personal

Während sich die gesundheitsbezogenen Aufgaben auf einzelne Akteure beschränkten, sahen sich alle befragten Institutionen und Einrichtungen mit zusätzlichen organisatorischen Aufgaben konfrontiert. Gerade zu Beginn der Pandemie nahm das Amt für Bevölkerungsschutz eine zentrale Rolle ein, da es für die Koordination der Prozesse in Krisen verantwortlich ist und über die entsprechende Fachexpertise verfügt. Aber auch andere Amtsstellen wie z. B. das Amt für Informatik spielten im Krisenmanagement der Regierung eine wichtige Rolle.

Ausgewählte Aufgaben

- Aufbau der zur Bewältigung der Pandemie erforderlichen Strukturen d. h. Stabsorganisation und Stabsarbeit, Zusammenarbeit mit der Schweiz, Material- und Personalressourcenmanagement, Lageverfolgung und Lagedokumentation
- Eventualplanungen für den Fall einer Intensivierung des Pandemiegeschehens
- Entwicklung von IT-Systemen und -Programmen u. a. für Arbeiten aus dem Home-Office sowie um Dienstleistungen neu elektronisch anbieten zu können
- Evaluation, Beschaffung, Einführung und Anwendung spezifischer IT-Systeme und -Programme zur Umsetzung konkreter Massnahmen wie z. B. Contact Tracing
- Errichtung von Hotlines inklusive Schulung des hierfür nötigen Personals
- Leitung oder Mitarbeit in neu geschaffenen Gremien wie Stab Coronavirus, Taskforce Wirtschaft oder Runder Tisch Wirtschaft
- Sicherstellung erhöhter Erreichbarkeit der in das Krisenmanagement involvierten Personen
- Schulung und Instruktion von Mitarbeitenden bezüglich unterschiedlicher Themen wie neue Arbeitsbedingungen, neue Aufgaben, aber auch Hygieneregeln
- Diverse Massnahmen im Personalbereich wie Einsatzplanung, um Personalausfälle zu vermeiden oder Rekrutierung von Personal inklusive Abwicklung der dazugehörigen arbeitsrechtlichen Formalitäten
- Absage und Neuorganisation von Veranstaltungen, Anlässen oder Projekten
- Zusammenarbeit mit ausländischen Institutionen klären und institutionalisieren wie z. B. standardisierter Informationsaustausch mit Bundesstab Bevölkerungsschutz (BSTB), Nationale Alarmzentrale (NAZ), Ressourcenmanagement Bund (RESMAB), Krisenstäbe der Nachbarkantone Graubünden und St. Gallen sowie der Ostschweiz (AGO), Krisenstab Land Vorarlberg, SKKM Koordinationsstab Covid-19 der Republik Österreich
- Periodische Rapporte mit den Rettungs- und Hilfsorganisationen (RHOs) des Landes
- Konzeption und Aufbau eines Material- und Personalressourcenmanagements
- Verfassen eines täglich publizierten Lagebulletins zur Dokumentation des aktuellen Zustands von über 40 Handlungsfeldern und Indikatoren
- Vorbereiten eines allfälligen Einsatzes von Einheiten der Schweizer Armee zu Gunsten des Gesundheitswesens
- Ausarbeitung und Überprüfung von unzähligen coronaspezifischen Rechtsvorschriften sowie ihre meist dringliche Publikation im Landesgesetzblatt
- Abklärung von coronaspezifischen Fragen im Bereich des Verfassungs-, Zollvertrags- und Kundmachungsrechts
- Gewährleistung der Verwaltungstätigkeit und der Schalterdienste
- Erstellung und Verfügbarmachung neuer Geschäftsprozesse, Formulare und Informationsangebote

6.3 Infrastruktur, Wirtschaft, Bildung, Kultur und Aussenbeziehungen

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie waren je nach Politikfeld unterschiedlich. Entsprechend waren auch die einzelnen Stellen unterschiedlich stark von der Pandemie betroffen. Das Amt für Umwelt war von dieser Pandemie natürlich weniger stark betroffen als das Schulamt oder das Amt für Volkswirtschaft. Neben den Bereichen Wirtschaft, Bildung und Kultur wirkte sich die Pandemie aber auch auf die Aussenbeziehungen Liechtensteins aus, weshalb auch Stellen wie das Ausländer- und Passamt oder das Amt für Auswärtige Angelegenheiten mit neuen Aufgaben konfrontiert waren. Gerade bei den beiden letztgenannten Organisationen war der Aufwand für das Krisenmanagement und die Fülle neuer Aufgaben vor allem in der ersten Phase der Corona-Pandemie hoch, während der Aufwand insbesondere für das Schulamt, aber auch für das Amt für Volkswirtschaft während der ganzen Pandemie stark erhöht war.

Ausgewählte Aufgaben

- Sicherstellung des Funktionierens kritischer Infrastruktur durch Konzeption und Umsetzung eines zweckdienlichen Business Continuity Managements (BCM)
- Vollzug der von der Wirtschaftlichen Landesversorgung (WL) angeordneten Massnahmen (Bsp. Aufhebung Sonntagsfahrverbot für Lastwagen)
- Massive Erhöhung der Reinigungsmassnahmen in den öffentlichen Gebäuden
- Anpassung lebensmittelrechtlicher Vorschriften zur Bewältigung krisenbedingter Liefer- bzw. Versorgungsengpässe im Lebensmittelrohstoffhandel
- Klärung der EWR-Kompatibilität der von Liechtenstein erlassenen Massnahmen
- Übernahme von EWR-relevantem EU-Recht mit Bezug zur Corona-Pandemie
- Aktive Beobachtung der EU-Gesundheitspolitik und Sondierung der EWR-Relevanz neuer EU-Massnahmen und Projekte
- Organisation von Rückflügen von im Ausland gestrandeten Liechtensteinerinnen und Liechtensteinern
- Ausarbeitung und Umsetzung sowie laufende Anpassung und Administration diverser Unterstützungsleistungen (wie z. B. Kurzarbeitsentschädigungen, Betriebskostenzuschuss, Härtefallzuschuss, Unterstützung für Klein- und Mittelbetriebe, Covid-19-Taggelder, Pauschaler Betriebskostenanteil)
- Beratung von Einzelpersonen und Unternehmen bezüglich wirtschaftlicher Lage und Unterstützungsmassnahmen
- Konsultation von Wirtschaft, Kulturinstitutionen und Gemeinden
- Koordination von Unterstützung im Rahmen der Internationalen Humanitären Zusammenarbeit und Entwicklung (IHZE)
- Gewährleistung des Funktionierens aller Botschaften und Ständigen Vertretungen Liechtensteins
- Koordination von internationalen Impfstoffbeschaffungsprogrammen
- Vorbereitung, Erlass und Umsetzung diverser Massnahmen im Bildungsbereich wie Fernunterricht
- Regelung von Übertrittsverfahren, Aufnahme-, Schul- und Lehrabschlussprüfungen sowie Maturaprüfungen
- Schaffung freiwilliger Lernangebote
- Einrichtung einer Arbeitsgruppe «Psychische Gesundheit» an den Schulen
- Konzeption und Umsetzung von neuen Formen der Begleitung von Jugendlichen beim Berufswahlentscheid angesichts eines teilweisen Wegfalls von Schnuppertagen oder anderen Angeboten
- Regelung von Fragen rund um die Ein- und Ausreise
- Schutzmassnahmen im Bereich Asylwesen unter Aufrechterhaltung der Möglichkeit, Asylgesuche zu stellen und entsprechende Verfahren abzuwickeln

6.4 Kommunikation

Wie bereits oben ausgeführt, kommt der Krisenkommunikation eine zentrale Rolle bei der Bewältigung von Krisen zu. Dies galt auch für Liechtenstein. Die nachstehende Auflistung gibt nochmals einen Überblick über verschiedene Tätigkeiten und Aufgaben im Zusammenhang mit der Krisenkommunikation. Hervorzuheben ist hierbei auch die Rolle der Gemeinden, welche durch ihre grosse Bürgernähe gerade zu Beginn der Corona-Pandemie der Bevölkerung ein Gefühl der Sicherheit vermitteln konnten und den gesellschaftlichen Zusammenhalt beförderten.

Ausgewählte Aufgaben

- Aufbereitung und Veröffentlichung von statistischen Daten zur Corona-Pandemie
- Verstärkte Öffentlichkeitsarbeit in diversen Themenbereichen
- Organisation von Medienkonferenzen mit Live-Übertragung
- Einrichtung neuer themenspezifischer Websites sowie verstärkte Pflege bestehender Websites
- Einrichten und Betreuen von Hotlines
- Zielgruppenspezifische Informationskampagnen sowie allgemeine Kampagnen zur Gesundheitsprävention
- Gezielte Kontaktaufnahme mit Angehörigen der Risikogruppen
- Gezielte Kommunikation von Servicemöglichkeiten für den Bedarfsfall wie z. B. Lieferdienste, Abholen von Altstoffen
- Erhöhte Anzahl Medienanfragen und Anfragen von besorgten Einwohnerinnen und Einwohnern
- Beantwortung konkreter Anfragen zur Auslegung von Bestimmungen
- Gezielte Information von Anspruchsgruppen und Klientengruppen

Verschiedene der aufgeführten Aufgaben galt es in ganz unterschiedlichen Kontexten umzusetzen. So waren die Schutzkonzepte je nach Anwendungsbereich unterschiedlich konzipiert, und auch ihre Durchsetzung erfolgte unterschiedlich. Ähnliches gilt für die Unterstützungsleistungen, seien es nun solche für Wirtschaftsunternehmen, Kulturbetriebe oder Sportvereine. Auch Schulungen und Instruktionen erfolgten in ganz unterschiedlichen Zusammenhängen und somit durch unterschiedliche Organisationen.

Aus den vielen Massnahmen und Tätigkeiten soll abschliessend das Contact Tracing hervorgehoben werden. Es einzurichten und mit dem erforderlichen Personal zu bestücken, war mit einem beträchtlichen Aufwand verbunden. Das Contact Tracing erfüllte aber wichtige Funktionen. Liechtenstein war dabei aufgrund seiner Kleinheit in der aussergewöhnlichen Lage, dass in den meisten Fällen mit den infizierten Personen ein persönlicher Kontakt via Telefon möglich war. Neben dem Verhindern einer weiteren Ausbreitung des Virus diente die im Rahmen des Contact Tracing stattfindende persönliche Ansprache via Telefon auch der psychologischen Betreuung von Infizierten und damit meist isolierten Personen. Die Gespräche boten auch eine Möglichkeit, den Betroffenen die einschränkenden Massnahmen der Isolation sowie generell die gesundheitliche Gefährdung durch das Corona-Virus zu erklären. Gemäss den im Rahmen dieser Studie durchgeführten Interviews hat sich dies positiv auf die Legitimität des liechtensteinischen Krisenmanagements ausgewirkt. Die Durchführung des Contact Tracing erfolgte durch die Stiftung Kriseninterventionsteam Liechtenstein (KIT) im Auftrag des Amtes für Gesundheit. Zeitweise waren fast 25 Personen für das Contact Tracing angestellt – meist auf Teilzeitbasis. Eine wichtige Rolle für ein erfolgreiches Contact Tracing spielte auch die im Sommer 2020 erfolgte Einführung des Systems «Sormas». Im Ergebnis steht das Contact Tracing beispielhaft für das erfolgreiche Zusammenspiel unterschiedlicher Faktoren wie der guten Zusammenarbeit von öffentlichen (Amt für Gesundheit) und privaten Organisationen (KIT), der Möglichkeit relativ einfach zusätzliches Personal zu rekrutieren, einer schnellen Einführung digitaler Anwendungen sowie dem strategischen Entscheid, durch die telefonische Kontaktaufnahme den Dialog mit der Bevölkerung zu pflegen.

7 INTERNATIONALER VERGLEICH DER MASSNAHMEN

Bereits in der Einleitung wurde vermerkt, dass diese Studie keine medizinischen Fragen erläutert, weshalb keine Analyse der Wirksamkeit der Massnahmen erfolgt. Im Sinne eines Fazits zu dieser Studie soll abschliessend jedoch ein internationaler Vergleich der Massnahmen erfolgen.

Ein Team von Forscherinnen und Forschern der Blavatnik School of Government an der Universität Oxford hat es sich zur Aufgabe gemacht, die Massnahmen von mehr als 180 Staaten systematisch und standardisiert zu erheben und mittels neuartiger Indizes international vergleichbar zu machen.⁴¹⁰ Im Rahmen dieses als *Oxford COVID-19 Government Response Tracker (OxCGRT)*⁴¹¹ bezeichneten Projekts erheben über 100 Studierende, Mitarbeitende, Alumni und Alumnae der Universität Oxford sowie weitere Projektpartner auf täglicher Basis über 20 Indikatoren, angefangen bei den Massnahmen zur Eindämmung des Virus⁴¹² über die ökonomischen Reaktionen⁴¹³ und die Massnahmen im Gesundheitssystem⁴¹⁴ bis hin zur Impfpolitik⁴¹⁵. Diese Informationen werden sodann zu verschiedenen Indizes aggregiert, die Werte zwischen 0 und 100 annehmen können.⁴¹⁶

Der Sinn und Zweck dieser Indizes besteht in erster Linie darin, einfache und effiziente länderübergreifende Vergleiche staatlicher Interventionen im Umgang mit Corona zu ermöglichen. Sie sind deshalb auch explizit kein Massstab für die Beurteilung der Angemessenheit oder Wirksamkeit der Massnahmen. Selbstverständlich kann nicht ausgeschlossen werden, dass wichtige Aspekte der Pandemiebekämpfung allenfalls ausser Acht gelassen werden.⁴¹⁷

Der eigentliche Hauptindex ist der *Government Response Index*, der auf insgesamt 16 Indikatoren beruht. Abbildung 6 stellt diesen Index für 45 europäische Staaten dar. Dabei repräsentiert die graue Fläche den jeweiligen Wertebereich zwischen dem maximalen und dem minimalen Wert eines europäischen Staates am jeweiligen Tag. Die Darstellung offenbart teilweise grosse Unterschiede einerseits zwischen den verschiedenen Ländern, andererseits über die Zeit. Dabei ist zu beachten, dass diese Indizes lediglich die Anzahl und Schärfe der Regierungsmassnahmen erfassen und nicht als Bewertung der Richtigkeit oder Wirksamkeit der Massnahmen des betreffenden Staates zu verstehen sind. Eine höhere Position in einem Index bedeutet deshalb nicht, dass die Massnahmen eines Landes geeigneter sind als die anderer Länder, die auf dem Index weiter unten stehen.

Die gestrichelte Linie steht für den Mittelwert der analysierten Staaten. Dabei zeigt sich, dass die Liechtensteiner Werte praktisch durchgehend unter dem europäischen Mittelwert liegen. Im europäischen Vergleich gingen die Liechtensteiner Massnahmen gemäss den Daten des *Oxford COVID-19 Government Response Trackers* also zumeist weniger weit als im europäischen Durchschnitt.

Darüber hinaus bietet Abbildung 6 einen Vergleich der Indexwerte der deutschsprachigen Länder. Bei diesem Vergleich ist zu beachten, dass in der Abbildung «nur» die von den Bundesregierungen Deutschlands, Österreichs und der Schweiz getroffenen Massnahmen erhoben werden. Zu gewissen Zeiten haben vor allem die deutschen Bundesländer, zum Teil aber auch die österreichischen Bundesländer und Schweizer Kantone zusätzlich weitergehende Massnahmen beschlossen. Gleichwohl kommen Österreich und Deutschland im

⁴¹⁰ Hale et al. (2021b).

⁴¹¹ Siehe: <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker> (letzter Zugriff am 22.08.2022).

⁴¹² Hierzu werden acht Indikatoren erhoben, nämlich Schulschliessungen, Betriebsschliessungen, Absage öffentlicher Veranstaltungen, Beschränkung von Versammlungen, Schliessung öffentlicher Verkehrsmittel, Aufforderungen zu Hause zu bleiben, Beschränkungen des internen Verkehrs zwischen Städten/Regionen und Einschränkungen für internationale Reisen.

⁴¹³ Erhoben werden die vier Indikatoren Einkommensbeihilfen, Entschuldung/Vertragsentlastungen für Haushalte, steuerliche Massnahmen sowie Unterstützung fremder Staaten.

⁴¹⁴ Die acht Indikatoren in diesem Bereich sind: öffentliche Informationskampagnen, Testpolitik, Contact Tracing, Sofortinvestitionen in die Gesundheitsversorgung, Investitionen in Impfstoffe, Gesichtsmasken, Impfpolitik sowie Schutz von älteren Personen in Langzeitpflegeeinrichtungen und/oder in der Gemeinde oder zu Hause.

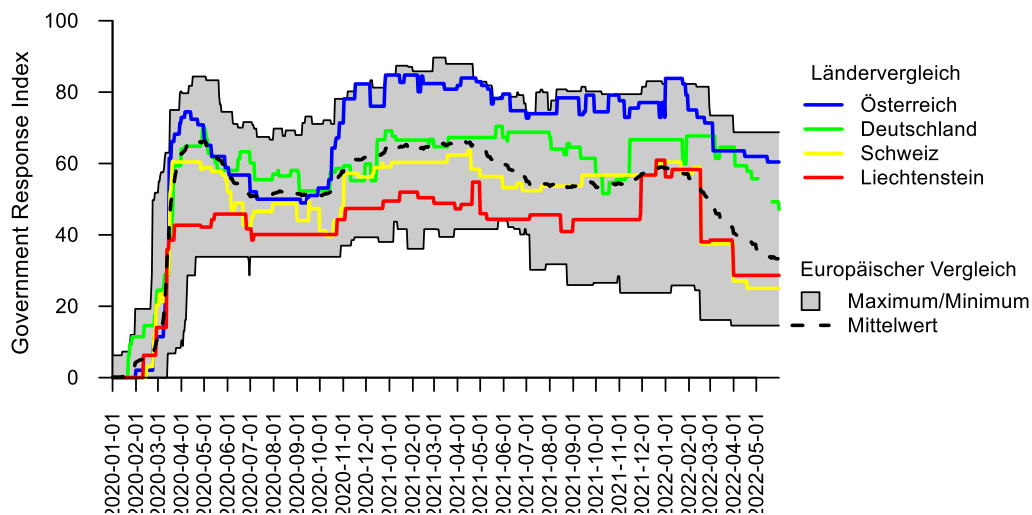
⁴¹⁵ Die vier Indikatoren sind: Prioritätensetzung beim Zugang zur Impfung, wer bereits Zugang zur Impfung hat, wer die Kosten für die Impfung trägt und obligatorische Impfung.

⁴¹⁶ Hale et al. (2022).

⁴¹⁷ Hale et al. (2021a), S. 11.

Government Response Index seit März 2020 fast durchgehend auf höhere Werte als Liechtenstein und die Schweiz. Die österreichischen und deutschen Massnahmen gingen gemäss diesem Index also weiter als diejenigen in Liechtenstein und der Schweiz. Österreich und Deutschland liegen zumeist ober- und Liechtenstein und die Schweiz unterhalb des europäischen Durchschnitts. Mehrmals erscheint Österreich als der europäische Staat mit den am weitesten gehenden Massnahmen in Europa. Die Indexwerte Liechtensteins liegen ihrerseits zumeist tiefer als diejenigen der Schweiz. Die Liechtensteiner Massnahmen sind folglich als weniger weitgehend zu betrachten als diejenigen der Schweiz.

Abbildung 6: Government Response Index, 1. Januar 2020 bis 31. Mai 2022



Erläuterung: Dargestellt ist der Government Response Index für Liechtenstein (rot), die Schweiz (gelb), Österreich (blau) und Deutschland (grün) sowie die maximalen, minimalen und mittleren Indexwerte von insgesamt 45 europäischen Staaten⁴¹⁸ (graue Fläche resp. gestrichelte Linie). Quelle: Oxford COVID-19 Government Response Tracker (<https://github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker>, Stand 22.08.2022), eigene Berechnung des Mittelwerts.

Ein Grund für die vergleichsweise tiefen Werte Liechtensteins ist aber auch methodischer Natur. Der *Government Response Index* beinhaltet nämlich auch zwei ökonomische Indikatoren, die in der Liechtensteiner Pandemiepolitik von eher untergeordneter Rolle sind. Konkret handelt es sich um die Einkommensbeihilfen⁴¹⁹ sowie die Entschuldung/Vertragsentlastungen für Privathaushalte⁴²⁰. Insbesondere der vom Landtag erstmals am 20. März 2020 gewährte Beitrag an die Arbeitslosenversicherungskasse⁴²¹ und das Ausfallgarantiesgesetz, das die Vergabe von liquiditätssichernden Krediten an liechtensteinische Unternehmen ermöglichte,⁴²² fallen nicht darunter. Abbildung 7 stellt deshalb den *Containment and Health Index*⁴²³ dar, der ohne

⁴¹⁸ Es handelt sich dabei um: Albanien, Andorra, Belarus, Belgien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Färöer-Inseln, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Italien, Kosovo, Kroatien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Moldova, Monaco, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Russland, San Marino, Schweden, Schweiz, Serbien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Türkei, Ukraine, Ungarn, Vereinigtes Königreich, Zypern.

⁴¹⁹ Dabei geht es darum, «ob die Regierung die Gehälter von Menschen, die ihren Arbeitsplatz verlieren oder nicht arbeiten können, übernimmt oder direkte Zahlungen, ein universelles Grundeinkommen oder Ähnliches bereitstellt. (Einschliesslich Zahlungen an Unternehmen, wenn diese ausdrücklich mit der Lohn-/Gehaltsliste verbunden sind).» (Hale et al. (2021a), S. 26, Übersetzung aus dem Englischen durch die Autoren).

⁴²⁰ Mit diesem Indikator wird erhoben, «ob die Regierung finanzielle Verpflichtungen einfriert (z. B. die Rückzahlung von Darlehen einstellt, die Einstellung von Dienstleistungen wie Wasser verhindert oder Zwangsräumungen verbietet).» (Hale et al. (2021a), S. 26, Übersetzung aus dem Englischen durch die Autoren).

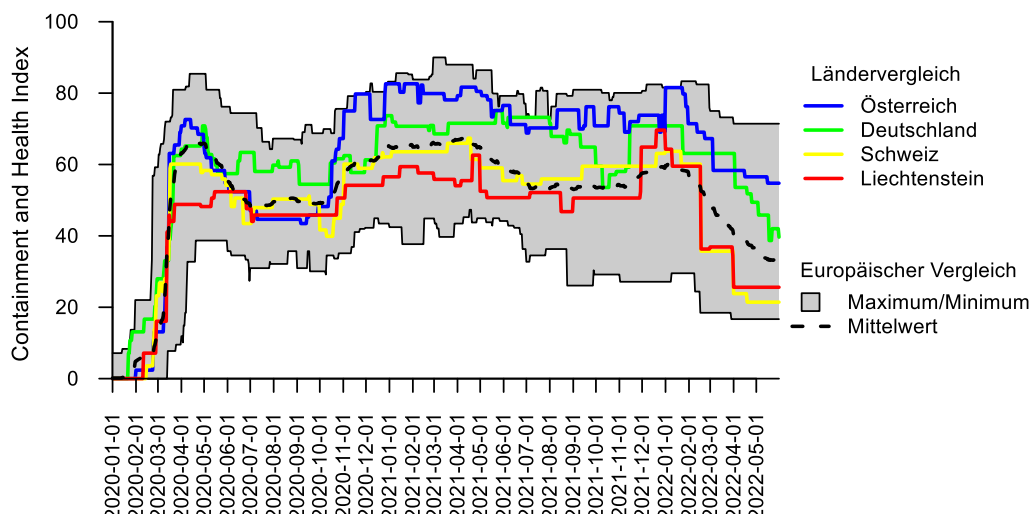
⁴²¹ Finanzbeschluss vom 20. März 2020 über die Gewährung eines ausserordentlichen Landesbeitrags an die Liechtensteinische Arbeitslosenversicherungskasse, LGBl. 2020 Nr. 101. Siehe auch die Finanzbeschlüsse vom 6. November 2020 (LGBl. 2020 Nr. 515) und vom 2. Dezember 2021 (LGBl. 2020 Nr. 10).

⁴²² 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.

⁴²³ Hale et al. (2021a).

diese ökonomischen Indikatoren auskommt und sich stattdessen auf Massnahmen zur Eindämmung des Virus (acht Indikatoren)⁴²⁴ und auf Massnahmen im Gesundheitssystem (acht Indikatoren)⁴²⁵ beschränkt.

Abbildung 7: Containment and Health Index, 1. Januar 2020 bis 31. Mai 2022



Erläuterung: Dargestellt ist der Containment and Health Index für Liechtenstein (rot), die Schweiz (gelb), Österreich (blau) und Deutschland (grün) sowie die maximalen, minimalen und mittleren Indexwerte von insgesamt 45 europäischen Staaten (graue Fläche resp. gestrichelte Linie, für die dargestellten Staaten siehe Fussnote 418). Quelle: Oxford COVID-19 Government Response Tracker (<https://github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker>, Stand 22.08.2022), eigene Berechnung des Mittelwerts.

In dieser auf ökonomische Indikatoren verzichtenden Betrachtungsweise des *Oxford Trackers* bewegen sich die in Liechtenstein und der Schweiz beschlossenen Massnahmen stärker im Mittelfeld der europäischen Staaten. Gleichwohl liegen die liechtensteinischen Indexwerte ab Juli 2020 zumeist unter dem europäischen Durchschnitt und sind im Jahr 2021 auch unter den Werten der Schweiz. Dies spricht für insgesamt weniger strenge Massnahmen. Im Kontrast dazu steht Deutschland, für das der *Oxford Tracker* für fast die ganze betrachtete Zeitspanne überdurchschnittliche Indexwerte ausweist. Österreich bewegte sich im Herbst 2020 im Bereich Liechtensteins, gehörte danach aber zeitweise wieder zu den Ländern mit den höchsten Werten von allen 45 untersuchten Staaten. Über die gesamte Zeitperiode betrachtet, kam Italien am häufigsten auf die höchsten Indexwerte, gefolgt von Griechenland.

Die 14 Indikatoren des *Containment and Health Index* werden mit zwei- bis sechsstufigen ordinalen Skalen operationalisiert, wobei höhere Skalenwerte für jeweils striktere Massnahmen stehen.⁴²⁶ Betrachten wir die Indikatoren separat, dann fallen – wiederum gemäss den Daten des *Oxford Trackers* – einige Unterschiede zwischen den vier deutschsprachigen Staaten auf. Bei der Interpretation der Daten ist jedoch Vorsicht geboten, da es durchaus gewisse Ungenauigkeiten geben kann. Das zeigt sich beispielsweise bei den Schulschliessungen, wo die Ferientage auch als Schulschliessungen gezählt wurden. Die folgenden Angaben sind denn auch nicht als punktgenaue, über alle Zweifel erhabene Messungen zu interpretieren. Vielmehr dienen sie als allgemeine Richtschnur, die Tendenzen und Trends in den einzelnen Staaten aufzeigen können.

Zunächst stellt Tabelle 3 die acht Indikatoren im Bereich «Eindämmungs- und Schliessungsmassnahmen» (Indikatoren C1-C8) vor, wobei für jedes der vier Länder die Anzahl Tage in der jeweils höchsten Stufe – also der jeweils am weitesten gehenden Massnahme – ausgewiesen wird. Dabei fällt auf, dass es in Deutschland bedeutend längere Schulschliessungen auf allen Schulstufen gegeben hat als in den anderen drei Staaten.

⁴²⁴ Siehe die Auflistung der Indikatoren in Fn. 412.

⁴²⁵ Siehe die Auflistung der Indikatoren in Fn. 414.

⁴²⁶ Das entsprechende Codebuch findet sich unter <https://github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker/blob/master/documentation/codebook.md> (letzter Zugriff am 22.08.2022). Die Frage nach der Absage öffentlicher Veranstaltungen wird beispielsweise auf einer dreistufigen Skala gemessen: keine Massnahmen, Empfehlung zur Absage, Pflicht zur Absage.

Ferner wurde die Beschränkung von Versammlungen auf maximal 10 Personen länger aufrechterhalten, und es kam zu strikteren Einschränkungen für internationale Reisen. Nur in Deutschland gab es ein generelles Einreiseverbot für ausländische Reisende, während es in allen vier Staaten am häufigsten zu Verboten für die Einreise aus spezifischen Regionen kam.⁴²⁷ In Österreich gab es demgegenüber klar längere Betriebs-schliessungen für alle nicht unbedingt notwendigen Arbeitsplätze. Im Unterschied zu den anderen drei Ländern waren auch öffentliche Verkehrsmittel von Schliessungen betroffen, so wie die Buslinie über die liechtensteinisch-österreichische Grenze. In der Schweiz und in Liechtenstein gab es keine per Gesetz angeordneten Schliessungen des öffentlichen Verkehrs. Vorübergehend eingestellt wurden von der LieMobil jedoch die Spätkurse und die Nachtbusse, die jeweils Freitag- und Samstagnacht Ausgehfreudige transportiert hatten.⁴²⁸ Überdies reduzierten die LieMobil den Fahrplan ab dem 23. März 2020, weil weniger Fahrgäste unterwegs waren und mit krankheitsbedingten Ausfällen des Fahrpersonals gerechnet wurde.⁴²⁹

Ferner hatten Liechtenstein und die Schweiz im Unterschied zu Deutschland und Österreich keine vollständigen Beschränkungen des inländischen Verkehrs zwischen Regionen und Städten verordnet, wobei gerade in Liechtenstein die Kleinräumigkeit eine Rolle gespielt haben dürfte. Zudem dauerte die Absage aller öffentlichen Veranstaltungen in Liechtenstein weniger lange als in den drei anderen Ländern.⁴³⁰ Auf ein umfassendes Verbot, die eigene Wohnung zu verlassen, verzichteten alle vier deutschsprachigen Staaten. Liechtenstein und die Schweiz waren in diesem Punkt zurückhaltender als Deutschland und Österreich. Dies zeigt die zweithöchste, nicht in Tabelle 3 dargestellte Ausprägung dieses Indikators, nämlich die Vorgabe, das Haus nur für tägliche Bewegung, den Lebensmitteleinkauf und sonstige notwendige Fahrten zu verlassen. Eine solche Anordnung gab es in Liechtenstein und der Schweiz nicht, in Österreich und Deutschland hingegen schon.

⁴²⁷ Siehe für Liechtenstein die Zusammenstellung in Unterkapitel 5.3.

⁴²⁸ *LieMobil*, Geschäftsbericht 2021, S. 9: Die Nachtbusfahrten wurden erst am 2. Juli 2021 wieder aufgenommen.

⁴²⁹ *LieMobil*, Geschäftsbericht 2020, S. 27 f., abrufbar unter: <https://liemobil.li/de/ueber-uns#geschaeftsberichte>.

⁴³⁰ Siehe die Zusammenstellung in Unterkapitel 5.7.

Tabelle 3: Anzahl Tage mit maximaler Einschränkung gemäss acht Indikatoren im Bereich «Eindämmungs- und Schliessungsmassnahmen», 1. Januar 2020 bis 31. Mai 2022

Indikator	Ausprägung	Liechtenstein	Schweiz	Österreich	Deutschland
Schulschliessungen	Schliessungen auf allen Stufen	80	56	91	253
Beschränkung von Versammlungen	Beschränkung von Versammlungen auf max. 10 Personen	293	347	371	634
Einschränkungen für internationale Reisen	Verbot für alle Regionen oder vollständige Schliessung der Grenzen	0	0	0	59
Betriebsschliessungen	Schliessung/Arbeit von zu Hause aus für alle nicht unbedingt notwendigen Arbeitsplätze	45	60	167	75
Schliessung öffentlicher Verkehrsmittel	Vorgeschriebene Schliessung (oder Verbot für Benützung für die meisten Personen)	0	0	27	0
Absage öffentlicher Veranstaltungen	Erfordernis zur Absage aller öffentlichen Veranstaltungen	399	544	620	667
Beschränkung des internen Verkehrs zw. Städten/Regionen	Interne Bewegungseinschränkungen in Kraft	0	0	236	313
Aufforderungen zu Hause zu bleiben	Verbot, das Haus zu verlassen, mit minimalen Ausnahmen	0	0	0	0

Erläuterung: Dargestellt ist die Anzahl Tage, an denen die restriktivsten Einschränkungen (Spalte «Ausprägung») von 8 der 14 Indikatoren des *Containment and Health Index* in Liechtenstein, der Schweiz, Österreich und Deutschland galten. Im Falle von Schulschliessungen wurden Ferientage und Wochenenden mitgezählt. Quelle: Oxford COVID-19 Government Response Tracker (<https://github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker>, Stand 22.08.2022).

Die weiteren sechs Indikatoren des *Containment and Health Index* sind dem Bereich «Prävention und Aufklärung» (Indikatoren H1-H3, H6-H8) zuzuordnen. Tabelle 4 präsentiert wiederum die Anzahl Tage, an denen die höchste Ausprägung der jeweiligen Indikatoren galten. Dabei gibt es jedoch insgesamt weniger pointierte Unterschiede zwischen den vier deutschsprachigen Ländern als zuvor im Bereich «Eindämmungs- und Schliessungsmassnahmen». In allen vier Staaten gab es lange, koordinierte öffentliche Informationskampagnen, einen offenen Zugang zu Tests und ein umfassendes Contact Tracing von Kontaktpersonen. Gemäss Angaben des *Oxford Trackers* kommt Liechtenstein jeweils auf höhere Werte als die Schweiz. Ein besonders langes umfassendes Contact Tracing gab es insbesondere in Österreich, während es in Deutschland den längsten offenen Zugang zu Tests gab.

Auf eine umfassende Maskenpflicht verzichteten alle vier deutschsprachigen Länder. Stattdessen lag der Fokus je nach Land stärker auf einer Maskenpflicht in spezifischen oder allen gemeinsamen öffentlichen Räumen ausserhalb der Wohnung sowie auf Situationen, in denen die Wahrung einer gewissen physischen Distanz nicht gewährleistet werden konnte.⁴³¹

Schliesslich weist Liechtenstein für die höchste Stufe des Indikators «Schutz von älteren Personen in Langzeitpflegeeinrichtungen/zu Hause» den Wert Null aus, während Österreich auf einen besonders hohen Wert

⁴³¹ Siehe für Liechtenstein die Zusammenstellung in Unterkapitel 5.4.

kommt. Dies bedeutet selbstverständlich nicht, dass Liechtenstein auf Massnahmen zum Schutz der älteren Mitmenschen verzichtet hat. Im Unterschied zu den anderen drei Ländern lag der Fokus jedoch nicht so sehr auf umfassenden oder besonders engen staatlichen Beschränkungen, sondern vielmehr auf entsprechenden Empfehlungen.⁴³²

Tabelle 4: Anzahl Tage mit maximaler Einschränkung gemäss sechs Indikatoren im Bereich «Politik des Gesundheitssystems», 1. Januar 2020 bis 31. Mai 2022

Indikator	Ausprägung	Liechtenstein	Schweiz	Österreich	Deutschland
Öffentliche Informationskampagnen	Koordinierte öffentliche Informationskampagnen	841	820	828	840
Zugang zu Tests	Offen (z. B. «Drive-Through»-Tests für asymptomatische Personen)	524	495	581	634
Contact Tracing	Umfassendes Contact-Tracing von Kontaktpersonen	690	647	793	635
Bereitstellung von Impfstoff	Universelle Verfügbarkeit von Impfstoffen für verschiedene Gruppen	273	315	331	345
Gesichtsbedeckungen ausserhalb Wohnung	Umfassende Maskenpflicht ausserhalb Wohnung, unabhängig von Standort und Anwesenheit anderer Personen	0	0	0	0
Schutz von älteren Personen in Langzeitpflegeeinrichtungen/ zu Hause	Umfassende Beschränkungen für Isolation und Hygiene, Verbot nicht unbedingt erforderlicher externer Besuche und/oder Verpflichtung für alle älteren Menschen, zu Hause zu bleiben und Haus mit minimalen Ausnahmen nicht zu verlassen	0	90	595	185

Erläuterung: Dargestellt ist die Anzahl Tage, an denen die restriktivsten Einschränkungen (Spalte «Ausprägung») von 6 der 14 Indikatoren des Containment and Health Index in Liechtenstein, der Schweiz, Österreich und Deutschland galten. Quelle: Oxford COVID-19 Government Response Tracker (<https://github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker>, Stand 22.08.2022).

Insgesamt zeigen die Daten des *Oxford COVID-19 Government Response Trackers*, dass die in Liechtenstein getroffenen einschränkenden Massnahmen im europäischen Vergleich als eher unterdurchschnittlich zu interpretieren sind. Auch gingen die beschlossenen Eindämmungs- und Schliessungsmassnahmen oftmals weniger weit als in den anderen deutschsprachigen Ländern. Dies ist in Teilen den besonderen Rahmenbedingungen Liechtensteins geschuldet, weil es beispielsweise über keine Ballungszentren verfügt. Zudem begünstigt die Kleinräumigkeit eine rasche Einführung und effiziente Umsetzung von Einschränkungen und Lockerungen und somit eine wirkungsvolle Steuerung der Pandemiebekämpfung. Die eher gemässigte Nutzung von Schutzmassnahmen ist aber sicher auch Ausdruck einer freiheitlich geprägten politischen Grundhaltung in Liechtenstein.

Der internationale Vergleich zeigt aber auch, dass die Grundzüge der Massnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie in allen Liechtenstein umgebenden Staaten sehr ähnlich waren. Für Liechtenstein wäre

⁴³² Zu den Kontakteinschränkungen in den Alters- und Pflegeheimen siehe Kapitel 5.3.3 in *Schiess Rütimann* (2023).

dabei eine Sonderrolle aufgrund der starken grenzüberschreitenden Mobilität aber auch aufgrund der Relevanz guter Beziehungen zu seinen Nachbarstaaten schlicht nicht möglich gewesen. Entsprechend waren die Grundzüge der Corona-Politik Liechtensteins durch den damaligen europäischen Kontext weitgehend vorgegeben.⁴³³

8 FAZIT

Die Corona-Pandemie brachte zahlreiche organisatorische Herausforderungen mit sich, welche Liechtenstein in der Summe aber gut meisterte. Für das Krisenmanagement wurde bereits sehr früh ein Pandemiestab eingesetzt, der seine Rechtsgrundlage im Pandemieplan von 2006 fand. Eine Einberufung des Landesführungsstabs war deshalb nicht nötig.

Die Arbeiten des Pandemiestabs werden von seinen Mitgliedern insgesamt positiv bewertet. Hervorgehoben werden insbesondere das hohe Engagement aller Beteiligten und das gemeinsame Ziel einer möglichst sachlichen und lösungsorientierten Krisenpolitik. Bei der Detailanalyse zeigt sich jedoch ein ambivalentes Bild. Kritisiert wird unter anderem, dass der Stab zu gross war, dass keine eigentliche Stabsarbeit geleistet wurde, sondern dass der Stab primär zum Austausch von Informationen diene, dass die einzelnen Mitglieder des Stabs teils sehr unterschiedlich kommunizierten und den Stab für sehr lange Ausführungen zu ihrer Institution nutzten, dass die Relevanz des Pandemiestabs mit der Zeit abnahm, dass Leitung und Vorsitz des Stabs durch die gleiche Person ausgeübt wurde oder dass der Stab zu wenig strikt geführt wurde. Auch wurde von einzelnen Stabsmitgliedern kritisiert, dass die in den relevanten Teilstäben erarbeiteten Lösungen von der Regierung teils ignoriert wurden, was sich auch negativ auf die Motivation der Stabsmitglieder ausgewirkt habe. Schliesslich wurde kritisiert, dass in der Funktionsweise und in den Überlegungen des Pandemiestabs, die nachgelagerten Stäbe (z. B. Führungsorgane der Gemeinden Liechtensteins (FOG)) und Organisationen, welche gerade in der ersten Pandemiephase auf der taktischen Ebene mit der Umsetzung der beschlossenen Massnahmen betraut waren, zu wenig eingebunden waren.

Angesichts der hohen Anzahl im Stab vertretener Akteure und der Vielzahl der durch diese Akteure abgedeckten Themen überrascht die unterschiedliche Wahrnehmung der Stabsarbeit nicht. Die vorgebrachten Kritikpunkte sind somit im Gesamtkontext der liechtensteinischen Krisenorganisation zu sehen und stehen einer insgesamt positiven Bewertung der Stabsarbeit nicht entgegen. Wichtig ist aber die Erkenntnis, dass die in der Corona-Pandemie praktizierte Stabsarbeit nicht unesehen als Modell für andere Krisen dienen sollte. Insbesondere konzentrierte sich sehr viel Verantwortung in der Person des Gesundheitsministers, der den Vorsitz und die Leitung des Stabs innehatte. Gerade in einer Pandemie, in der es durchaus zu gesundheitsbedingten Ausfällen kommen kann, birgt jede Konzentration von Kompetenzen in einzelnen Personen erhöhte Risiken.

Eine Evaluation der Wirksamkeit der verschiedenen Massnahmen konnte im Rahmen dieser Studie nicht vorgenommen werden, weil die einzelnen Studien aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive und nicht aus einer epidemiologischen Perspektive verfasst wurden. Auch die Maskenbeschaffung und die Impfstoffbeschaffung wurden im Rahmen dieser Studie nicht analysiert. Hier gilt für Liechtenstein wohl dasselbe wie für die Schweiz, dass gerade bei Masken die Vorratshaltung zu Beginn besser hätte sein können. Aus den verschiedenen im Rahmen der Studie geführten Gesprächen gibt es jedoch kein Indiz dafür, dass sich die Situation in Liechtenstein schlechter präsentierte als in der Schweiz.

Zur Bekämpfung der Corona-Pandemie wurde auch in Liechtenstein ein breites Spektrum an gesundheitspolitischen Massnahmen ergriffen, welche teils sehr weitgehende Einschränkungen mit sich brachten. Internationale Vergleiche – wie z. B. basierend auf Daten des *Oxford COVID-19 Government Response Trackers* –

⁴³³ Siehe hierzu auch die Aussagen von Daniel Koch, Leiter der Abteilung «Übertragbare Krankheiten» des Bundesamts für Gesundheit (BAG) zu Beginn der Corona-Pandemie, wonach die Schweiz gerade bei der Schliessung von Schulen auch unter Druck von Frankreich handelte (Renz, Fabian, «Herr Koch, Sie klingen heute wie ein Lockdown-Skeptiker. Warum?», Tagesanzeiger, 16.03.2023).

zeigen jedoch, dass die in Liechtenstein getroffenen einschränkenden Massnahmen im europäischen Vergleich als eher mild zu interpretieren sind. Im Rahmen der für diese Evaluation geführten Gespräche mit den verschiedenen Akteuren wurden einzelne Massnahmen wie z. B. die Schliessung von Geschäften oder Schulen in der ersten Pandemiewelle rückwirkend als zu weitgehend kritisiert. Umgekehrt wurde von einzelnen Beteiligten eine zu rasche Lockerung von Massnahmen wie z. B. bei der Maskenpflicht oder bei Regelungen der Isolation und Quarantäne kritisiert. Mit Blick auf das im Zeitpunkt des Erlasses vorhandene Wissen und die dazumal vorliegenden Prognosen waren die damals getroffenen Entscheide jedoch nicht unbegründet, und sie waren darüber hinaus ähnlich den Massnahmen der Nachbarstaaten.

Kritisch zu werten ist aber sicherlich der überhastete Abbau des auf dem Spoerry-Areal eingerichteten Impfzentrums im Herbst 2021. Auch zur Planung und Errichtung dieses Impfzentrums im Dezember 2020 bzw. Januar 2021 hätte man wohl früher entsprechende Schritte einleiten können. Zudem hätte die Impfkampagne aktiver gestaltet werden können, indem beispielsweise alle Einwohnerinnen und Einwohner bereits zu einem frühen Zeitpunkt direkt kontaktiert worden wären.

Sobald einzelne Massnahmen in Liechtenstein von denjenigen in der Schweiz abwichen, bestand ein grösserer Erklärungsbedarf. Von einzelnen befragten Personen wurde deshalb in den Raum gestellt, ob solche Abweichungen sinnvoll waren. Auch hier handelt es sich meist um eine subjektive Bewertung. Generell gilt: Massnahmen sollten möglichst klar und verständlich kommuniziert werden sowie einfach um- und durchsetzbar sein. Ebenso sollten die Massnahmen nicht in einer zu hohen Frequenz geändert werden.

Weitgehend positiv wurde demgegenüber die Praxis bewertet. Die Um- und Durchsetzung von Regeln sei mit dem nötigen Pragmatismus sowie mit Mass und Ziel erfolgt. Auch ist es der Regierung und Verwaltung wiederholt gelungen, innovative Lösungen anzustossen wie z. B. die Herstellung von Desinfektionsmittel aus Alkohol. Die enge Zusammenarbeit mit Schlüsselakteuren im Gesundheitsbereich wie der Ärztekammer oder dem Labormedizinischen Zentrum Dr. Risch habe zudem den Aufbau und die Umsetzung einer Teststrategie begünstigt. Besonders positiv bewertet wurde von verschiedenen Expertinnen und Experten sowie von den Betroffenen das Contact Tracing.

Die Grundsätze einer erfolgreichen Krisenkommunikation wurden weitgehend eingehalten. Die Regierung kommunizierte während der Pandemie meist sehr ausführlich und gestützt auf Daten. Für die Kommunikation wurden während der Corona-Pandemie auch neue Wege beschritten, indem die Medienkonferenzen beispielsweise im Landekanal übertragen wurden und eine Gebärdensprachdolmetscherin anwesend war. Dies sicherte eine breite Resonanz und hohe Zugänglichkeit. Dass jeweils alle fachlich zuständigen Regierungsmitglieder an den Präsentationen teilnahmen, garantierte inhaltlich korrekte Antworten und unterstrich die Einigkeit der Regierung. Darüber hinaus informierte die Regierung in Interviews und gab in Diskussionssendungen Antwort auf Fragen aus der Bevölkerung. Die Krisenkommunikation enthielt also auch dialogische Elemente. Kritisch zu betrachten ist demgegenüber das Fehlen einer zentralen Informationsplattform, welche mit Hilfsmitteln wie Suchfunktion etc. ausgestattet ist. Die von der Regierung initiierten Websites konnten diese Ansprüche nicht oder nur teilweise erfüllen.

Eine besondere Herausforderung für einen sehr kleinen Staat wie Liechtenstein ist die Verfügbarkeit von personellen Ressourcen. Trotz der immanenten Ressourcenknappheit und des grundsätzlich stark ausgelasteten Arbeitsmarktes konnten alle wichtigen Aufgaben bewältigt werden. Für neue Aufgaben wie z. B. das Contact Tracing konnte in der Regel ausreichend zusätzliches Personal gewonnen werden. Gerade zu Beginn der Krise herrschte eine grosse Solidarität, welche sich in Hilfsbereitschaft in unterschiedlicher Form ausdrückte.

Hervorzuheben ist abschliessend der grosse Einsatz aller in das Krisenmanagement involvierten Personen. Sie haben dazu beigetragen, dass Liechtenstein die Krise insgesamt und vor allem auch im Vergleich zu vielen anderen Staaten gut gemeistert hat.

9 REFERENZEN

Amt für Bevölkerungsschutz Fürstentum Liechtenstein, Gefährdungsanalyse Liechtenstein: Bericht zur Phase I: Situationsanalyse, Gefährdungsauswahl und Risikoabschätzung, Vaduz, 5. November 2012, abrufbar unter: https://www.llv.li/files/abs/pdf-llv-abs-bericht_gefaehrungsanalyse-phase1-2012.pdf

Amt für Gesundheitsdienste, Liechtensteiner Pandemieplan September 2006, Schaan, 22. September 2006, abrufbar unter: https://www.llv.li/files/ag/pdf-llv-ag-fl_-_pandemieplan_september_2006.pdf

Bouder, Frederic (2022), Principles and challenges of risk communication/crisis communication, specifically addressing issues relating to pandemics. Underlagsrapport till SOU 2022:10 Sverige under pandemin, Coronakommissionen, Stockholm 2022, abrufbar unter: <https://coronakommissionen.com/wp-content/uploads/2022/02/underlagsrapport-principles-and-challenges-of-risk-communicationcrisis-communication.pdf>

Bundesamt für Gesundheit (BAG)

- Evaluation der Krisenbewältigung Covid-19 bis Sommer 2021. Stellungnahme der Steuergruppe der Evaluation, Bern April 2022
- Influenza-Pandemieplan Schweiz. Strategien und Massnahmen zur Vorbereitung auf eine Influenza-Pandemie. 5. Aufl., Bern 2018, abrufbar unter: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/das-bag/publikationen/broschueren/publikationen-uebertragbare-krankheiten/pandemieplan-2018.html>
- Pflichtenheft: Evaluation der Impfpromotion und Erhöhung der Impfbereitschaft, Autorinnen: Wiedenmayer, Gabriele/Bonassi, Tamara, Fachstelle Evaluation und Forschung, BAG, Bern, 31. Mai 2022

Bundeskanzlei, Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie (2. Phase / August 2020 bis Oktober 2021), Bern, 22. Juni 2022, abrufbar auf der Website der Bundeskanzlei: <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/fuehrungsunterstuetzung/krisenmanagement.html>

Bundesministerium des Innern (2014), Leitfaden Krisenkommunikation, Berlin, abrufbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bevoelkerungsschutz/leitfaden-krisenkommunikation.pdf;jsessionid=3C324D95EC3CED2433E4BAB1E72D1D7C.1_cid340?__blob=publicationFile&v=5.

Deutscher Ethikrat, Stellungnahme vom 4. April 2022: Vulnerabilität und Resilienz in der Krise – Ethische Kriterien für Entscheidungen in einer Pandemie, Berlin 2022, abrufbar unter: <https://www.ethikrat.org/fileadmin/Publikationen/Stellungnahmen/deutsch/stellungnahme-vulnerabilitaet-und-resilienz-in-der-krise.pdf>

Europäische Kommission

- Erklärung vom 21.12.2020: Erklärung von Präsidentin von der Leyen zur Marktzulassung des BioNTech-Pfizer COVID-19 Impfstoffs, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/STATEMENT_20_2510
- Pressemitteilung vom 21.12.2021: Digitales COVID-Zertifikat der EU: Kommission legt verbindlichen Anerkennungszeitraum von neun Monaten für Impfcertifikate fest, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_6837

Frommelt, Christian (2020), Öffentliche Meinung in Liechtenstein zur Corona-Pandemie. Auswertung einer Umfrage im Auftrag des Liechtensteiner Vaterlands, Liechtenstein-Institut, Bendern 2020, abrufbar unter: https://www.liechtenstein-institut.li/application/files/4315/9661/2698/Corona_Umfrage_Final_Veroeffentlichung.pdf

Frommelt, Christian/Milic, Thomas/Rochat, Philippe (2023), Die Corona-Pandemie aus der Sicht von Gesellschaft, Politik und Verwaltung. Synthese aus verschiedenen Umfragen und weiteren Analysen. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern

Frommelt, Christian/Schiess Rütimann, Patricia M. (2023), Die Corona-Pandemie in Liechtenstein – Rahmenbedingungen, ausgewählte Erkenntnisse und Lehren. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern

- Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates*, Kontakte der Bundesbehörden mit den Unternehmen Lonza und Moderna betreffend die Herstellung und die Beschaffung von Covid-19-Impfstoffen. Bericht vom 16. November 2021, BBl 2022 450
- Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte*, Krisenorganisation des Bundes für den Umgang mit der Covid-19-Pandemie (Januar bis Juni 2020). Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 17. Mai 2022, BBl 2022 1801⁴³⁴
- Hale, Thomas/Anania, Jessica/Angrist, Noam/Boby, Thomas/Cameron-Blake, Emily/Di Folco, Martina/ Ellen, Lucy/Goldszmidt, Rafael/Hallas, Laura/Kira, Beatriz/Luciano, Maria/Majumdar, Saptarshi/Nagesh, Radhika/Petherick, Anna/Phillips, Toby/Tatlow, Helen/Webster, Samuel/Wood, Andrew/Zhang, Yuxi (2021a), «Variation in Government Responses to COVID-19». Version 12.0. *Blavatnik School of Government Working Paper*, 11 June 2021. Online unter: www.bsg.ox.ac.uk/covidtracker
- Hale, Thomas/Angrist, Noam/Goldszmidt, Rafael/Kira, Beatriz/Petherick, Anna/Phillips, Toby/Webster, Samuel/Cameron-Blake, Emily/Hallas, Laura/Majumdar, Saptarshi/Tatlow, Helen (2021b), «A global panel database of pandemic policies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker)». *Nature Human Behaviour*, Vol 5, 529-238, abrufbar unter: <https://doi.org/10.1038/s41562-021-01079-8>
- Hale, Thomas/Petherick, Anna/Anania, Jessica/Andretti, Bernardo/Angrist, Noam/Barnes, Roy/Boby, Thomas/Cameron-Blake, Emily/Cavalieri, Alice/Di Folco, Martina/Edwards, Benjamin/Ellen, Lucy/Elms, Jodie/Furst, Rodrigo/Gomes Ribeiro, Liz/Green, Kaitlyn/Goldszmidt, Rafael/Hallas, Laura/Kira, Beatriz/Luciano, Maria/Majumdar, Saptarshi/Marques Oliveira, Thayslene/Nagesh, Radhika/Phillips, Toby/Pott, Annalena/Sampaio, Julia/Tatlow, Helen/Wade, Adam/Webster, Samuel/Wood, Andrew/Zha, Hao/Zhang, Yuxi (2022), «Variation in Government Responses to COVID-19». Version 13.0. *Blavatnik School of Government Working Paper*, 27 July 2022. Online unter: www.bsg.ox.ac.uk/covidtracker
- Hauri, Andrin/Kohler, Kevin/Scharte, Benjamin/Wenger, Andreas (2020), Pandemievorbereitung in der Schweiz: Krisenvorsorge als laufender Lernprozess, Bulletin 2020 zur schweizerischen Sicherheitspolitik, herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, 2020, S. 47–79, abrufbar auf der Website des CSS: https://css.ethz.ch/publikationen/bulletin-zur-schweizerischen-sicherheitspolitik/details.html?id=/p/a/n/d/pandemievorbereitung_in_der_schweiz_kris
- Interface Politikstudien Forschung Beratung AG*, Evaluation der Krisenbewältigung Covid-19 bis Sommer 2021. Schlussbericht zuhanden des Bundesamts für Gesundheit (BAG), Autorinnen und Autoren: Balthasar, Andreas/Essig, Stefan/von Stokar, Thomas/Vettori, Anna/von Dach, Andrea/Trageser, Judith/Trein, Philipp/Rubinelli, Sara/Zenger, Christoph/Perrotta, Maria/Weiss, Günter, Luzern, 4. Februar 2022
- Liechtenstein-Institut* (2022), Impfpflicht in Liechtenstein. Rechtliche und ethische Überlegungen. Gamprin-Bendern, Januar 2022, abrufbar unter: https://www.liechtenstein-institut.li/application/files/3516/4439/8120/2022-02-06_Studie_Impfpflicht_Final.pdf
- Marxer, Wilfried (2020), Die Corona-Krise aus der Sicht liechtensteinischer Unternehmen. Blitzumfrage im Auftrag des Ministeriums für Infrastruktur, Wirtschaft und Sport der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Liechtenstein-Institut, Bendern Mai 2020, abrufbar unter: https://www.liechtenstein-institut.li/application/files/9915/9281/9406/2020_06_Corona_Umfrage_Auswertung-Unternehmensumfrage_final.pdf
- Milic, Thomas/Frommelt, Christian (2022), Corona-Pandemie und öffentliche Schulen Liechtensteins. Ergebnisse einer Befragung von Schülerinnen und Schülern, Lehrpersonen und Eltern. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern, August 2022, abrufbar unter: https://www.liechtenstein-institut.li/application/files/5316/6132/6237/2022_08_Corona-Schulen_final.pdf

⁴³⁴ Die Entgegung des Bundesrates erfolgte mit: *Schweizerischer Bundesrat*, Krisenorganisation des Bundes für den Umgang mit der Covid-19-Pandemie (Januar bis Juni 2020) Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 17. Mai 2022. Stellungnahme des Bundesrates vom 23. September 2022, BBl 2022 2392.

- Milic, Thomas/Rochat, Philippe/Frommelt, Christian* (2021), Die COVID-19-Pandemie in Liechtenstein: Ein Stimmungsbild. Ergebnisse einer Umfrage. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern, September 2021, abrufbar unter: https://www.liechtenstein-institut.li/application/files/9516/3419/1520/2021_10_12_Praesentation_Corona-Pandemie.pdf
- Mill, John Stuart*, Über die Freiheit, Übersetzung von Bruno Lemke, Stuttgart 2017
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)*, Flattening the COVID-19 peak: Containment and mitigation policies, 24. März 2020, abrufbar unter: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=124_124999-yt5ggxirhc&title=Flattening_the_COVID-19_peak-Containment_and_mitigation_policies
- Palmer, Katie/Nemer, Leda/Menne, Bettina* (2021), How has the COVID-19 vaccination been rolled out in small countries within the European Region?, European Observatory on Health Systems and Policies, Cross country analyses, 01.07.2021, abrufbar unter: <https://eurohealthobservatory.who.int/monitors/hcrm/analyses/hcrm/how-has-the-covid-19-vaccination-been-rolled-out-in-small-countries-within-the-european-region>
- Radio Liechtenstein*, Sondersendung vom 7. Januar 2022, 12.05 Uhr «Sondersendung Kinderimpfung gegen das Coronavirus», abrufbar unter: <https://www.radio.li/nachhoren>
- Rawls, John* (1975), Theorie der Gerechtigkeit, Berlin, Deutsche Erstaufgabe
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein – Medienmitteilungen*⁴³⁵
- 13. März 2020 «Schliessung aller öffentlichen und privaten Bildungs- und Kinderbetreuungseinrichtungen»
 - 15. März 2020 «Coronavirus: Massnahmen werden morgen Montag, 16. März 2020, verschärft» 20. März 2020 «Weitere Reduktion der Sozialkontakte»
 - 24. März 2020 «Coronavirus: Vom Präsenz- zum Fernunterricht»
 - 14. Mai 2020 «Regierungschef Adrian Hasler trifft Bundeskanzler Sebastian Kurz an der liechtensteinisch – österreichischen Grenze in Schaanwald»
 - 18. Mai 2020 «Dringende Empfehlung zum Tragen von Masken im öffentlichen Verkehr»
 - 9. Dezember 2020 «Regierung analysiert Entwicklung in der Schweiz und genehmigt Vereinbarung für Covid-19-Impfstoff»
 - 23. Oktober 2020 «Regierung schliesst Gastronomie während drei Wochen»
 - 15. Dezember 2020 «Regierung möchte Fallzahlen über die Feiertage deutlich reduzieren»
 - 18. Dezember 2020 «Nationaler Schulterschluss für Winterruhe»
 - 30. Dezember 2020 «Regierung ermahnt zum Jahreswechsel zu allergrösster Vorsicht»
 - 18. Januar 2021 «Impfungen in Alters- und Pflegeheimen bis Mitte nächster Woche abgeschlossen»
 - 5. Februar 2021 «Personen über 85 Jahren können sich ab dem 16. Februar 2021 impfen lassen»
 - 10. Februar 2021 «Personen mit Jahrgang 1940 und älter können sich impfen lassen»
 - 21. Februar 2021 «Personen mit Jahrgang 1945 und älter können sich impfen lassen»
 - 9. März 2021 «Vorbereitung der online-Anmeldung für Risikopatienten»
 - 18. März 2021 «Online-Anmeldung für Impfung ab 23. März 2021 möglich»
 - 24. März 2021 «Personen mit Jahrgang 1951 und älter können sich impfen lassen»
 - 6. April 2021 «Erstmals Impftermine für Personen ausserhalb der Priorisierungsgruppen vergeben»
 - 20. April 2021 «Regierung beschliesst vorsichtigen Öffnungsschritt»
 - 18. Mai 2021 «Epidemiologische Lage lässt weitere Lockerungen zu»
 - 21. Mai 2021 «Digitales Grünes Zertifikat»: eID.li-Registrierungsstelle im Impfzentrum»
 - 23. Juni 2021 «Covid-Zertifikate werden ab sofort ausgestellt»
 - 2. Juli 2021 «EU/EWR Covid-Testzertifikate werden zeitnah ausgestellt»
 - 5. Juli 2021 «Erstimpfungen ohne Voranmeldung am Dienstagvormittag»

⁴³⁵ Alle Medienmitteilungen der Regierung sind abrufbar unter: <https://medienportal.regierung.li/>.

- 10. August 2021 «COVID-19: Regierung ermöglicht den Einsatz von 3G-Zertifikaten»
- 31. August 2021 «COVID-19: Impfangebot wird deutlich ausgebaut»
- 17. September 2021 «COVID-19: Zweitimpfungen werden im Impfzentrum durchgeführt»
- 13. Oktober 2021 «Anmeldung für Janssen-Impfung ab 18. Oktober möglich – Ergebnisse der COVID-19-Umfrage liegen vor»
- 9. November 2021 «COVID-19: Auffrischimpfungen und zusätzliche Zertifikate»
- 16. November 2021 «COVID-19: Auffrischimpfungen für 65- bis 79-Jährige starten im Dezember»
- 26. November 2021 «COVID-19: Auffrischimpfungen sollen vor Weihnachten erfolgen»
- 30. November 2021 «COVID-19: Persönliche Einladungen zu Auffrischimpfungen folgen»
- 9. Dezember 2021 «COVID-19: Letzte Impfungen in den Gemeinden am Freitag und Montag»
- 10. Dezember 2021 «COVID-19: Online-Anmeldung für Covid-19-Impfungen startet am 16. Dezember»
- 12. Dezember 2021 «COVID-19: Alle Einladungen für Boosterimpfungen versendet»
- 15. Dezember 2021 «COVID-19: Aktuelle Situation erfordert Verschärfung der Massnahmen»
- 22. Dezember 2021 «COVID-19: Online-Anmeldung für Kinderimpfungen startet nach Weihnachten»
- 11. Januar 2022 «COVID-19: Regierung empfiehlt rasche Anmeldung für Boosterimpfungen»
- 18. Januar 2022 «COVID-19: Verlängerung der Massnahmen und Erleichterung für Primarschulen»
- 25. Januar 2022 «Anmeldung für Boosterimpfungen ab 12 Jahren geöffnet»
- 9. Februar 2022 «Studie zur Möglichkeit einer Covid-19-Impfpflicht veröffentlicht»
- 10. Februar 2022 «COVID-19: Impfungen ohne Voranmeldung am 12. Februar»
- 16. Februar 2022 «COVID-19: Regierung hebt Massnahmen weitgehend auf»
- 3. Mai 2022 «Anmeldung für Covid-19-Impfung mit Nuvaxovid ab sofort möglich»
- 8. Juli 2022 «COVID-19: Anmeldung für zweite Booster-Impfung für Personen über 80 Jahren ab Dienstag»
- 26. September 2022 «COVID-19: Angepasster Impfstoff für Auffrischimpfung ab 10. Oktober verfügbar»
- 5. Oktober 2022 «Auffrischimpfung gegen COVID-19: Zeitpunkt ist entscheidend»
- 6. Oktober 2021 «COVID-19: Impfungen ohne Voranmeldungen am 7. Oktober in Schaan»
- 17. Oktober 2022 «Auffrischimpfung gegen COVID-19 mit Impfstoff von Pfizer ab 24. Oktober möglich»
- 24. Januar 2022 «COVID-19: Teststrasse und Impfzentrum werden geschlossen»

Regierung des Fürstentums Liechtenstein – Rechenschaftsberichte

- Rechenschaftsbericht der Regierung 2013, Vaduz 2014, abrufbar unter: <https://www.llv.li/files/srk/Rechenschaftsbericht%202013-mit%20Landesrechnung.pdf>
- Rechenschaftsbericht der Regierung 2015, Vaduz 2016, abrufbar unter: <https://www.llv.li/files/srk/rb15-rechenschaftsbericht-2015.pdf>
- Rechenschaftsbericht der Regierung 2016, Vaduz 2017, abrufbar unter: <https://www.llv.li/files/srk/rb16-rechenschaftsbericht-2016.pdf>
- Rechenschaftsbericht der Regierung 2017, Vaduz 2018, abrufbar unter: https://www.llv.li/files/srk/rb17_gesamtbericht_neu.pdf
- Rechenschaftsbericht der Regierung 2020, Vaduz 2021, abrufbar unter: https://www.llv.li/files/srk/rb20_rechenschaftsbericht_gesamt.pdf
- Rechenschaftsbericht der Regierung 2021, Vaduz 2022, abrufbar unter: https://www.llv.li/files/srk/rechenschaftsbericht_2021.pdf

Robert Koch Institut, Nationaler Pandemieplan Teil I: Strukturen und Massnahmen, Stand: 2. März 2017, abrufbar unter: https://www.gmkonline.de/documents/pandemieplan_teil-i_1510042222_1585228735.pdf

Rochat, Philippe (2023), Der Verlauf der Corona-Pandemie in Liechtenstein. Eine Darstellung mit öffentlich zugänglichen Daten. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern

Sachverständigenausschuss nach § 5 Abs. 9 Infektionsschutzgesetz, Evaluation der Rechtsgrundlagen und Massnahmen der Pandemiepolitik, Berlin, 30. Juni 2022 (Redaktionsschluss: 1. Juni 2022), abrufbar auf der

Website des Bundesministeriums für Gesundheit unter: https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/S/Sachverstaendigenausschuss/220630_Evaluationsbericht_IFSG_NEU.pdf

Schiess Rütimann, Patricia M. (2020), Der Zollvertrag und die Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus. Wie Schweizer Recht via Zollanschlussvertrag und Epidemien-gesetz in Liechtenstein Anwendung findet. Jusletter vom 4. Mai 2020 und Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut 65, abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.13091/li-ap-65>

Schiess Rütimann, Patricia M. (2023), Die Corona-Pandemie und das Recht. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern

Shi, Weifeng/Gao, George F. (2021), Emerging H5N8 avian influenza viruses, *Science*, Nr. 6544. Band 372, S. 784-786, abrufbar unter: DOI: 10.1126/science.abg6302

Staub, Robert (2022), ... und bald noch eine Welle mit vielen Toten – and nobody cares?, in: Beck, Konstantin/Kley, Andreas/Rohner, Peter/Vernazza, Pietro (Hrsg.), *Der Corona-Elefant. Vielfältige Perspektiven für einen konstruktiven Dialog*, Zürich 2022, S. 124–133

Tobler, Christa (2020), 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

Verein für Menschenrechte in Liechtenstein (VMR)

- Menschenrechte in Liechtenstein. Jahresbericht 2020, Vaduz April 2021, abrufbar unter: https://www.menschenrechte.li/wp-content/uploads/2019/01/JB_VMR_2020_web-1.pdf
 - Menschenrechte in Liechtenstein. Jahresbericht 2021, Vaduz, Mai 2022, abrufbar unter: https://www.menschenrechte.li/wp-content/uploads/2022/05/2021-VMR-Jahresbericht_GzD-final.pdf
- Vernazza, Pietro* (2022), SARS-CoV-2: Ein neuer Erreger und unsere Präventionsstrategien, in: Beck, Konstantin/Kley, Andreas/Rohner, Peter/Vernazza, Pietro (Hrsg.), *Der Corona-Elefant. Vielfältige Perspektiven für einen konstruktiven Dialog*, Zürich 2022, S. 156–178

Wenger, Andreas/Hauri, Andrin/Kohler, Kevin/Scharte, Benjamin/Thiel, Jan, Schweizer Krisenmanagement: Die Coronavirus-Pandemie als fachliche und politische Lernchance, *Bulletin 2020 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, S. 95–148

WHO (World Health Organization)

- Joint External Evaluation of IHR Core Capacities of the Swiss Confederation and the Principality of Liechtenstein, Mission Report, 2017, abrufbar unter: <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-WHE-CPI-2018.26>
- Non-pharmaceutical public health measures for mitigating the risk and impact of epidemic and pandemic influenza, 19. September 2019, abrufbar unter: <https://www.who.int/publications/i/item/non-pharmaceutical-public-health-measuresfor-mitigating-the-risk-and-impact-of-epidemic-and-pandemic-influenza>

Wichmann, Ole/Scholz, Stefan/Waize, Maria/Schmid-Küpke, Nora/Hamouda, Osamah/Wieler, Lothar H./Schaade, Lars (2021), Welche Impfquote ist notwendig, um COVID-19 zu kontrollieren?, *Robert Koch Institut, Epidemiologisches Bulletin*, 27/2021, 8. Juli 2021, S. 3–13, abrufbar unter: DOI 10.25646/8742

ANHANG

Detaillierte Kodierung zu Abbildung 5 auf der Basis des Oxford COVID-19 Government Response Tracker

Workplace closing	No measures	Recommend closing (or recommend work from home) or all businesses open with alterations resulting in significant differences compared to non-Covid-19 operation		Require closing (or work from home) for some sectors or categories of workers	Require closing (or work from home) for all-but-essential workplaces (eg grocery stores, doctors)
Stay at home requirements	No measures	Recommend not leaving house		Require not leaving house with exceptions for daily exercise, grocery shopping, and 'essential' trips	Require not leaving house with minimal exceptions (eg allowed to leave once a week, or only one person can leave at a time, etc)
School closing	No measures	Recommend closing, or all schools open with alterations resulting in significant differences compared to usual, non-Covid-19 operations		Require closing (only some levels or categories, eg just high school, or just public schools)	Require closing all levels
Restrictions on international travel	No restrictions	Screening arrivals	Quarantine arrivals from some or all regions	Ban arrivals from some regions	Ban on all regions or total border closure
Restrictions on internal movement	No measures	Recommend not to travel between regions/cities		Internal movement restrictions in place	
Restrictions on gathering size	No restrictions	Restrictions on very large gatherings (the limit is above 1000 people)	Restrictions on gatherings between 101-1000 people	Restrictions on gatherings between 11-100 people	Restrictions on gatherings of 10 people or less
Protection of elderly people	No measures	Recommended isolation, hygiene, and visitor restriction measures in LTCFs and/or elderly people to stay at home		Narrow restrictions for isolation, hygiene in LTCFs, some limitations on external visitors and/or restrictions protecting elderly people at home	Extensive restrictions for isolation and hygiene in LTCFs, all non-essential external visitors prohibited, and/or all elderly people required to stay at home and not leave the home with minimal exceptions, and receive no external visitors
Facial coverings	No policy	Recommended	Required in some specified shared/public spaces outside the home with other people present, or some situations when social distancing not possible	Required in all shared/public spaces outside the home with other people present or all situations when social distancing not possible	Required outside the home at all times regardless of location or presence of other people
Close public transport	No measures	Recommend closing (or significantly reduce volume/route/means of transport available)		Require closing (or prohibit most citizens from using it)	
Cancel public events	No measures	Recommend cancelling		Require cancelling	

Quelle: Oxford COVID-19 Government Response Tracker (<https://github.com/OxCGRT/covid-policy-tracker>, Stand 22.08.2022)



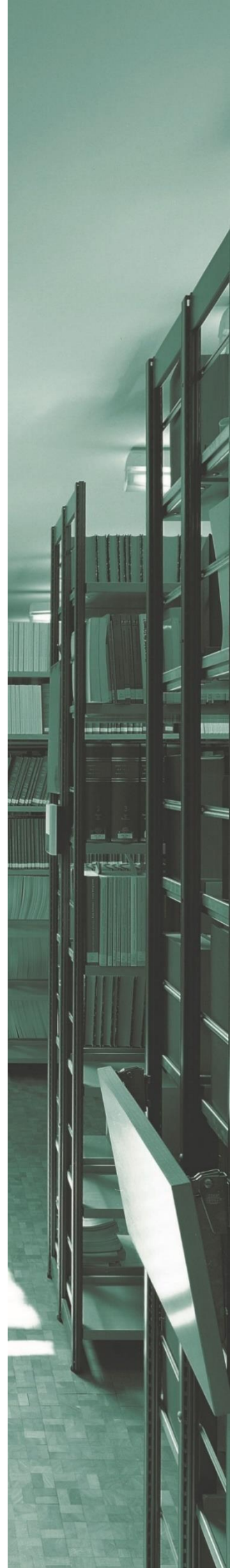
Christian Frommelt, Thomas Milic, Philippe Rochat

DIE CORONA-PANDEMIE AUS DER SICHT VON GESELLSCHAFT, POLITIK UND VERWALTUNG

SYNTHESE AUS VERSCHIEDENEN UMFragen
UND WEITEREN ANALYSEN



LIECHTENSTEIN-INSTITUT



Verantwortlich für den Inhalt

Christian Frommelt, Direktor und Forschungsleiter Politik, Liechtenstein-Institut

Thomas Milic, Forschungsbeauftragter Politik, Liechtenstein-Institut

Philippe Rochat, Forschungsbeauftragter Politik, Liechtenstein-Institut

Patricia Schiess Rütimann, Forschungsbeauftragte Recht, Liechtenstein-Institut (Kapitel 2.4, 4.2)

Mitarbeit

Jeldrik Schottke, Studentischer Mitarbeiter, Liechtenstein-Institut

Stefan Ospelt, Studentischer Mitarbeiter, Liechtenstein-Institut

Valentin Ritter, Praktikant, Liechtenstein-Institut

Die vorliegende Studie ist Teil der Untersuchung des liechtensteinischen Krisenmanagements während der Corona-Pandemie, die das Liechtenstein-Institut im Auftrag der Regierung des Fürstentums Liechtenstein durchführte. Diese besteht aus folgenden Publikationen:

- *Rochat, Philippe (2023):* Der Verlauf der Corona-Pandemie in Liechtenstein. Eine Darstellung mit öffentlich zugänglichen Daten. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.
- *Frommelt, Christian; Schiess Rütimann, Patricia M. (2023):* Das Krisenmanagement Liechtensteins in der Corona-Pandemie: Organisation, Kommunikation und Massnahmen. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.
- *Schiess Rütimann, Patricia M. (2023):* Die Corona-Pandemie und das Recht. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.
- *Frommelt, Christian; Milic, Thomas; Rochat, Philippe (2023):* Die Corona-Pandemie aus der Sicht von Gesellschaft, Politik und Verwaltung. Synthese aus verschiedenen Umfragen und weiteren Analysen. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.
- *Frommelt, Christian; Schiess Rütimann, Patricia M. (2023):* Die Corona-Pandemie in Liechtenstein – Rahmenbedingungen, ausgewählte Erkenntnisse und Lehren. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.

Zitervorschlag: Frommelt, Christian; Milic, Thomas; Rochat, Philippe (2023): Die Corona-Pandemie aus der Sicht von Gesellschaft, Politik und Verwaltung. Synthese aus verschiedenen Umfragen und weiteren Analysen. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.

Gamprin-Bendern, März 2023

Liechtenstein-Institut

St. Luziweg 2, 9487 Gamprin-Bendern, Liechtenstein

INHALTSVERZEICHNIS

DIE CORONA-PANDEMIE AUS DER SICHT VON GESELLSCHAFT, POLITIK UND VERWALTUNG	1
1 Einleitung.....	4
2 Gesellschaftliche Folgen der Pandemie	5
2.1 Auswirkungen auf das Wohlbefinden und die psychische Gesundheit	6
2.2 Fokus: Jugendliche	8
2.3 Fokus: Eltern von Schülerinnen und Schülern.....	10
2.4 Erfahrungen von Verbänden und anderen Institutionen mit Kontakt zu verletzlichen Menschen	12
3 Öffentliche Meinung zur Corona-Politik.....	14
3.1 Wahrnehmung von Massnahmen und Krisenmanagement	15
3.2 Wahrnehmung gesellschaftlicher Zusammenhalt und gesellschaftliche Polarisierung.....	18
3.3 Institutionenvertrauen und Systemzufriedenheit.....	23
3.4 Perspektiven auf die Corona-Politik.....	26
4 Andere Formen der Meinungsäusserung.....	27
4.1 Demonstrationen und politischer Protest.....	28
4.2 Vereinigungen und Vorstösse	31
4.2.1 Vereinigungen und Projekte zur Kritik an der Corona-Politik	31
4.2.2 Partei Mensch im Mittelpunkt (MiM)	33
4.2.3 Vorstösse gegen die Regierungspolitik.....	35
5 Medien in der Pandemie.....	37
5.1 Berichterstattung der Medien über die Pandemie	37
5.2 Leserbriefe im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie	41
5.3 Umfragedaten zum Informationsverhalten der Bevölkerung.....	43
5.4 Allgemeine Beobachtungen zur Rolle der Medien in der Corona-Pandemie	46
6 Gewaltenteilung in der Corona-Pandemie.....	48
6.1 Verhältnis Land und Gemeinden.....	48
6.2 Verhältnis Landtag und Regierung	49
6.2.1 Herausforderungen für den Parlamentarismus	49
6.2.2 Funktionserfüllung des Landtages in der Corona-Pandemie	50
6.2.3 Grundsätzliche Fragen zur Stellung des Landtages	54
7 Befragung der ins Krisenmanagement involvierten Akteure.....	55
7.1 Aufwand im Zusammenhang mit dem Krisenmanagement.....	56
7.2 Grundlagen des Krisenmanagements	58
7.3 Einschätzung zur Stabsarbeit	61
7.4 Einschätzung zum Krisenmanagement und zur Krisenkommunikation.....	64
7.5 Auswirkungen der Krise	71
7.6 Verbesserungsbedarf	71
8 Weitere Evaluationen.....	72
9 Fazit	74
10 Referenzen	76
Anhang.....	78

1 EINLEITUNG

Die Corona-Pandemie hat die Demokratie herausgefordert. Regierungen mussten zur Bekämpfung der Corona-Pandemie rasch Massnahmen mit grosser gesellschaftspolitischer Tragweite treffen. In manchen Staaten wurden die demokratischen Prozesse hierfür umgangen, in anderen Staaten zumindest adaptiert. Die Machtverhältnisse verschoben sich so zugunsten der Exekutive, und die demokratische Kontrolle wurde verringert.¹ Inwieweit eine solche Verschiebung auch in Liechtenstein beobachtet werden konnte und wie die Corona-Politik Liechtensteins von der Bevölkerung wahrgenommen wurde, ist Gegenstand dieser Untersuchung.

Zu Beginn der Pandemie herrschte in den meisten europäischen Staaten ein weitgehender Wertekonsens.² Dieser manifestierte sich in der allen anderen Zielen übergeordneten Zielsetzung des Schutzes von Leben und des Schutzes der öffentlichen Gesundheit. Als Folge dieses Wertekonsenses waren die von der Politik aufgegleisten Massnahmen zu Beginn der Krise weitgehend unbestritten bzw. verfügten die für das Krisenmanagement zuständigen Gremien über einen grossen Handlungsspielraum. Wichtig war in der Anfangsphase der Pandemie die (natur-)wissenschaftliche Expertise insbesondere aus den Feldern der Epidemiologie und Virologie,³ wobei die Politik trotz Einbezug dieser Expertise unter grosser Unsicherheit agierte.

Im Laufe der Pandemie kam der anfänglich bestehende Wertekonsens jedoch unter Druck. Die Corona-Krise und die getroffenen Massnahmen legten zusehends normative Konflikte offen, die nicht alleine mit Rekurs auf (natur-)wissenschaftliche Expertise gelöst werden können. Politische Entscheidungen wie etwa die Beschränkung von Kontakten oder das Verbot von Versammlungen können zwar dem absoluten Lebensschutz dienen, sie fordern aber auch gleichzeitig die Grundpfeiler liberaler Demokratien heraus: «Manche dieser Massnahmen führen auch zu Einschränkungen von Grundrechten oder tangieren die Ausübung von politischen Rechten, welche für die Demokratie zentral sind».⁴ In der Konsequenz gewannen gesellschaftspolitische Wertediskussionen zusehends an Bedeutung; «es kam zu einer offenen Auseinandersetzung über normative Aspekte: Wie ist Lebensschutz gegenüber anderen Werten – Freiheit, Würde, Partizipationschancen – abzuwägen? Haben nicht auch ökonomische Ziele eine eigenständige Berechtigung? Welche Belastungen sind Eltern und Kindern durch *Homeoffice* und *Homeschooling* zumutbar? Derartige Fragen symbolisieren die Vorrangstellung der normativen Thematisierungsweise».⁵

Diese Studie analysiert die öffentliche Meinung im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie anhand verschiedener Umfragen. Der öffentliche Diskurs und die öffentliche Meinung können dabei nur insoweit abgebildet werden, als dass fundierte Daten zur Verfügung stehen. Entsprechend können verschiedene für die Betrachtung der Corona-Pandemie wichtige gesellschaftspolitische Fragestellungen nicht im Detail analysiert werden oder müssen gänzlich ausgeklammert werden. In Kapitel 2 werden zu Beginn der Einfluss der Massnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie auf die Gesellschaft betrachtet. Die Ausführungen konzentrieren sich dabei auf das psychologisch-mentale Belastungsempfinden der Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner sowie auf zwei spezifisch betroffene Bevölkerungsgruppen, nämlich Jugendliche sowie Eltern von Schülerinnen und Schülern. Die Auswahl begründet sich mit der Verfügbarkeit von spezifischen Daten zu Liechtenstein, lässt sich aber auch dadurch rechtfertigen, dass diese beiden Gruppen immer wieder im Fokus der öffentlichen Diskussion über negative Auswirkungen der Pandemie standen.

¹ Kübler 2022, S. 50.

² Bogner & Menz 2021, S. 116 f.

³ Erst im Laufe der Zeit meldeten sich Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus anderen Fachdisziplinen zu Wort, beispielsweise aus der Ökonomie, Psychologie oder Rechtswissenschaften, und brachten ihre je eigenen Expertisen ein. Der dadurch entstehende Wissenskonflikt äusserte sich in mannigfaltiger Weise (Bogner & Menz 2021). Ökonominen wiesen auf die wirtschaftlichen Folgekosten der Massnahmen hin, Psychologen äusserten Befürchtungen über negativen Folgen von Kontaktbeschränkungen, Bildungsexpertinnen brachten ihre Besorgnis über mögliche Bildungsungleichheiten zum Ausdruck etc.

⁴ Kübler 2022, S. 50.

⁵ Bogner & Menz 2021, S. 124, Hervorhebungen im Original.

Die öffentliche Meinung zu den Massnahmen im Allgemeinen wird sodann in Kapitel 3 behandelt. Dabei rücken zunächst die Wahrnehmung und Bewertung der Massnahmen durch die Stimmberechtigten in den Fokus, bevor auf die Auswirkungen auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt und eine möglicherweise entstehende oder bestehende politische Polarisierung eingegangen wird. Abgeschlossen wird das Kapitel mit einer Analyse der Frage, ob die Corona-Pandemie bislang zu Veränderungen der politischen Ansichten der Stimmberechtigten mit Blick auf das Vertrauen in die Liechtensteiner Institutionen und die Demokratie geführt hat. Massnahmen wie Kontaktbeschränkungen und Versammlungsverbote schränken das Spektrum politischer Teilnahme ein. Verunmöglicht wird politische Partizipation deswegen aber nicht. Vielmehr rücken andere Formen ins Zentrum. Dieses Aspekts nimmt sich Kapitel 4 an. Es stellt die während der Corona-Pandemie sehr zahlreichen politischen Demonstrationen und Protestaktionen dar. Ebenso gibt es einen Überblick über die neu gegründeten Gruppierungen und die Vorstösse, mit denen auf die Corona-Politik Einfluss zu nehmen versucht wurde. Die Medien spielen für den öffentlichen Diskurs eine wichtige Rolle, auch und gerade während einer Pandemie. Kapitel 5 analysiert deshalb die Rolle der Medien und ihre Berichterstattung. In diesem Kapitel werden auch Formen der politischen Meinungsäusserung und -bildung wie Leserbriefe, Blogs und soziale Medien kurz gewürdigt. Kapitel 6 thematisiert die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf das politische System Liechtensteins. Im Fokus steht dabei der Landtag.

Die Ausführungen über die gesellschaftlichen Auswirkungen, die Medien sowie das politische System werden in Kapitel 7 ergänzt durch die Auswertung einer Befragung aller Amtsstellen und Mitglieder des Pandemiestabs sowie weiterer in das Krisenmanagement eingebundener Akteure. In Kapitel 8 wird eine vom Amt für Bevölkerungsschutz (ABS) initiierte Evaluation zur ersten Pandemiewelle zusammengefasst. Abgeschlossen wird der vorliegende Evaluationsbericht durch ein Fazit in Kapitel 9.

2 GESELLSCHAFTLICHE FOLGEN DER PANDEMIE

In diesem Kapitel soll in kursorischer Weise auf gesellschaftliche Auswirkungen der Pandemie und auf die zu ihrer Bewältigung eingesetzten Massnahmen eingegangen werden. Unter «gesellschaftlich» verstehen wir in diesem Zusammenhang nicht die Auswirkungen auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt, der an anderer Stelle behandelt wird (Kapitel 3.2), sondern vielmehr psychologisch-mentale Konsequenzen (Belastungsempfinden) sowie Auswirkungen auf das Zusammenleben innerhalb von Primärgruppen (d. h. in erster Linie die Familie).

Es versteht sich von selbst, dass eine lückenlose und umfassende Aufarbeitung dieser Auswirkungen aufgrund von Erfahrungsberichten ein grosses Unterfangen wäre. Dazu bräuchte man umfangreiche Daten aus Tiefeninterviews mit Exponentinnen und Exponenten aus allen sozialen und ökonomischen Schichten. Diese Daten liegen in diesem Umfang nicht vor. In den letzten zwei Jahren hat das Liechtenstein-Institut jedoch verschiedene Umfragen durchgeführt, die (unter anderem) verschiedene dieser Aspekte ansprechen. Sie werden im folgenden Kapitel 2.1 kurz eingeführt, bevor in den Kapiteln 2.2 und 2.3 Daten aus der Befragung *einzelner* spezifischer Gruppen detaillierter in den Fokus rücken, namentlich Ausführungen der Schülerinnen und Schüler, Lehrpersonen und Eltern.⁶ Selbstverständlich machen diese drei Gruppen nicht die gesamte Wohnbevölkerung Liechtensteins aus. Ausserdem beschäftigte sich die entsprechende Umfrage vor allem mit schulischen Aspekten, die im Alltag eines Schulkindes nicht das ganze Leben ausfüllen. Aber diese Daten vermitteln doch einen brauchbaren Eindruck davon, wie zumindest ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung die Corona-Pandemie erlebte, was sie besonders belastete und welche Veränderungen leichter (oder schwerer) zu ertragen waren. Zur Ergänzung werden im Kapitel 2.4 Beobachtungen und Erkenntnisse wiedergegeben, die Verbände, Hilfswerke und andere Institutionen veröffentlichten, die während der Pandemie in engem Kontakt mit verletzlichen Menschen standen.

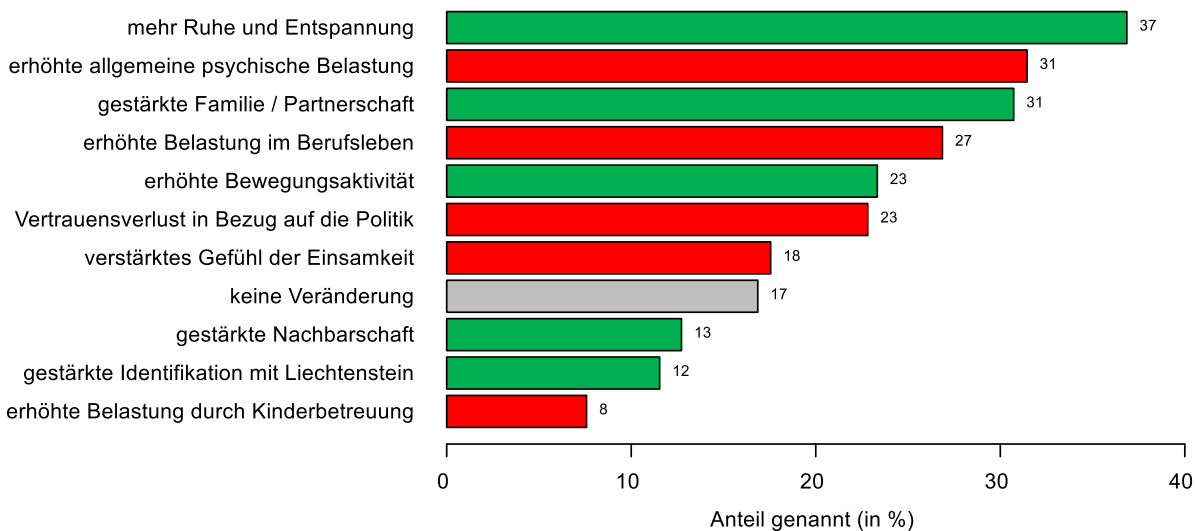
⁶ Milic & Frommelt 2022.

2.1 Auswirkungen auf das Wohlbefinden und die psychische Gesundheit

Im Juni 2022, also nach mehr als zwei Jahren Pandemie, hat das Liechtenstein-Institut im Rahmen einer Abstimmungsumfrage⁷ (unter anderem) nach Erfahrungen im Kontext von Covid-19 gefragt.⁸ Dabei fällt zunächst auf, dass keine der abgefragten Folgen der Pandemie von einer absoluten Mehrheit der Befragten geteilt wird (Abbildung 1). Dies zeigt, dass die Pandemiefolgen in der Bevölkerung unterschiedlich verteilt sind und nur schwerlich auf einzelne überindividuelle Komponenten reduziert werden können. Die Erfahrungen von zwei Jahren Pandemie haben in der Bevölkerung unterschiedliche Spuren hinterlassen. Darüber hinaus gibt eine von sechs befragten Personen an, dass sie überhaupt keine Veränderung im Vergleich zu vor der Pandemie wahrnimmt.

Insgesamt am häufigsten wird von den Befragten ein positiver Aspekt der Corona-Pandemie genannt. Mehr als ein Drittel gab nämlich an, dass sie in den vergangenen zwei Jahren zu mehr Ruhe und Entspannung gefunden hätten. Auf der anderen Seite heisst dies aber auch, dass etwa zwei von drei Befragten *nicht* mehr Ruhe und Entspannung erfahren haben – oder dass sie diese zumindest nicht so stark erlebt haben, um die gestellte Frage entsprechend zu beantworten. Daneben konnten gut drei von zehn Befragten von einer gestärkten Familie und Partnerschaft profitieren, und etwa ein Viertel der Befragten blickt auf eine erhöhte Bewegungsaktivität zurück. Dass es dank der Pandemie zu einer gestärkten Nachbarschaft oder einer vertieften Identifikation mit Liechtenstein gekommen ist, wird nur noch von etwa jeder achten Person erwähnt. Bei den negativen Effekten von über zwei Jahren Pandemie überwiegt bei gut drei von zehn Befragten eine erhöhte allgemeine psychische Belastung. Daneben beklagt jeweils rund ein Viertel eine erhöhte Belastung im Berufsleben und einen Vertrauensverlust in die Politik. Ferner verspürt fast jede fünfte Person ein verstärktes Gefühl der Einsamkeit. Eine erhöhte Belastung durch Kinderbetreuung wird eher selten genannt, wobei selbstverständlich längst nicht alle Befragten auch tatsächlich mit der Betreuung von (Enkel-)Kindern beschäftigt sind.

Abbildung 1: Folgen der Corona-Pandemie (Juni 2022)



Quelle: Umfrage «Franchisen-Initiative» des Liechtenstein-Instituts (Milic & Rochat 2022), n=1268.

In einer Umfrage, die gut zwei Jahre zuvor und damit im Anschluss an den Lockdown durchgeführt wurde, schätzten rund zwei Drittel der Befragten an erster Stelle den Verzicht auf soziale Aktivitäten (z. B. Treffen

⁷ Milic & Rochat 2022.

⁸ Die Fragestellung lautete: «Wenn Sie an die vergangenen zwei Jahre der Coronapandemie denken, welche der folgenden Punkte treffen auf Sie zu?» (Mehrfachantwort möglich).

mit Freunden und Familie) als besonders belastend ein.⁹ Darüber hinaus wurden vor allem Reiseeinschränkungen, das Wegfallen kultureller und sportlicher Anlässe sowie der Verzicht auf Bar- und Restaurantbesuche und die finanziellen Folgen der Pandemie betrauert. Nur elf Prozent gaben an, dass die Situation sie in den vorangegangenen Monaten (sprich der ersten Pandemiewelle im Frühjahr 2020) *nicht* belastete. Ferner fällt auf, dass Einschränkungen wie das Arbeiten im Homeoffice oder gesundheitliche Folgen nur von maximal zehn Prozent der Befragten als eine belastende Folge der Corona-Krise genannt wurden.

Die Wahrnehmung der Corona-Krise als drängendes Problem hat sich seither merklich abgeschwächt. Im Februar 2021 wurde sie noch von etwa einem Viertel der Befragten als eines der drei drängendsten Probleme Liechtensteins betrachtet.¹⁰ Von 23 abgefragten Bereichen lag sie auf Rang 4. Im Juni 2022 teilen nur noch marginale drei Prozent diese Einschätzung.¹¹ Sie rangiert nunmehr auf Position 18. An die Stelle der Sorgen rund um die Corona-Krise sind Sorgen um die Lebenshaltungskosten getreten. Sie sind nach dem Verkehr zum zweithäufigsten genannten Problem aufgestiegen.

Im Vergleich zur Vor-Corona-Zeit kann ferner festgehalten werden, dass die Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner nicht viel von ihrer grundsätzlichen Zufriedenheit mit ihrem Leben eingebüsst haben (Abbildung 2). Die mittels Umfragen eruierten Werte bewegen sich im Juni 2022 im Bereich der Vor-Pandemiewerte und liegen im zu erwartenden Schwankungsbereich, zumal die statistischen Unsicherheiten beim Vergleich unterschiedlicher Einzelbefragungen zu berücksichtigen sind. Damit soll nicht negiert werden, dass die durchschnittliche Zufriedenheit insbesondere im Vergleich zum Juni 2020 etwas abgenommen hat. Eine monokausale Erklärung dieses Rückgangs durch die Pandemie greift jedoch zu kurz, schliesslich bezeichnet – wie oben gezeigt – nur noch eine kleine Minderheit der Befragten (3 Prozent) die Corona-Krise als drängendes Problem. Im Lauf der letzten Monate haben sich andere Krisen mit ihren damit einhergehenden Herausforderungen ins öffentliche Bewusstsein gedrängt. Dies zeigt sich nicht zuletzt in der stark gestiegenen Wahrnehmung der Lebenshaltungskosten als besonders drängendes Problem sowie der häufigeren Nennung von Klima- und Energiefragen. Zusammen mit der Corona-Krise kann dies zur Wahrnehmung eines andauernden Krisenmodus beitragen, was sich wiederum negativ auf die durchschnittliche Lebenszufriedenheit auswirkt.

Erwähnenswert ist zudem, dass es kaum signifikante Unterschiede in der durchschnittlichen Lebenszufriedenheit zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen gibt.¹² Ein besonders starker Rückgang lässt sich aber vor allem bei Befragten über 65 Jahren beobachten. Zu ihren Hauptsorgen zählen im Juni 2022 in erster Linie die Gesundheitskosten und die Finanzierung der Altersvorsorge.

Im März 2023 veröffentlichte Daten zur globalen Entwicklung der Lebenszufriedenheit zeigen im Übrigen ein ähnliches Bild wie in Liechtenstein, nachdem die Lebenszufriedenheit durch die Corona-Pandemie nicht signifikant zurückging.¹³ Umgekehrt stehen hier alle Studien vor der gleichen Herausforderung, dass sich die «psychische Gesundheit» eines Landes nur schwer durch Umfragen messen lässt. Für Liechtenstein sind in diesem Zusammenhang die 2023 zu erwartenden Daten aus der Gesundheitsbefragung von grosser Relevanz.

⁹ Frommelt 2020a.

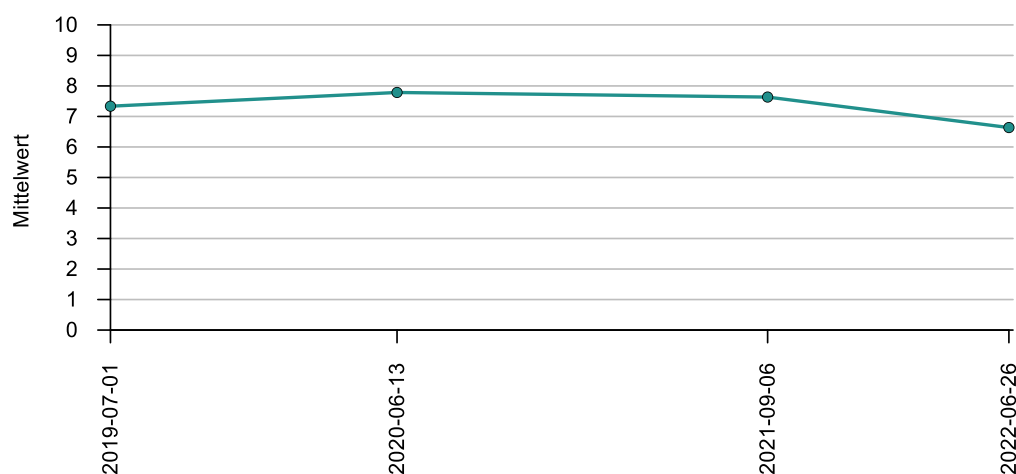
¹⁰ Frommelt et al. 2021.

¹¹ Frommelt & Rochat 2022.

¹² Frommelt & Rochat 2022.

¹³ Siehe hierzu World Happiness Report 2022.

Abbildung 2: Zufriedenheit mit dem Leben (Mittelwert auf der Skala von 0 (voll und ganz unzufrieden) bis 10 (voll und ganz zufrieden))



Quellen: Umfragen des Liechtenstein-Instituts 2019–2022.

Die Präsentation von arithmetischen Mittelwerten wie in Abbildung 2 gibt uns weder Hinweise auf die Verteilung der einzelnen Werte noch auf die unterschiedliche Betroffenheit verschiedener Bevölkerungsgruppen. Tatsächlich muss jedoch davon ausgegangen werden, dass die verschiedenen Bevölkerungsgruppen von den Herausforderungen der letzten drei Jahre unterschiedlich stark betroffen gewesen sind. Deshalb wird im Folgenden je ein Fokus einerseits auf liechtensteiner Jugendliche, andererseits auf die Eltern von Schülerinnen und Schülern gelegt. Verschiedene Gründe sprechen für eine detailliertere Betrachtung dieser beiden Gruppen. Tatsächlich dürften verschiedene Massnahmen und Beschränkungen die Jugendlichen besonders stark betroffen haben (Einschränkung sozialer Kontakte, Homeschooling, Maskenpflicht im Unterricht etc.). Indes kann diese Bevölkerungsgruppe in Umfragen häufig nicht abgeholt werden, da sich Umfragen meist an volljährige Personen richten. Das Liechtenstein-Institut bekam jedoch die Chance, im Rahmen einer breit angelegten Auftragsstudie die Ansichten und Meinungen einer Mehrzahl der liechtensteiner Jugendlichen zu erheben und zu analysieren. Sie verdient deshalb eine besondere Erwähnung. Ähnlich präsentiert sich die Situation bei den Eltern von Schülerinnen und Schülern. Zuvor wurde zwar gezeigt, dass nur eine Minderheit der Teilnehmenden an einer Bevölkerungsumfrage eine erhöhte Belastung durch Kinderbetreuung wahrgenommen hat. Da jedoch längst nicht alle Befragten tatsächlich mit der Betreuung von Schulkindern betraut sind, lohnt sich ein Blick auf die Studie des Liechtenstein-Instituts, die sich auf Daten einer Vielzahl von Müttern und Vätern stützen kann. Demgegenüber muss auf eine detailliertere Betrachtung von Seniorinnen und Senioren verzichtet werden, da keine spezifischen Studien vorliegen.

2.2 Fokus: Jugendliche

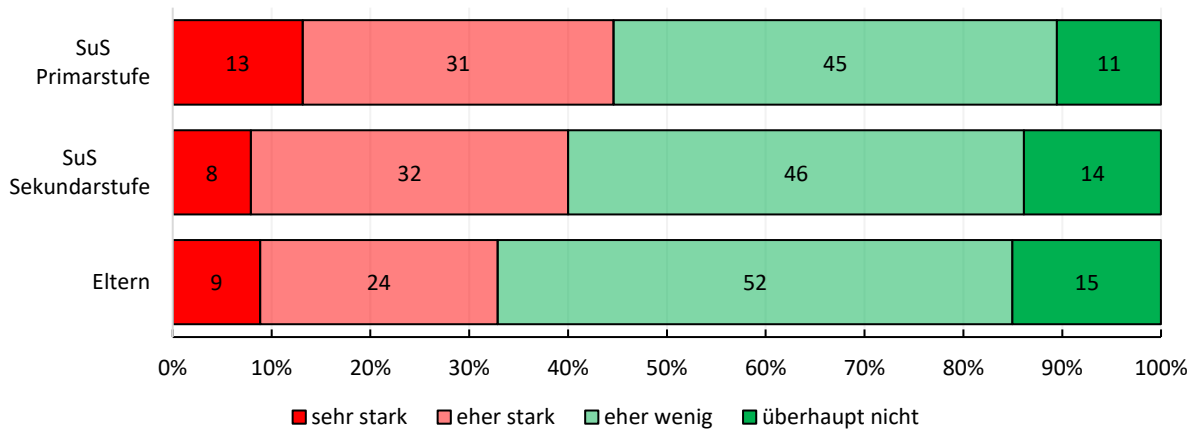
In einer Umfrage wurden alle schulpflichtigen Kinder bzw. Jugendlichen zu Corona-Auswirkungen gefragt.¹⁴ Für eine Mehrheit der Jugendlichen verlief die Corona-Zeit gemäss eigenen Aussagen einigermaßen glimpflich. Überdies scheinen liechtensteiner Jugendliche besser durch diese Zeit gekommen zu sein als ihre Altersgenossinnen und Altersgenossen etwa in der Schweiz oder in Deutschland.¹⁵ Indes, eine Minderheit der Schülerinnen und Schüler berichtete, dass die Pandemiesituation sie belastet habe. 13 Prozent der Schülerinnen und Schüler auf Primarstufe litten gemäss eigenen Aussagen gar sehr stark unter der Pandemiesituation, während dieser Anteil bei den Schülerinnen und Schülern auf Sekundarstufe acht Prozent betrug (Abbildung 3). Dreizehn bzw. acht Prozent sind zwar eine Minderheit, aber angesichts der Schwere der Belastung nicht zu vernachlässigen.

¹⁴ Milic & Frommelt 2022. Siehe aber auch Frommelt & Milic 2021.

¹⁵ Vgl. z. B. De Quervain et al. 2020, Ravens-Sieberer et al. 2021.

Negative Auswirkungen hatte die Corona-Pandemie nicht bloss auf schulische Aspekte des Lebens (Konzentrationsmängel, Motivationsprobleme, Verhaltensänderungen etc.), sondern auch auf auserschulische Aspekte – die sich wiederum auf schulische Leistungen niederschlagen (können). Zwar gab eine grosse Mehrheit der Schülerinnen und Schüler an, mit ihrem Leben, den Freundschaften und ihrer Gesundheit zufrieden zu sein. Aber vor allem Mädchen bzw. junge Frauen aus fremdsprachigen Haushalten empfinden mitunter ein Unbehagen sich selbst und ihrer Umwelt gegenüber. Mehr als die Hälfte dieser jungen Frauen verspürte (leichte oder grosse) Zukunftsängste. Bei Knaben bzw. jungen Männern aus deutschsprachigen Haushalten betrug dieser Anteil demgegenüber gerade noch 17 Prozent.

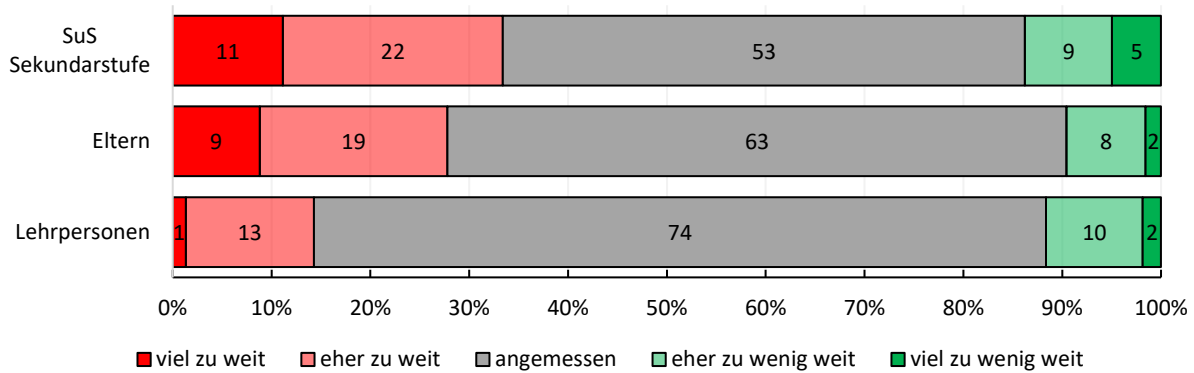
Abbildung 3: Belastung der Kinder/Jugendlichen durch Corona, Selbsteinschätzung der Jugendlichen und Wahrnehmung der Eltern (in %)



Quelle: Milic & Frommelt (2022).

Die Massnahmen der Regierung und der Schulen wurden von den Jugendlichen grossmehrheitlich als angemessen eingestuft (Abbildung 4). Gleichwohl ist nicht zu übersehen, dass eine starke Minderheit (33 Prozent) der Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe die Massnahmen rückblickend für übertrieben hielt. Die Lehrpersonen kritisierten die Schärfe der Massnahmen signifikant seltener (14 Prozent). Die Erziehungsberechtigten wiederum teilten eher die Sichtweise ihrer Kinder (28 Prozent). Diese Diskrepanz zwischen Schülerinnen und Schülern (in «Allianz» mit ihren Eltern) und den Lehrpersonen birgt ein gewisses Konfliktpotenzial in sich: Einem nicht unerheblichen Teil der Schülerinnen und Schüler – und diese stellen in der Regel eine *intense minority* dar – gingen die Massnahmen zu weit, während die für die Einhaltung der Massnahmen mitverantwortlichen Lehrpersonen anderer Meinung waren. Von einem eigentlichen Konflikt kann jedoch nicht gesprochen werden, was sich auch darin zeigt, dass die an den Schulen verordneten Massnahmen von den Schülerinnen und Schülern stets eingehalten wurden.

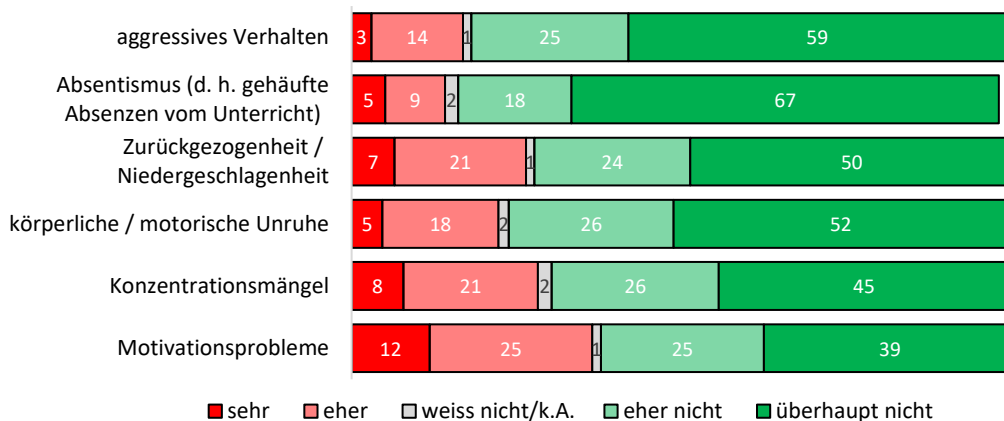
Abbildung 4: Einschätzung der Tragweite der Massnahmen, nach Befragungsgruppen (in %)



Quelle: Milic & Frommelt (2022).

Am meisten schmerzte die Schülerinnen und Schüler die Absage von sozialen Anlässen ausserhalb des regulären Unterrichts (Schulreisen, Lager, Sporttage etc.). Aufgrund der Beliebtheit solcher Anlässe in der Schülerschaft ist dies nicht weiter überraschend. Sodann kritisieren Schülerinnen und Schüler wie auch Eltern häufig die Pflicht, während des Unterrichts eine Maske zu tragen. Sodann fiel einem Teil der Schulkinder auch das Abstandhalten und das Tragen der Maske schwer. Der Fernunterricht wird hingegen als ein geringeres Problem angesehen.¹⁶ Gewiss, angesichts der Belastungswerte (50 Prozent bei den Primarstufen-Schülerinnen und -Schülern und 34 Prozent bei den Sekundarstufen-Schülerinnen und -Schülern geben an, dass der Fernunterricht sie belastete) kann auch nicht davon die Rede sein, dass der Fernunterricht allseits begrüsst wurde. Aber primär die älteren Schülerinnen und Schüler kamen damit offenbar gut zurecht. Wie schon in verschiedenen ausländischen Studien nachgewiesen, zeigten die Jugendlichen auch hierzulande psychische Auffälligkeiten oder Verhaltensstörungen (Abbildung 5).

Abbildung 5: Beobachtetes, verändertes Verhalten im Zusammenhang mit Corona-Pandemie (in % der Eltern, Mehrfachantworten möglich)



Quelle: Milic & Frommelt (2022).

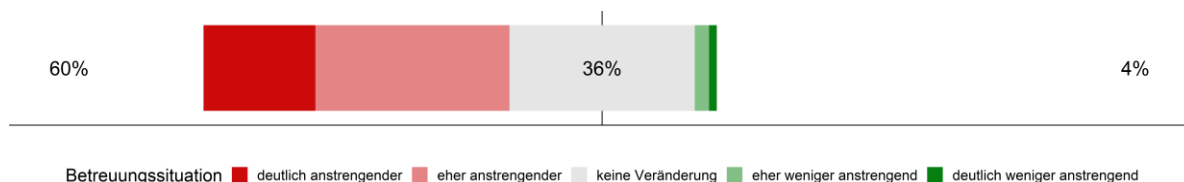
2.3 Fokus: Eltern von Schülerinnen und Schülern

Auch für die Erziehungsberechtigten stellte die Pandemiesituation im Allgemeinen und die Wochen mit Fernunterricht im Besonderen eine bisweilen stressige Herausforderung dar. Die Hälfte der Eltern empfand die Belastung durch Corona zumindest als eher stark, 13 Prozent gar als sehr stark. Vor allem die Betreuung der Kinder empfanden viele Erziehungsberechtigte (deutlich) anstrengender als vor Corona (Abbildung 6): 60

¹⁶ Erwähnenswert ist hier, dass zum Zeitpunkt der Umfrage die Erfahrungen mit Fernunterricht schon länger zurücklagen.

Prozent meinten, dass die Betreuungssituation anstrengender geworden sei. In Einelternhaushalten ist die Belastung überdies stärker angestiegen.

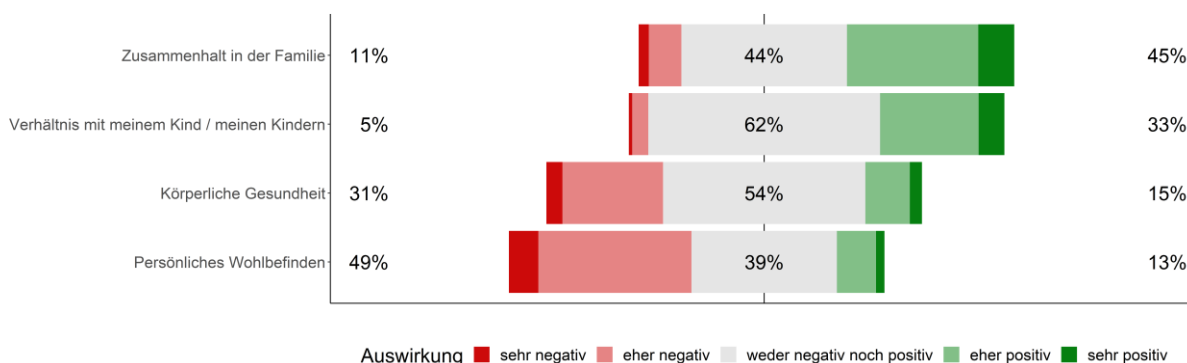
Abbildung 6: Einschätzung der Betreuungssituation des Kindes/der Kinder während der Corona-Pandemie im Vergleich zu früher (in % aller Eltern)



Quelle: Milic & Frommelt (2022).

Den Zusammenhalt in der Familie vermochte Corona in den meisten Fällen glücklicherweise nicht zu erschüttern. Aber wie Abbildung 7 zeigt, merkten doch elf Prozent der Eltern an, dass das Familienleben in der Corona-Zeit gelitten habe. Hier liegt demnach mehr als bloße anekdotische Evidenz dafür vor, dass die Frage nach dem Umgang mit der Corona-Pandemie gar Familienzerwürfnisse auslösen konnte. Weiter geht aus derselben Auswertung hervor, dass rund ein Drittel der Eltern (31 Prozent) negative Folgen für ihre körperliche Gesundheit und etwa die Hälfte (49 Prozent) einen negativen Einfluss auf ihr Wohlbefinden feststellten.

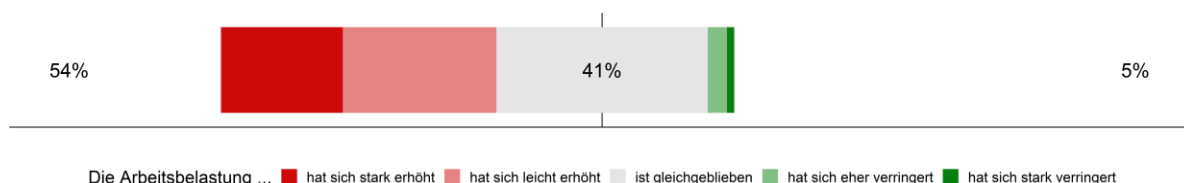
Abbildung 7: Auswirkungen der Corona-Pandemie auf verschiedene Lebensbereiche (in % aller Eltern)



Quelle: Milic & Frommelt (2022).

Auch die Arbeitsbelastung der Eltern hat sich während der Corona-Pandemie merklich erhöht. 54 Prozent berichteten von einer erhöhten Belastung während dieser Zeit.

Abbildung 8: Einschätzung der Auswirkung der Corona-Pandemie auf die Arbeitsbelastung (in % aller erwerbstätigen Eltern)



Quelle: Milic & Frommelt (2022).

Es ist nur logisch, dass ein Lockdown und die unmittelbar danach getroffenen Massnahmen nicht spurlos an der Psyche insbesondere von Jugendlichen vorbeigingen.¹⁷ Zusammenfassend lässt sich aber sagen, dass

¹⁷ Böhler, Silvia: Kinderarzt René Kindli: «Es ist dringend nötig, dass wir nach Lösungen suchen», Liechtensteiner Volksblatt, 01.04.2021, S. 7.

Liechtenstein gemessen an den gesellschaftlichen Auswirkungen vergleichsweise gut durch die Krise gekommen ist. Negative Auswirkungen der Pandemie und der Einschränkungen zu ihrer Bekämpfung konnten vielfach abgefedert werden, sei es weil die Ungleichheit nicht so gross ist wie in anderen Staaten, sei es, weil der ländliche Raum in unmittelbarer Nähe Freiheiten selbst in Zeiten des Lockdowns bietet oder sei es weil die Massnahmen weniger einschränkend waren als anderswo. Auch gab es hierzulande keine Homeoffice-Pflicht wie etwa in der Schweiz und kein langes Homeschooling. Zuletzt ermöglichte es die gute Ressourcenausstattung im Bildungsbereich die notwendige Digitalisierung rasch voranzutreiben. Positiv hervorzuheben ist auch die gut etablierte Schulsozialarbeit. Die psychische Gesundheit wird aber auch in Liechtenstein ein wichtiges Thema für die Politik bleiben.

2.4 Erfahrungen von Verbänden und anderen Institutionen mit Kontakt zu verletzlichen Menschen

Für Liechtenstein liegen keine belastbaren Daten vor, ob sich Menschen, die in angespannten finanziellen Verhältnissen leben, häufiger mit dem Virus ansteckten und ob Erkrankungen bei ihnen und Menschen mit anderen Vorbelastungen einen schwereren Verlauf nahmen. Es wurde auch nicht erhoben, ob sie sich ausreichend vor einer Infektion schützen konnten. Ebenso ist nicht bekannt, wie sich die finanzielle Situation der einzelnen Haushalte während und nach der Pandemie entwickelte und welchen (längerfristigen) Einfluss der (vorübergehende) Wegfall von Verdienstmöglichkeiten und die Angst vor Arbeitslosigkeit auf die physische und psychische Gesundheit der Betroffenen hatten. Offenkundig ist, dass 2020 und 2021 bei Hilfswerken deutlich häufiger um finanzielle Unterstützung nachgesucht wurde.¹⁸

Dass die Pandemie für viele Menschen eine Belastung darstellte und es zu Konflikten in Paaren und Familien kam, zeigt sich nicht zuletzt in den Statistiken der Landespolizei. Es wird deshalb zuerst auf sie verwiesen. Danach folgen – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – Hinweise auf die Situation von sozial benachteiligten Menschen, von Menschen mit einer Behinderung und weiteren verletzlichen Menschen. Die Aussagen stützen sich auf die Jahresberichte von Verbänden, Hilfswerken und staatlichen Stellen. Wie sich die Aufhebung der Corona-Massnahmen ausgewirkt hat – vermutet wurde z. B., dass gewaltbelastete Beziehungen erst nach dem Wegfall der Massnahmen aufgelöst werden oder sich Erschöpfung mit Verzögerung in Krankenstatistiken niederschlägt – werden erst die Berichte für das Jahr 2022 zeigen.

Aus verschiedenen Staaten gelangten früh Hinweise in die Medien, dass während Ausgangssperren die Fälle von häuslicher Gewalt massiv zugenommen hätten. Entsprechend traf die Landespolizei Vorkehrungen. Ein Vergleich der Anzahl Fälle von häuslicher Gewalt mit den Jahren vor der Pandemie ist aus methodischen Gründen schwierig.¹⁹ Der Jahresbericht 2020 führte jedoch aus, es lasse sich «kein unmittelbar mit der Pandemie zusammenhängender Anstieg von Fällen feststellen, die eine Polizeiintervention erforderten».²⁰ Im Jahr 2021 erstattete die Landespolizei drei Anzeigen mehr bei der Staatsanwaltschaft wegen häuslicher Gewalt als im Jahr zuvor. Bei ihr waren 2021 über 30 Prozent mehr Meldungen wegen Beziehungskonflikten eingegangen. Sie reagierte darauf mit einem Informationsblatt mit Unterstützungs- und Beratungsangeboten. Ihre Mitarbeitenden konnten es abgeben, wenn sie zu einem Konflikt gerufen wurden.²¹ Das Kriseninterventionsteam Liechtenstein (KIT) betonte, dass es seine Kernaufgabe, Kriseninterventionseinsätze als Notfallorganisation zu leisten, nicht vernachlässigt habe, obwohl es Einsitz im Teilstab Gesundheit und diversen Arbeitsgruppen rund um die Corona-Pandemie hatte und neben seiner 24-Stunden-Hotline insbesondere auch die Organisation des Corona Contact Tracing Teams übernommen hatte.²² 2020 sei es nicht zu mehr

¹⁸ So insbesondere Caritas Liechtenstein, Jahresbericht 2020, S. 5, und Jahresbericht 2021, S. 5.

¹⁹ Per 1. Januar 2020 kam es zu organisatorischen Änderungen: Die Fachstelle Bedrohungsmanagement wurde zur Koordinationsstelle Häusliche Gewalt. Gleichzeitig wurden neue, international vergleichbare Begriffsdefinitionen eingeführt, weshalb die Statistiken nach 2020 nicht mit denjenigen bis 2019 verglichen werden können: *Landespolizei*, Jahresbericht 2020, S. 12.

²⁰ Landespolizei, Jahresbericht 2020, S. 12.

²¹ Goop, Dunja, Jules Hoch: «Erfreulich ist, dass Gewaltdelikte rückläufig sind», *Liechtensteiner Vaterland*, 07.04.2022, S. 7. Siehe den Flyer unter: https://www.landespolizei.li/application/files/2016/3955/8280/Flyer_A65_Unterstützungsangebote_bei_Konflikten_zu_Hause_11-2021_END.pdf. Siehe auch Landespolizei, Jahresbericht 2021, S. 12–14.

²² KIT, Jahresbericht 2020, S. 4, und Jahresbericht 2021, S. 4.

Krisenfällen gekommen, aber es habe sich gezeigt, dass die Pandemie für die bereits problembelasteten Haushalte eine grosse Herausforderung darstellte. Das Jahr 2021 sei schwierig gewesen, es sei des Öfteren zu zwischenmenschlichen Konflikten gekommen.²³ Die Opferhilfestelle hatte 2021 weniger neue Fälle zu bearbeiten als in den beiden Jahren zuvor (28 Fälle im 2021 gegenüber je 36 Fällen in den Jahren 2020 und 2019).²⁴

Im Sommer 2020 nahmen 20 Organisationen und eine weitere Fachperson an einer vom Verein für Menschenrechte in Liechtenstein (VMR) erstellten Umfrage zu den Auswirkungen der Corona-Massnahmen auf verletzte Menschen teil. Ihre Antworten gaben ein Stimmungsbild zu den unmittelbaren Auswirkungen der von März bis Mitte Juni 2020 geltenden Corona-Massnahmen.²⁵ Mehrere Befragte nannten soziale Isolation, Langeweile, Einsamkeit durch fehlende soziale Kontakte und Unsicherheit oder Angst (z. B. vor Jobverlust) als negative Folgen der Ausnahmesituation. Personen mit psychischen Erkrankungen und Demenzpatienten wurden von den Befragten als besonders gefährdet bezeichnet.²⁶

Von den 35 Beschwerden, die beim VMR im Jahr 2021 vorgebracht wurden, betrafen sieben Fälle das Recht auf Leben und Freiheit. Davon standen zwei in Verbindung mit Covid-19-Massnahmen.²⁷ Der VMR äusserte sich kritisch zum physischen Kontaktverbot im Landesgefängnis, das auch für Kinder von im Landesgefängnis untergebrachten Personen galt, und zur Situation der Care-Migrantinnen. Bei ihnen stellten sich Fragen zur Entschädigung und zur Quarantänepflicht, wenn sie für die 24-Stunden-Betreuung von Liechtensteiner Betagten einreisten.²⁸

Verschiedene Projekte für und mit sozial benachteiligten Menschen mussten während Monaten eingestellt werden, da sie nicht so durchgeführt werden konnten, wie es wegen der Corona-Massnahmen erforderlich gewesen wäre. Dies galt z. B. für das vom VMR und der Flüchtlingshilfe Anfang 2020 gestartete Projekt «Horizont». Es wollte eine niederschwellige Begegnungs- und Beschäftigungsmöglichkeit für Migrantinnen und Migranten in Liechtenstein bieten.²⁹ Im Frühling 2020 musste auch die Lebensmittelabgabestelle «Tischlein deck dich» vorübergehend schliessen, nicht zuletzt weil einige Freiwillige aufgrund ihres Alters zur Risikogruppe gehörten.³⁰ Andere Institutionen mussten Wege finden, um ihren (potenziellen) Klientinnen und Klienten mitzuteilen, dass ihre Angebote weiterhin Bestand hatten. Das Frauenhaus Liechtenstein setzte dabei auf einen Radiospot.³¹ Der Verein für Menschen mit Demenz wandte sich verstärkt an die Medien.³² Er veröffentlichte bereits im März 2020 eine Handreichung für pflegende Angehörige.³³ Er musste feststellen, dass die Anzahl der Teilnehmenden an öffentlichen Veranstaltungen im Jahr 2021 deutlich verringert war.³⁴

Weil Verantwortliche von Institutionen und Vereinen sowie Freiwillige in vielen Fällen nicht mehr mit den anvisierten Menschen zusammen sein konnten oder die Kontakte auf ein Minimum beschränken mussten, war es für sie schwierig zu beurteilen, wie es diesen Menschen während der Pandemie erging. Unbestritten ist, dass der Wegfall von organisierten gemeinsamen sozialen Aktivitäten für Menschen, die unter Einsamkeit leiden und kaum von sich aus auf andere Menschen zugehen können, besonders schmerzvoll war. Dasselbe gilt für Personen, die sich nicht aus eigener Kraft aus ihrer Wohnung oder aus einem Zimmer in einem Heim begeben können und mangels anderer Kontakte auf Besuche durch Ehrenamtliche angewiesen sind.³⁵ Als

²³ KIT, Jahresbericht 2021, S. 4.

²⁴ Rechenschaftsbericht der Regierung 2021, S. 395.

²⁵ Verein für Menschenrechte 2020, Bericht über die Umfrage, S. 4.

²⁶ Ebenda, S. 7 f.

²⁷ Verein für Menschenrechte, Jahresbericht 2021, S. 10.

²⁸ Ebenda, S. 16.

²⁹ Verein für Menschenrechte, Jahresbericht 2020, S. 22.

³⁰ Becker, Damian, Neubezüger bei «Tischlein deck dich», Liechtensteiner Vaterland, 11.12.2020, S. 2.

³¹ Frauenhaus Liechtenstein, Jahresbericht 2020, S. 3.

³² Verein für Menschen mit Demenz, Jahresbericht 2020, S. 5.

³³ Demenz Liechtenstein 2020, Corona-Virus.

³⁴ Verein für Menschen mit Demenz, Jahresbericht 2021, S. 5. Diesen Rückzug stellte auch die Fachstelle Informations- und Beratungsstelle Alter (IBA) mit Besorgnis fest: Liechtensteiner Seniorenbund, Jahresbericht 2021, S. 14.

³⁵ Siehe z. B. Liechtensteiner Behindertenverband, Jahresbericht 2020, S. 5, und Jahresbericht 2021, S. 20 f.

besonders gefährdet, eine Verschlechterung ihres Zustandes zu erleiden, gelten auch psychisch erkrankte Menschen und solche mit einer Suchtproblematik. Die Geschäftsführerin des Vereins für betreutes Wohnen (VBW) bezeichnete Ende 2020 Angst als das dominierende Gefühl der vom Verein betreuten Menschen.³⁶ Für die Beurteilung, ob die Versorgung von Menschen, die wegen einer Behinderung, chronischen Erkrankung, einer belastenden Situation nach Flucht, Migration, Trennung etc. auf Unterstützung angewiesen sind, zufriedenstellend war, genügt es nicht, nur zu erheben, welche Hilfsangebote während der Pandemie aufrecht erhalten werden konnten. Auch wie sich Fallzahlen während und nach der Pandemie verglichen mit vor Ausbruch von Covid-19 entwickelten, sagt wenig darüber, ob die Bedürfnisse der Bedürftigen befriedigt wurden. Zu berücksichtigen gilt es vielmehr, dass Beratungen und Begleitungen von hilfeschuchenden Menschen wegen der verschiedenen Einschränkungen, die mit der Pandemie einher gingen, in vielen Fällen aufwendiger wurden.³⁷ So wurde z. B. zur Schulsozialarbeit gesagt: «Die Fallarbeit war komplexer als vor Corona.»³⁸ Die Geschäftsführerin der *infra* führte aus: «Jedoch hat sich im Laufe des Jahres gezeigt, dass der Umgang mit den Mitmenschen immer herausfordernder wurde, sowohl in der Beratung als auch während den Veranstaltungen. Die Solidarität und das Verständnis füreinander, die zu Beginn der Pandemie herrschten, liessen nach.»³⁹

Es zeigte sich überdies, dass es für viele Menschen – gerade dann, wenn sie Probleme haben oder Opfer eines Übergriffs geworden sind und sich deswegen einer Fachperson anvertrauen wollen – eine Hürde darstellt, wenn das Gespräch nicht von Angesicht zu Angesicht geführt werden kann, sondern telefonisch oder online erfolgen muss. Die Opferhilfestelle sagte: «Die Massnahmen im Rahmen der Covid-19-Pandemie im Frühjahr und die damit verbundenen Einschränkungen der persönlichen Kontakte führten von März bis Juni [2020] zu einem Rückgang von Anfragen seitens der Kunden. [...] Viele hilfeschuchende Personen zeigten sich erleichtert, als die Beratungen ab Mitte Jahr wieder vor Ort möglich waren. Ab Juli [2020] bis Jahresende wurden die Beratungen der Opferhilfe von betroffenen Personen wieder im üblichen Ausmass genutzt.»⁴⁰ Es darf nicht vergessen werden, dass nicht alle Menschen mit Computer und Smartphones umgehen können und Zugang zu online veröffentlichten Informationen haben.⁴¹ Für viele Menschen in belastenden Situationen war es überdies entlastend, wenn nicht sie um Hilfe nachsuchen mussten, sondern z. B. Lehrpersonen regelmässig direkt telefonisch mit ihnen Kontakt aufnahmen.⁴²

3 ÖFFENTLICHE MEINUNG ZUR CORONA-POLITIK

Wie reagierte die Liechtensteiner Öffentlichkeit auf die getroffenen Massnahmen und die Politik während der Covid-19-Pandemie? Im Zentrum der folgenden Ausführungen stehen einerseits die Meinungen der Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner zu den Corona-Massnahmen und zum Krisenmanagement der Regierung. Andererseits wird der Frage nachgegangen, ob und wenn ja welche Konsequenzen die Pandemie-massnahmen auf die politischen Einstellungen der Stimmberechtigten und den wahrgenommenen gesellschaftlichen Zusammenhalt gehabt haben.

Damit rückt das Konzept der «Öffentlichen Meinung» in den Fokus. Regierungen versuchen sich der öffentlichen Meinung gegenüber responsiv zu zeigen. Sie legitimieren bzw. rechtfertigen Massnahmen mit dem Verweis auf die meist demoskopisch ermittelte «herrschende Meinung», und auch Medien beziehen sich oftmals auf sie. Mitunter erhält sie deshalb fast den Stellenwert einer Ersatz-Abstimmung (und verfügt somit über

³⁶ VBW, Jahresbericht 2020, S. 7

³⁷ So auch die Aussage vieler Organisation in der Umfrage des Vereins für Menschenrechte 2020, Bericht über die Umfrage, S. 6. Siehe auch die Schilderungen der Geschäftsführerin des Vereins für betreutes Wohnen: VBW, Jahresbericht 2020, S. 7.

³⁸ Rechenschaftsbericht der Regierung, 2021, S. 149.

³⁹ *infra*, Jahresbericht 2021, S. 5.

⁴⁰ Rechenschaftsbericht der Regierung 2020, S. 149.

⁴¹ Siehe z. B. die Anfragen bei der Informations- und Beratungsstelle Alter (IBA): Liechtensteiner Seniorenbund, Jahresbericht 2020, S. 13.

⁴² Verein für Menschenrechte 2020, Bericht über die Umfrage, S. 10.

eine hohe Legitimität). Aber das Konzept ist meist nur sehr vage definiert. Es ist oft unklar, was mit der öffentlichen Meinung genau gemeint ist. Wie entsteht sie? Wie misst man sie? Im Prinzip ist man sich in der politischen Kommunikationsforschung einzig darin einig, dass sie *nicht* bloss der Summe aller individuellen Haltungen entspricht. Aber umgekehrt ist diese Summe individueller Einstellungen und Haltungen eigentlich die einzige Möglichkeit, diese öffentliche Meinung empirisch zu ermitteln. Die folgenden Ausführungen stützen sich deshalb auf Umfrageresultate zu Corona-Haltungen der Liechtensteiner Stimmberechtigten. Dies im Wissen, dass diese Einstellungen eine Entstehungsgeschichte haben, die selbst nicht unabhängig von der öffentlichen (oder vielleicht vielmehr veröffentlichten) Meinung ist.

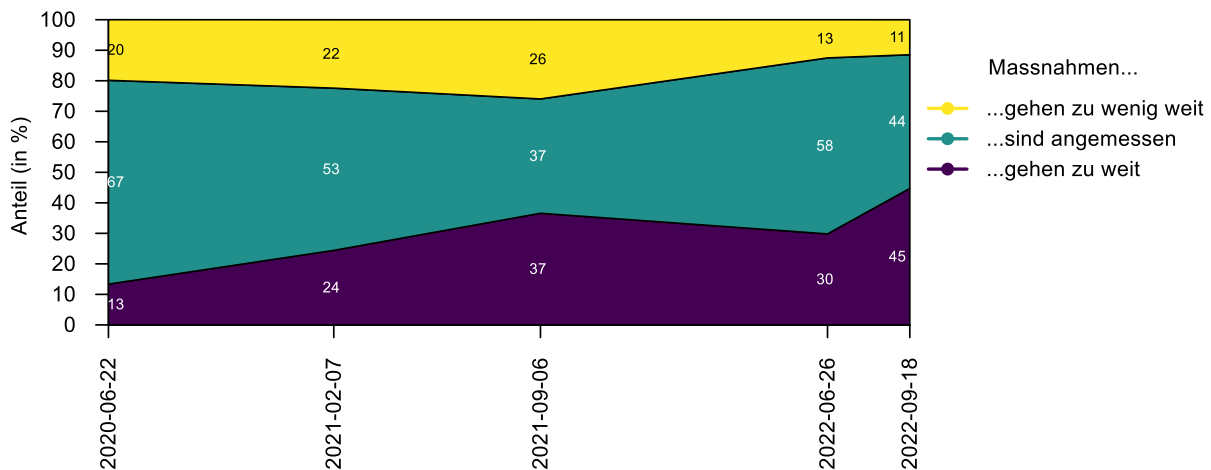
Die *Messung der öffentlichen Meinung* durch die Medienberichterstattung greift demgegenüber zu kurz. Medien können nicht über alles berichten. Sie treffen als Gatekeeper eine Auswahl dessen, worüber sie berichten. Diese Auswahl wird durch verschiedene Faktoren bestimmt. Zum einen durch *convenience*: Medien nehmen oftmals auf, was gewisse Akteure, etwa die Regierung, die Behörden oder auch die Parteien, ihnen liefern. Über eine Pressekonferenz wird beispielsweise berichtet, wobei zuweilen aufgrund der knappen Ressource Zeit das Communiqué im Grossen und Ganzen übernommen wird. Aber auch über weitere inszenierte Ereignisse (zum Beispiel eine organisierte Demonstration) wird beinahe zwangsläufig berichtet (auch wenn die Demonstrierenden nur einen kleinen Anteil der Gesamtbevölkerung ausmachen). Sodann gibt die Medienlogik eine bestimmte Berichterstattung vor: Berichtet wird, was Nachrichtenwert besitzt – also vorzugsweise konfliktive oder disruptive Ereignisse. In der Corona-Pandemie kamen in den Medien wahrscheinlich überproportional stark die radikalen und schrillen Meinungen zu Wort. Wie im Folgenden gezeigt wird, ist eine Mehrheit der Stimmberechtigten in Liechtenstein im Allgemeinen mit der Corona-Politik zufrieden. Gehört wurden aber mutmasslich vor allem jene Stimmen, denen die Massnahmen gegen Corona zu weit oder – umgekehrt – zu wenig weit gingen. Die veröffentlichte Meinung ist also nicht gleichbedeutend mit dem Aggregat der einzelnen Haltungen.

3.1 Wahrnehmung von Massnahmen und Krisenmanagement

Wie stehen die Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner zu den Massnahmen, die von der Regierung getroffen wurden? Diese Frage ist von zentraler Bedeutung, schliesslich müssen die Massnahmen von der Bevölkerung mitgetragen werden, um tatsächlich die erhoffte Wirkung zu entfalten. Wie Abbildung 9 zeigt, hielten im Juni 2020 zwei von drei Befragten die getroffenen Massnahmen für angemessen. Zum Februar 2021 hin sank dieser Anteil auf nach wie vor mehrheitliche 53 Prozent. Erst im September 2021 sank der Anteil unter 50 Prozent. Nur noch etwas über ein Drittel der Befragten hielten die Massnahmen für angemessen. Mit ein Grund für diesen vergleichsweise tiefen Wert könnte – neben datentechnischen Gründen – auch darin bestehen, dass zu dem Zeitpunkt eine gewisse Pandemiemüdigkeit Einzug hielt und die Diskussion über die Impfung, eine mögliche Impfpflicht und die Einführung von 3G- und 2G-Regeln nicht nur weite Teile der öffentlichen Aufmerksamkeit dominierten, sondern gar das Potenzial einer Spaltung in sich trug. Ein ähnlicher Effekt kann auch im September 2022 vermutet werden. Im Rahmen der Volksabstimmung über die Änderung des Gesundheitsgesetzes stand eine besonders umstrittene Massnahme, nämlich die Einführung der 2G-Regel, wieder im öffentlichen und medialen Fokus.⁴³ Diese Massnahme dürfte vielen Leuten zu weit gegangen sein, was schliesslich auch in der Ablehnung der Vorlage in der Volksabstimmung zum Ausdruck kam. In dieser Situation erschienen die Corona-Massnahmen der Regierung nur noch etwa zwei von fünf Befragten retrospektiv als angemessen. Drei Monate zuvor, im Juni 2022 lag dieser Anteil noch deutlich über 50 Prozent.

⁴³ Detaillierte Daten zur öffentlichen Meinung im Zusammenhang mit der Abstimmung über die gesetzliche Grundlage einer 2G-Regelung finden sich bei Milic & Rochat 2022.

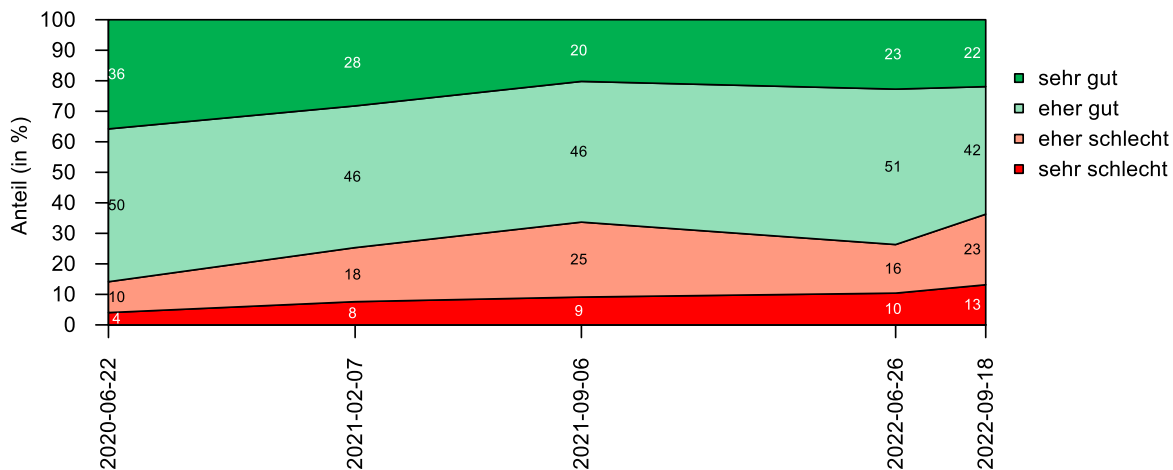
Abbildung 9: Bewertung der politischen Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie



Quellen: Umfragen des Liechtenstein-Instituts 2020-2022; Es ist zu beachten, dass die Frage nicht direkt eine Situationseinschätzung abbildet. Im September 2022 wurde die Frage zudem explizit als retrospektive Frage gestellt.

Über den ganzen Zeitverlauf waren nie mehr als ein Viertel der Befragten (26 Prozent) der Meinung, dass die Massnahmen zu wenig weit gehen. Spätestens ab Februar 2021 lag dieser Anteil auch tiefer als der Anteil der Personen, denen die Massnahmen zu weit gingen. In den Befragungen im Jahr 2022 vertraten nur noch deutlich unter 20 Prozent die Ansicht von zu wenig weit gehenden Massnahmen. Die insgesamt eher liberal ausgerichtete Corona-Politik der liechtensteinischen Regierung erhielt also somit einen grossen Rückhalt. Demgegenüber nahm der Anteil von Befragten, denen die Massnahmen zu weit gingen, bis Herbst 2021 kontinuierlich zu. Im September 2021 fanden etwa gleich viele Menschen, dass die Massnahmen zu weit gingen, wie dass die Massnahmen angemessen waren. Danach stagnierte dieser Anteil, bevor im September 2022 erstmals eine relative Mehrheit fand, dass die Massnahmen, retrospektiv betrachtet, zu weit gingen. Die Analyse der neusten Umfragedaten zeigt, dass die Massnahmen den jüngsten Befragten zwischen 18 und 24 Jahren am häufigsten zu wenig weit gingen. Die Befragten mit Mindestalter 65 bewerteten die Massnahmen demgegenüber am häufigsten als angemessen. Am häufigsten als zu weit gehend beurteilten schliesslich Personen zwischen 25 und 49 Jahren die Massnahmen. Von zentraler Bedeutung ist ferner der Impfstatus der Befragten. Rund 90 Prozent der ungeimpfte Personen bewerteten die Massnahmen als zu weit gehend. Ihnen stehen die Geimpften gegenüber, von denen nur 24 Prozent dies Ansicht teilen. Etwa drei von fünf Geimpften fanden die Massnahmen angemessen. Opposition gegen die Massnahmen gab es zudem hauptsächlich rechts der Mitte, wobei auch am äussersten linken Pol des Links-Rechts-Spektrums eine gewisse Unzufriedenheit bestand. Kaum Unterschiede gab es demgegenüber nach Geschlecht.

Abbildung 10: Beurteilung des Krisenmanagements der Liechtensteiner Regierung



Quellen: Umfragen des Liechtenstein-Instituts 2020–2022.

Das Krisenmanagement der Regierung erhielt insgesamt gute Noten (Abbildung 10). In allen fünf durchgeführten Umfragen wurden es von jeweils mindestens zwei von drei Befragten als sehr oder eher gut bewertet (64 Prozent), wobei jeweils mindestens 20 Prozent der Befragten der Regierung sogar eine sehr gute Note gaben. Die Zustimmung zum Krisenmanagement sank zunächst von Juni 2020 bis September 2021 von 86 auf 66 Prozent. Danach nahm die Zustimmung wieder zu, bevor auf September 2022 wiederum eine Abnahme auf nach wie vor hohe 64 Prozent zu beobachten ist. Auch bei diesen Werten ist auf den zuvor erwähnten Kontext hinzuweisen, in denen die jeweiligen Umfragen durchgeführt wurden. Der Anteil der Befragten, die das Krisenmanagement als sehr gut beurteilen, hat sich seit September 2021 zwischen 20 und 23 Prozent eingependelt.

Auf der anderen Seite kann eine zwar leichte, aber stetige Zunahme von Befragten beobachtet werden, die das Krisenmanagement als sehr schlecht bewerteten. Diese Gruppe von Personen bildet aber jeweils eine kleine Minderheit und kommt über den ganzen Zeitraum betrachtet nie auf über 13 Prozent. Zusammen mit den 23 Prozent, die das Krisenmanagement als eher schlecht bewerteten, machten die Unzufriedenen im Maximum rund einen Drittel der Befragten aus (36 Prozent). In der Tendenz zeigt sich ein Anstieg der Unzufriedenheit, der in der Umfrage von Juni 2022 kurz unterbrochen wurde.

Die jüngste Umfrage zeigt exemplarisch auf, dass ältere Befragte am häufigsten mit dem Krisenmanagement sehr oder eher zufrieden sind (75 Prozent). Demgegenüber werten Personen zwischen 25 und 34 Jahren das Krisenmanagement am häufigsten als sehr oder eher schlecht (rund 43 Prozent). Jüngere Befragte zwischen 18 und 24 Jahren sind mit dem Krisenmanagement zufriedener; sie geben sogar am häufigsten an, dass sie eher zufrieden sind. Wichtiger als das Alter der Befragten ist jedoch der Impfstatus. 83 Prozent der Personen, die sich gegen Covid-19 impfen liessen, bewerteten das Krisenmanagement als mindestens eher gut. Bei den Ungeimpften liegt dieser Anteil bei nur 22 Prozent. Schliesslich zeigt sich, dass Kritikerinnen und Kritiker des Krisenmanagements generell eher rechts der Mitte zu finden sind, wobei auch am äussersten linken Pol des Spektrums eine gewisse Unzufriedenheit mit dem Krisenmanagement vorhanden ist.

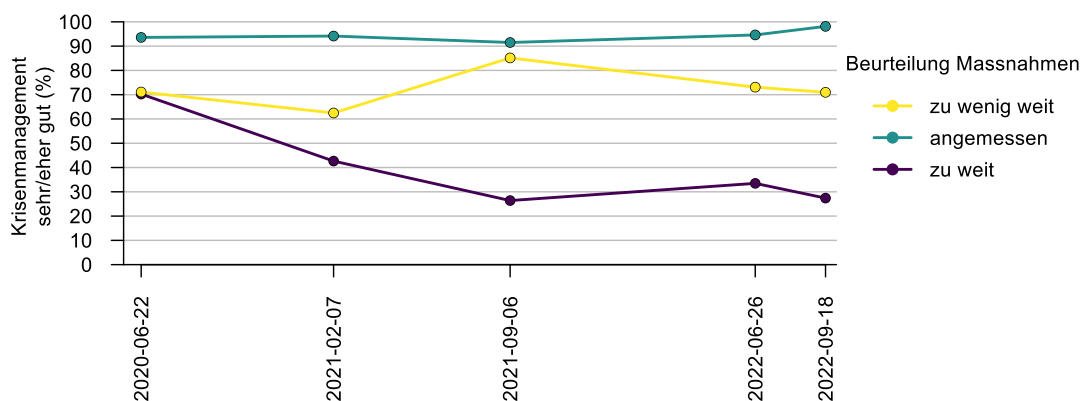
Die Beurteilung der Massnahmen und die Bewertung des Krisenmanagements der Regierung korreliert miteinander. Es ist aber nicht so, dass die eine Einschätzung die andere vollständig determiniert. Denn die Regierung hat Entscheidungen für die ganze Gesellschaft zu treffen. Dazu muss sie verschiedene Aspekte berücksichtigen und gegeneinander abwägen. Dass die aus diesem Prozess erwachsenen Entscheidungen nicht zwingend und nicht im vollen Umfang mit den eigenen, individuellen Präferenzen übereinstimmen, ist eine Erfahrung, die alle Bürgerinnen und Bürger freier Demokratien immer wieder machen. Die Diskrepanz zwischen Regierungsentscheidung und individuellen Präferenzen führt denn auch nicht zwangsläufig zu einer negativen Bewertung der Regierungsarbeit. Es ist Bestandteil einer gelebten demokratischen Kultur, dass

man sich zwar andere Entscheidungen gewünscht hätte, mit den getroffenen Entscheidungen und der Arbeit der Regierung aber grundsätzlich einverstanden sein kann.

So gibt es denn auch relativ viele Personen, denen die Massnahmen zwar zu weit gingen, die das Krisenmanagement der Regierung aber grundsätzlich als gut bewerteten (Abbildung 11). Diese Ansicht dominierte insbesondere zu Beginn der Pandemie, als über 70 Prozent der Befragten, denen die Massnahmen zu weit gingen, gleichwohl eine sehr oder eher hohe Zufriedenheit mit dem Management der Regierung äusserten. Dieser Anteil sank im Laufe der Pandemie und pendelte sich ab November 2021 zwischen einem Viertel und einem Drittel dieser Gruppe ein.

Einen ähnlichen Zusammenhang gibt es auch bei den Personen, denen die Massnahmen zu wenig weit gingen. Von ihnen bewerteten zu Beginn der Pandemie ebenfalls etwa 70 Prozent das Krisenmanagement der Regierung als sehr oder eher gut. Dieser Wert stieg auf September 2021 hin sogar auf über 80 Prozent. Vier von fünf Befragten, die sich weiter gehende Massnahmen gewünscht hätten, gaben dem Regierungsmanagement eine gute Note. Im Jahre 2022 sank dieser Wert auf nach wie vor hohe 71 Prozent. Über den gesamten Pandemieverlauf kann also festgehalten werden, dass das Krisenmanagement der Regierung auch von Personen unterstützt wurde, die durchaus strengere Massnahmen präferiert hätten.

Abbildung 11: Beurteilung Massnahmen und Krisenmanagement der Liechtensteiner Regierung



Quellen: Umfragen des Liechtenstein-Instituts 2020–2022.

Wenig überraschend ist schliesslich, dass jeweils über 90 Prozent der Befragten, die die getroffenen Massnahmen als angemessen beurteilten, mit dem Krisenmanagement der Regierung sehr oder eher zufrieden waren. Der wohl stärkste Indikator für die Zufriedenheit mit dem Krisenmanagement bildet das Ergebnis der Landtagswahlen im Februar 2021, wonach die beiden Regierungsparteien Stimmenanteile hinzugewinnen konnten. Einschränkend ist allerdings zu erwähnen, dass die Wahlen vor der Politisierung der Impfung stattfanden.

3.2 Wahrnehmung gesellschaftlicher Zusammenhalt und gesellschaftliche Polarisierung

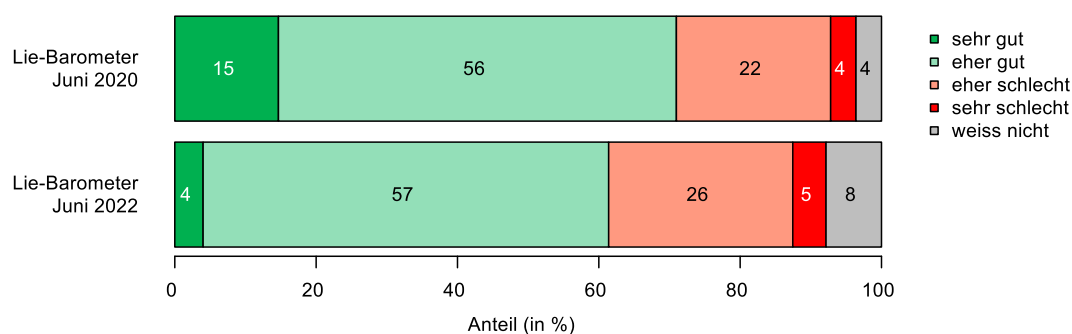
Unbestritten ist, dass die Corona-Zeit einen «Stresstest» für die Demokratie,⁴⁴ aber auch für die Gesellschaft bildete. Wie bedrohlich oder heftig dieser Stresstest ausfiel, wie stark er zu einer Entzweiung oder Polarisierung führte und wie lange die Heilung dieser «Wunden» benötigen wird, sind indes nicht mehr ganz so triviale Fragen. Zunächst ist festzuhalten, dass ein Thema, nämlich der gesellschaftliche Umgang mit einer Epidemie bzw. Pandemie, und später die damit eng verknüpften Fragen rund um Impfen, Impfpflicht, 2G und 3G gewissermassen über Nacht zu dominierenden Diskussionsgegenständen wurden. Zur Veranschaulichung: Als am 22. September 2013 in der Schweiz über das Epidemienengesetz abgestimmt wurde, das später die Grundlage für das heftig umstrittene Notverordnungsregime des Bundesrates bildete, nahmen gerade einmal

⁴⁴ Kübler 2022.

47 Prozent aller Schweizer Stimmberechtigten am Urnengang teil und dies wohl auch primär wegen zwei weiteren, gleichzeitig vorgelegten Abstimmungsfragen (Aufhebung der Wehrpflicht und Öffnungszeiten von Tankstellenshops). Nur wenige interessierte damals das Thema bzw. nur wenige hielten es für möglich, dass dieses Gesetz zu ihren Lebzeiten zur Anwendung käme. Ebenso war es bis vor Kurzem für die allermeisten irrelevant oder gänzlich unbekannt, wer gegen was geimpft war. An dieser Frage entzündete sich aber während der Pandemie so manche höchst hitzige Diskussion. Wie arg litt der gesellschaftliche Zusammenhalt in Liechtenstein darunter? Die folgenden Auswertungen informieren über die Sichtweise der Bürgerinnen und Bürger diesbezüglich.

Grundsätzlich wird der gesellschaftliche Zusammenhalt von der Mehrzahl der befragten Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner auch während der Pandemie als eher gut bewertet (Abbildung 12). Jedoch hat der Anteil der Befragten, die einen sehr guten gesellschaftlichen Zusammenhalt wahrnehmen, zwischen Juni 2020 und Juni 2022 von 15 auf vier Prozent abgenommen. Leicht zugenommen haben demgegenüber die Anteile derjenigen, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt als sehr oder eher schlecht einschätzen oder keine Einschätzung abgeben können oder wollen. Diese Veränderungen dürfen jedoch nicht voreilig und alleine auf die Corona-Politik zurückgeführt werden, schliesslich beeinflussen auch verschiedene andere Faktoren die Wahrnehmung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. So bewerteten beispielsweise im Lie-Barometer vom Juni 2019 bedeutend höhere Anteile der Befragten den gesellschaftlichen Zusammenhalt als sehr oder eher schlecht (39 Prozent). Die damalige Umfrage startete genau an dem Tag, an dem der Landtag der Regierungsrätin Aurelia Frick das Misstrauen aussprach. Es muss davon ausgegangen werden, dass sich der in gewissen Bevölkerungskreisen vorherrschende Misstrauen in dieser politisch aufgeheizten und polarisierten Zeit auf die Einschätzung des gesellschaftlichen Zusammenhalts ausgewirkt hat.⁴⁵ Dieses Beispiel illustriert, dass ein möglicher Einfluss der Corona-Krise einerseits nicht ausgeschlossen werden kann, andererseits aber auch nicht zwingend ursächlich für die in Abbildung 12 dargestellten Veränderungen der entsprechenden Wahrnehmungen sein muss.

Abbildung 12: Einschätzung des gesellschaftlichen Zusammenhalts in Liechtenstein



Quellen: Lie-Barometer des Liechtenstein-Instituts 2020 und 2022.

Die jüngste Umfrage zeigt, dass sich die Wahrnehmung des gesellschaftlichen Zusammenhalts kaum zwischen den Altersgruppen und den Geschlechtern unterscheiden. Wichtiger als Geschlecht und Alter ist der Impfstatus: 81 Prozent der Geimpften bewerten den gesellschaftlichen Zusammenhalt als sehr oder eher gut. Von den Ungeimpften teilen weniger, aber trotzdem mehrheitliche 60 Prozent der Befragten diese Ansicht. Nicht nur der gesellschaftliche Zusammenhalt, sondern auch das zwischenmenschliche Vertrauen ist in Liechtenstein nach wie vor hoch. Etwa jede fünfte im September 2022 befragte Person beantwortet die Frage, ob man den meisten Menschen vertrauen kann, mit ja und weitere 65 Prozent mit eher ja. Zusammen macht

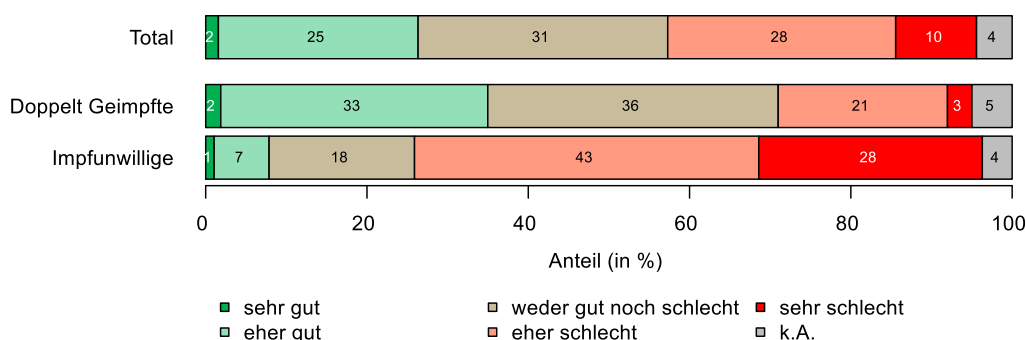
⁴⁵ Frommelt 2019.

dies einen Anteil von über 80 Prozent der Befragten aus. Das zwischenmenschliche Vertrauen ist in Liechtenstein auch im internationalen Vergleich hoch. So weist eine Studie aus Deutschland mit derselben Fragestellung einen Wert von 59 Prozent aus.⁴⁶ Die Ansicht, dass man den meisten Menschen nicht vertrauen kann, wird in Liechtenstein von weniger als zwei Prozent der Befragten geteilt. Die restlichen rund 17 Prozent finden, dass man eher nicht vertrauen kann.

Das zwischenmenschliche Vertrauen steigt mit dem Alter an, wobei bereits über 72 Prozent der jüngsten Befragten im Alter von 18 bis 24 Jahren den meisten Menschen mindestens eher vertrauen. Bei den über 65 Jahre alten Befragten steigt dieser Anteilswert auf 89 Prozent. Unterschiede gibt es zudem mit Blick auf den Impfstatus der Befragten. Von den Geimpften sagen 85 Prozent, dass sie den meisten Menschen sehr oder eher vertrauen. Bei den Ungeimpften beträgt dieser Anteil nach wie vor klar mehrheitliche 73 Prozent.

Auch wenn der wahrgenommene gesellschaftliche Zusammenhalt nach über zwei Jahren Pandemie von drei von fünf Liechtensteinerinnen und Liechtensteinern nach wie vor als gut bewertet wird, so zeigen sich trotzdem Unterschiede bei der wahrgenommenen Stimmung in der Bevölkerung (Abbildung 13).⁴⁷ Im September 2021 wurde die Stimmung hierzulande von rund einem Drittel (31 Prozent) als neutral empfunden («weder gut noch schlecht»), 27 Prozent hielten die Stimmung für gut oder sehr gut, und eine starke Minderheit von 38 Prozent hielt die Stimmung für eher schlecht oder gar sehr schlecht. Dabei offenbarte sich ein Impfgraben: Impfwillige hielten die Stimmung grossmehrheitlich (71 Prozent) für schlecht, während die doppelt Geimpften die allgemeine Lage doch erheblich positiver einschätzten (24 Prozent hielten die Lage für schlecht oder sehr schlecht). Diese Unterschiede sind derart gross, dass sie überzufällig sein müssen.

Abbildung 13: Einschätzung der Stimmung in Liechtenstein (in % der Liechtensteiner Wohnbevölkerung über 16 Jahre)



Quelle: Milic et al. 2021, n=4801.

Einerseits wirkt sich der Impfstatus, bzw. wie Gesellschaft und Politik damit umgehen, auf die Stimmung der Betroffenen aus. Andererseits spiegelt sich in der wahrgenommenen Stimmung bis zu einem gewissen Grad auch die eigene Gemütslage. Dies zeigt sich darin, wie der momentane gesellschaftliche Umgang miteinander wahrgenommen wird, aber auch in der Bewertung verschiedener Aussagen rund um die Pandemie. Auf beides wird im Folgenden kurz eingegangen.

In der Umfrage hatten die Befragten die Möglichkeit, den zwischenmenschlichen Umgang in Liechtenstein anhand von acht Adjektiven zu beurteilen (siehe Abbildung 14).⁴⁸ Den Begriffen mit grundsätzlich positiver Konnotation («solidarisch», «vertrauensvoll», «freundlich» etc.) stimmen die Geimpften meist deutlich häufiger zu als die Ungeimpften. Umgekehrt verbinden die Ungeimpften den zum damaligen Zeitpunkt erfolgten zwischenmenschlichen Umgang hierzulande viel öfter mit negativen Begriffen (z. B. «aggressiv», «desinte-

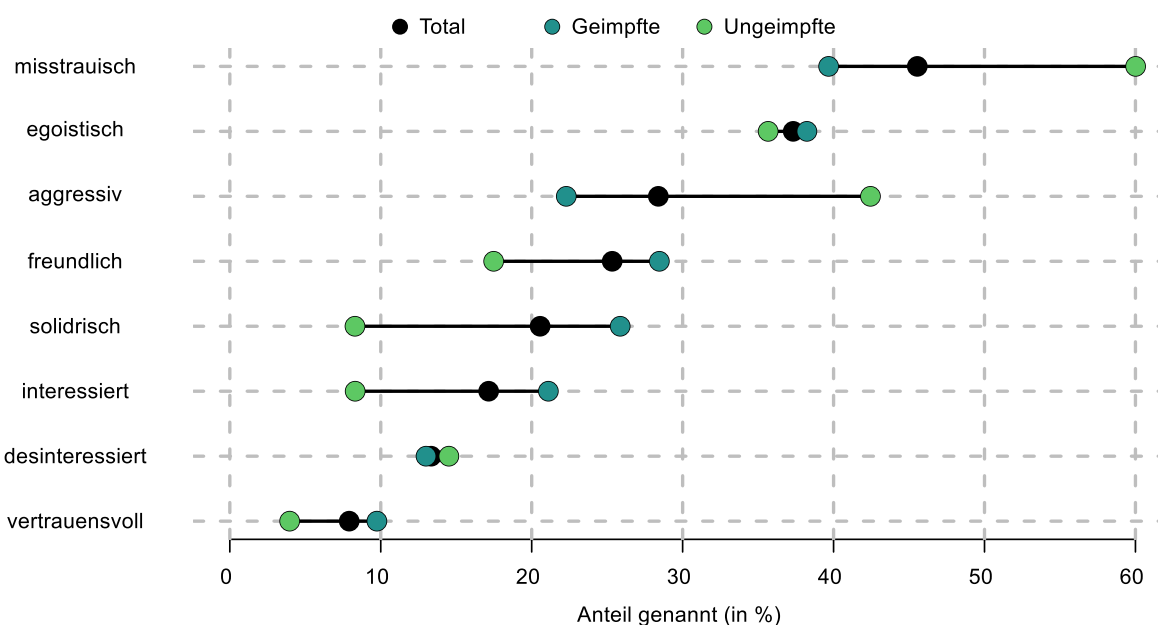
⁴⁶ Decker et al. 2019.

⁴⁷ Die Fragestellung lautete: «Wie schätzen Sie die Stimmung in der Bevölkerung ein?»

⁴⁸ Die Fragestellung lautete: «Wie nehmen Sie den zwischenmenschlichen Umgang in Liechtenstein in der aktuellen Situation wahr?»

ressiert») als die Geimpften. Insgesamt nehmen Geimpfte den zwischenmenschlichen Umgang – und wir nehmen einmal an, dass hier der Umgang mit *ihnen* (d. h. den Ungeimpften) gemeint ist – alles andere als ideal wahr, während die Geimpften sich grundsätzlich wohl(er) fühlen. Besonders deutlich ist der Unterschied, wenn es darum geht, die Aggressivität im Umgang zu bewerten: Ungeimpfte sehen sich selbst deutlich aggressiverem Verhalten gegenüber ausgesetzt als Geimpfte.

Abbildung 14: Einschätzung des zwischenmenschlichen Umgangs in Liechtenstein (in % der Liechtensteiner Wohnbevölkerung über 16 Jahre)

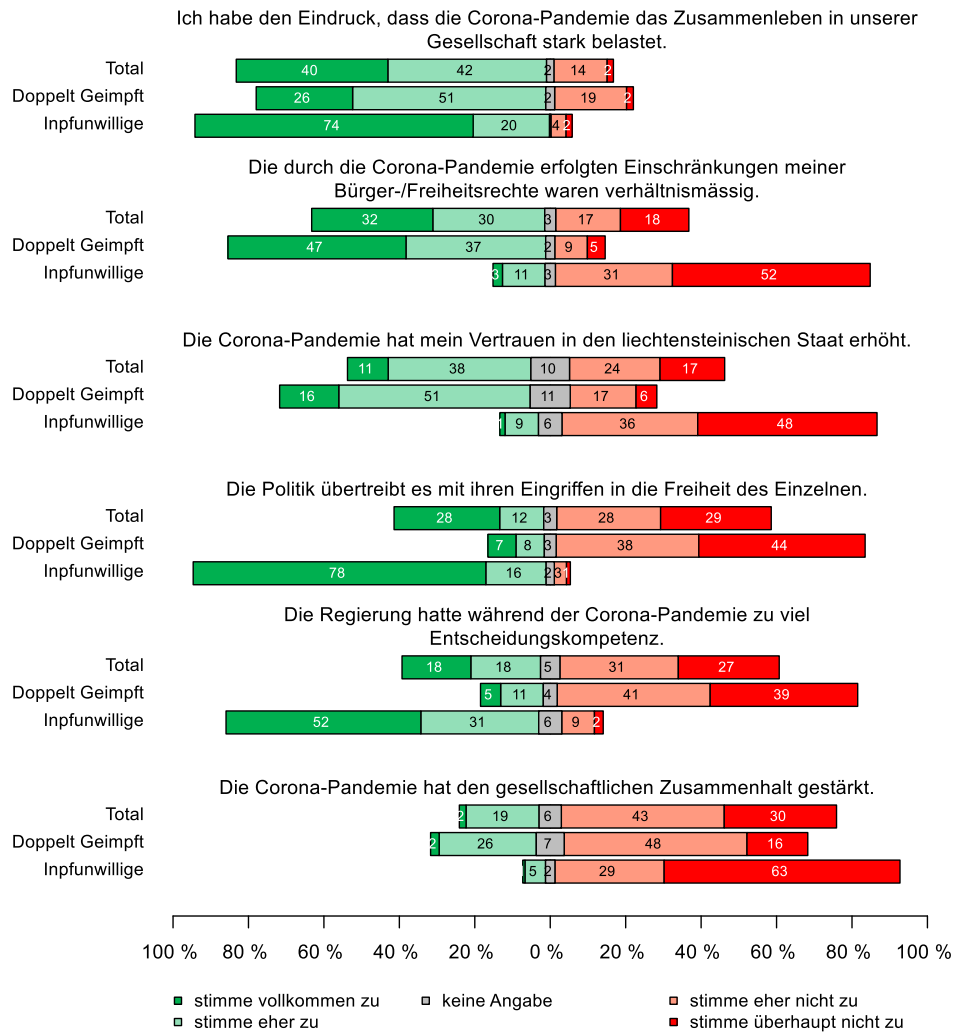


Quelle: Milic et al. 2021, n=4801.

Die Befragten wurden weiter gebeten anzugeben, was sie von verschiedenen Aussagen betreffend Umgang mit der Corona-Pandemie halten (Abbildung 15).⁴⁹ Selten wurde dabei zwischen Ungeimpften und Geimpften eine Einigkeit erzielt. Einigermassen einig ist man sich hinsichtlich der Aussage, wonach die Corona-Pandemie das Zusammenleben belaste. 82 Prozent aller Befragten teilen diese Ansicht. Allerdings ist auch bei dieser Frage ein Impfgraben zu erkennen: 74 Prozent der Ungeimpften stimmen dieser Aussage «vollkommen» zu, während bei den doppelt Geimpften dieser Anteil noch 26 Prozent beträgt. Diametral unterschiedlich ist die Einschätzung von Geimpften und Ungeimpften betreffend die Frage, ob die erfolgten Einschränkungen verhältnismässig gewesen seien oder nicht: Die überwältigende Mehrheit (84 Prozent) der doppelt Geimpften hält die Einschränkungen der Freiheitsrechte für verhältnismässig, während die meisten Ungeimpften (83 Prozent) der gegenteiligen Auffassung sind. Ein ganz ähnliches Bild präsentiert sich bei der Auswertung der Frage, ob es die Politik mit ihren Eingriffen in die Freiheit des Einzelnen übertrieben habe. Das Vertrauen in den liechtensteinischen Staat hat bei den Impfwilligen des Weiteren stark gelitten (84 Prozent), während das Vertrauen einer Mehrheit der doppelt Geimpften (67 Prozent) gleichgeblieben ist oder gar gestärkt wurde. Schliesslich gehen auch die Meinungen zwischen Ungeimpften und Geimpften bei der Frage, ob die Regierung während der Corona-Pandemie zu viel Entscheidungskompetenzen hatte, weit auseinander: Die meisten Impfwilligen (83 Prozent) bekräftigen diese Aussage, während die doppelt Geimpften dies in der Regel (80 Prozent) in Abrede stellen.

⁴⁹ Die Fragestellung lautete: «Sagen Sie uns bitte, ob Sie den folgenden Aussagen zustimmen oder nicht zustimmen.»

Abbildung 15: Aussagen zur Corona-Pandemie (in % der Liechtensteiner Wohnbevölkerung über 16 Jahre)



Quelle: Milic et al. 2021, n=4801.

Was die Einschätzung des Umgangs mit der Corona-Pandemie anbelangt, so stehen sich die beiden Lager also ziemlich unversöhnlich gegenüber. Angesichts der insgesamt eher liberalen Corona-Politik hat die Impffrage die gesellschaftliche Debatte in Liechtenstein wohl noch stärker geprägt als in anderen Staaten. Der Impfstatus ist dabei ein derart verlässlicher Prädiktor für Einstellungen aller Art zum Thema Corona, dass wir im Prinzip sagen können, dass viele Einstellungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie eine Spiegelung des Verhaltens (geimpft oder nicht geimpft) sind. Etwas salopper formuliert: Sag mir, ob du geimpft bist oder nicht, und ich sag dir, wie du darüber denkst – wobei die Thematik natürlich längst nicht für alle gleich salient war und deshalb auch nicht alle Impfgegner und Impfbefürworter gleich intensiv für ihre Positionen eintraten. Wie nachstehend ausgeführt wird, ist auch zu betonen, dass gemäss der aktuell vorliegenden Daten nur bei einem geringen Teil der Impfgegner und -gegnerinnen die Impffrage so dominant war, dass sie alle anderen Themen in den Hintergrund rückte und dadurch die grundsätzliche Einstellung zum politischen System determinierte.

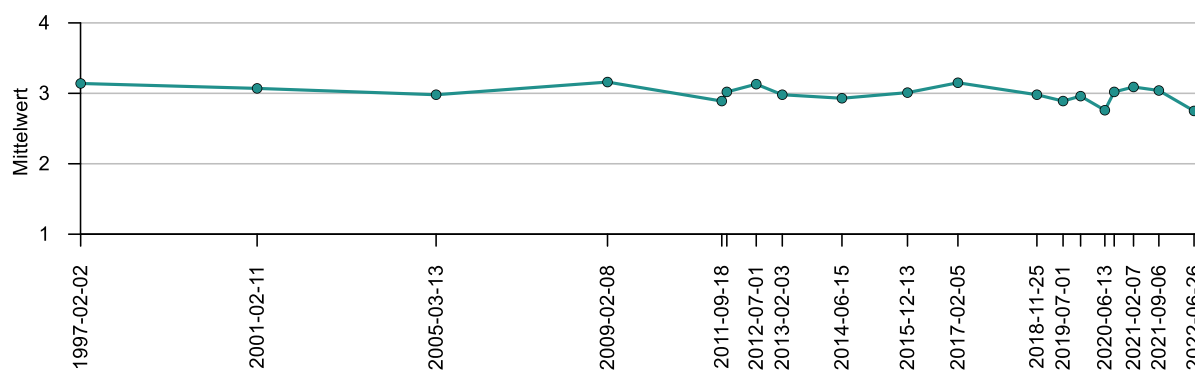
Erwähnenswert ist dabei auch, dass insbesondere das nähere soziale Umfeld einen beträchtlichen Einfluss auf das Impfverhalten einer Person hat. Geimpfte Personen bewegen sich in Kreisen (Familie, Bekannten-

kreis), in denen die Mehrheit ebenfalls geimpft ist. Bei Ungeimpften wiederum ist die Mehrheit meist ungeimpft. Die Frage, ob man sich impfen lassen will oder nicht, ist insgesamt also weniger eine «Frage der Schichtzugehörigkeit, sondern der Zugehörigkeit zu kleineren sozialen Gruppen.»⁵⁰

3.3 Institutionenvertrauen und Systemzufriedenheit

Die Corona-Pandemie bildete einen Stresstest für die Demokratie und hatte grundsätzlich das Potenzial, die Zufriedenheit mit der Liechtensteiner Demokratie und das Vertrauen in die Institutionen nachhaltig zu schädigen. Gemäss der aktuell vorliegenden Daten sind solche nachhaltigen Schädigungen aber nicht oder nicht in substanziellem Ausmass eingetreten. Grundsätzlich ist die Zufriedenheit mit der Art und Weise, wie die Demokratie funktioniert⁵¹, in Liechtenstein gross. Dies zeigt sich auch im europäischen Vergleich. Zwar machen methodische Gründe einen direkten Vergleich zwischen den Werten aus dem European Social Survey (ESS) 2018 und dem in Abbildung 16 ausgewiesenen Wert für Liechtenstein schwierig⁵², aber selbst konservativ geschätzt kann der Liechtensteiner Stimmbevölkerung⁵³ noch eine sehr hohe Demokratiezufriedenheit attestiert werden. Überdies ist die Systemzufriedenheit hierzulande nur geringen Schwankungen ausgesetzt (Abbildung 16). Für den vorliegenden Bericht noch zentraler ist aber die Feststellung, dass auch die Corona-Pandemie die Liechtensteiner Systemstabilität nicht grundsätzlich zu erschüttern vermochte. Wie wir im vorangehenden Abschnitt gesehen haben, gab es zwar durchaus Kritik beispielsweise an den Entscheidungskompetenzen der Regierung oder den Eingriffen in die individuelle Freiheit, von einem grundsätzlichen und nachhaltigen Einbruch mit Blick auf die Zufriedenheit mit dem Funktionieren des demokratischen Systems kann aber nicht die Rede sein. Einerseits liegen die eruierten Werte während der Pandemie zwar zuweilen etwas tiefer als auch schon. Andererseits bewegen sie sich in einem Bereich, der keinen starken und signifikanten Einbruch erwarten lässt. Zudem können auch während der Pandemie wiederholt Zufriedenheitswerte beobachtet werden, die Werte vor der Covid-Krise übersteigen.

Abbildung 16: Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie (Mittelwert auf der Skala von 1 (sehr unzufrieden) bis 4 (sehr zufrieden))



Quellen: Umfragen des Liechtenstein-Instituts 1997–2022.

⁵⁰ Milic et al. 2021, S. 10.

⁵¹ Es sei darauf hinzuweisen, dass die *Akzeptanz* eines Regimes (z. B. der Demokratie) als politisches Herrschaftsmodell (in der Fachliteratur oftmals als «generalisierte Systemunterstützung» bezeichnet) und die *Zufriedenheit mit ihrer Funktionsweise* im eigenen Lande nicht dasselbe sind. Ideal und Realität klaffen in den Augen der Bürgerinnen und Bürger möglicherweise auseinander. Die generalisierte Akzeptanz verschiedener Herrschaftsmodelle wird selten abgefragt, während die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie im Speziellen «zu den von der empirischen Forschung am besten dokumentierten politischen Einstellungen» gehört (Gabriel 2008: 190). Auch in diesem Beitrag liegt der Fokus auf letztere Einstellung. Der konkrete Wortlaut der Frage lautete: «Wie zufrieden sind Sie im Allgemeinen mit dem Funktionieren der Demokratie in Liechtenstein?»

⁵² Die Demokratiezufriedenheit wurde im ESS auf einer 11-stufigen Skala (0-10) erhoben, während die Liechtensteiner Werte auf einer 4-stufigen Skala (1-4) gemessen wurden. Für den vorliegenden, impliziten Vergleich wurden die Liechtensteiner Werte angeglichen mit der Formel $(\text{Mittelwert LIE}-1) \cdot (10/3) + 1$.

⁵³ Sowohl die Liechtensteiner wie auch die ESS-Werte beziehen sich auf die über 18-jährigen Wahl- oder Stimmberechtigten des jeweiligen Landes.

Die politischen Alltagserfahrungen werden jedoch weniger durch ein eher abstraktes Konzept wie dem Funktionieren der Demokratie als vielmehr durch das konkrete Handeln politischer Akteure bestimmt.⁵⁴ Dabei spielt das Vertrauen in die jeweiligen Akteure eine zentrale Rolle. Institutionen sind mit der Erfüllung bestimmter Aufgaben betraut und erhalten dafür entsprechende Ressourcen. Erfüllen sie die ihnen übertragenen Aufgaben nicht, so sinkt das Vertrauen in sie, was sich negativ auf die Unterstützung des bestehenden politischen Systems niederschlagen kann: «Vertrauen lässt sich als Mechanismus begreifen, mit dem eine dauerhafte und wechselseitig ertragreiche Kooperationsbeziehung in Gang gesetzt werden kann.»⁵⁵

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die Liechtensteiner Institutionen – egal, ob rechts- oder parteistaatliche – im internationalen Vergleich ein hohes Ansehen in der eigenen Bevölkerung geniessen. Tatsächlich gehört Liechtenstein bezüglich Institutionenvertrauen der europäischen Spitzengruppe an, zu der in der Regel auch die Schweiz und die skandinavischen Länder zählen. Den grössten Vertrauenscredit in der Bevölkerung besitzen Liechtensteins Gerichte und das Fürstenhaus – beides (eher)⁵⁶ rechtsstaatliche Institutionen (Abbildung 17). Im Mittelfeld des Vertrauensrankings rangieren die Regierung und der Landtag – also Institutionen, die dem politischen Wettbewerb unterliegen. Beide Institutionen werden augenscheinlich oft gleich bewertet. Anders in der Schweiz: Der Bundesrat erzielt regelmässig signifikant höhere Vertrauenswerte als das Parlament.⁵⁷ Vergleicht man die Liechtensteiner und Schweizer Werte für beide Institutionen⁵⁸, so wird deutlich, dass diese Differenz daher rührt, dass der Schweizer Bundesrat ein höheres Vertrauen in der Bevölkerung genießt als sein Liechtensteiner Pendant. Dem Liechtensteiner Landtag und dem Schweizer Parlament wird in den jeweiligen Staaten hingegen ein ähnlich grosses Vertrauen entgegengebracht.⁵⁹ Zuun-terst in der Vertrauenshierarchie sind die Parteien und Medien platziert. Bei diesen beiden Institutionen überwiegt im Schnitt das Misstrauen das Vertrauen (Mittelwerte unter der Marke von 4.0).

Doch inwieweit hat sich das diesen Institutionen entgegengebrachte Vertrauen im Zuge der Corona-Pandemie verändert? Zu diesem Zweck präsentiert Abbildung 17 das durchschnittliche Vertrauen auf einer siebenstufigen Skala über einen längeren Zeitraum. Dabei zeigt sich, dass sich die mittleren Vertrauenswerte während der Pandemie nicht fundamental geändert haben. Die Schwankungen liegen in einem Bereich, wie sie auch zu früheren Zeitpunkten beobachtet werden konnten.

Die tiefsten durchschnittlichen Vertrauenswerte weisen die politischen Parteien und die liechtensteinischen Medien auf. Es liegt in der Natur dieser Institutionen, dass sie sich politisch positionieren und in einem Wettbewerb um Wählerstimmen respektive um Leserinnen und Leser stehen. Dies ist einem hohen durchschnittlichen Vertrauen nicht sonderlich zuträglich. Von einem eindeutigen Trend im Kontext der Corona-Pandemie kann aber nicht ausgegangen werden. Das mittlere Vertrauen in die politischen Parteien ist gegenwärtig etwa gleich hoch wie in den beiden Jahren vor der Pandemie. Für die liechtensteinischen Medien gibt es zwar weniger Referenzwerte aus der Vor-Corona-Zeit. Im Vergleich zur letzten Umfrage vor der Pandemie kann aber ebenfalls nicht von einem eindeutigen Trend hin zu einem Vertrauensverlust oder -gewinn ausgegangen werden.

Auch die Regierung und der Landtag sind Teil des politischen Wettbewerbs. Als Institutionen repräsentieren sie jedoch den ganzen Staat, was sie insgesamt integrativer erscheinen lässt. Ihre durchschnittlichen Vertrauenswerte sind gegenwärtig ähnlich hoch wie 2018 und 2019, also vor der Pandemie.

⁵⁴ Freitag 2017, S. 82.

⁵⁵ Freitag (2016, S. 22) bezieht sich in diesem Zitat auf das *zwischenmenschliche Vertrauen* und nicht auf das Institutionenvertrauen. Vertrauen als Grundlage dauerhafter Kooperation gilt aber grundsätzlich ebenso für Institutionen.

⁵⁶ Die Einordnung des Fürstenhauses in diese dichotome Typisierung (rechtsstaatlich vs. parteienstaatlich) ist nicht (immer) klar. Spricht man dem Fürstenhaus eine vergleichbare Funktion wie dem Staatsoberhaupt in einem parlamentarischen System zu, so ist die Klassifikation als rechtsstaatliche Institution gerechtfertigt.

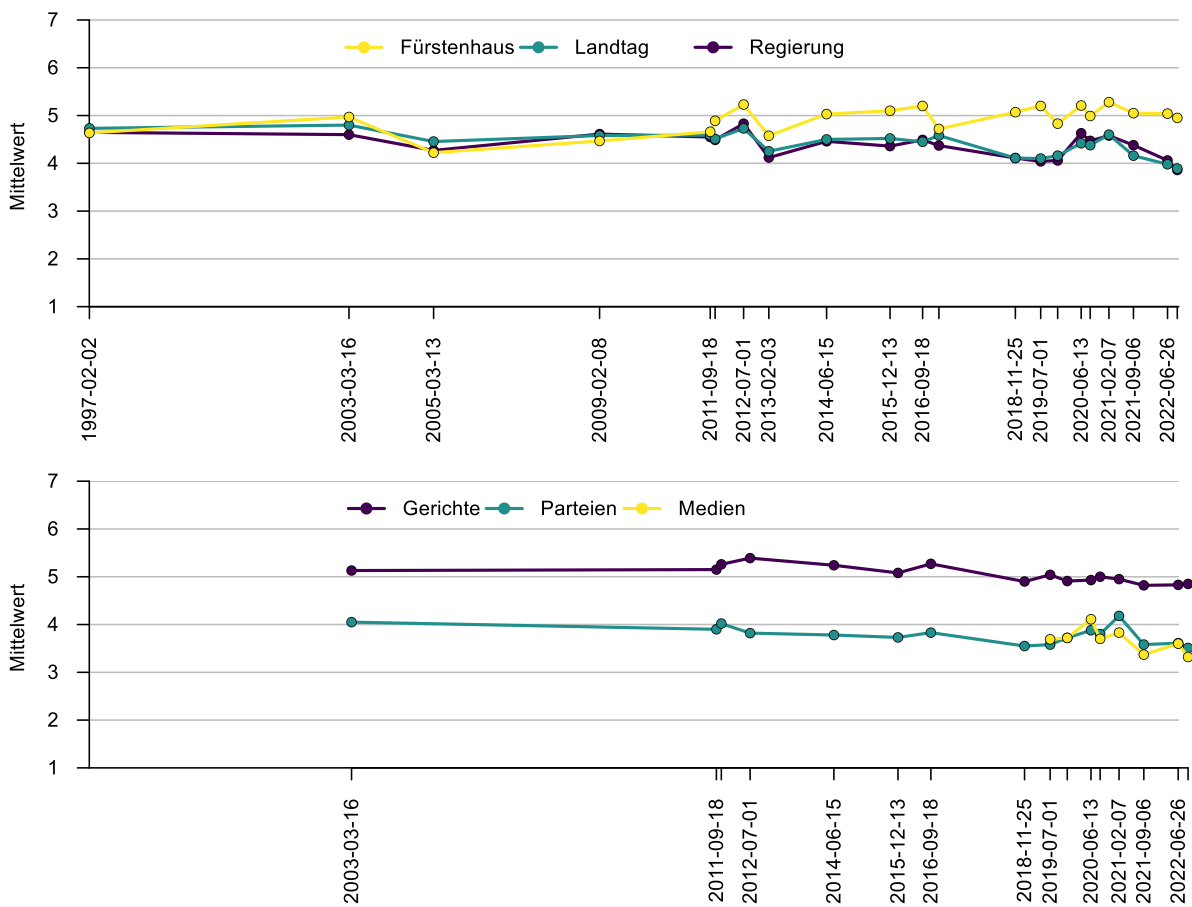
⁵⁷ Freitag 2017, S. 84, 85.

⁵⁸ Zu diesem Zweck ist eine Umrechnung der Liechtensteiner Werte nötig, die auf einer siebenstufigen Vertrauensskala gemessen wurden.

⁵⁹ Erstaunlich ist jedoch, dass das Vertrauen in die Regierung Liechtensteins kaum mit deren Zusammensetzung korreliert: Die Vertrauenswerte von Einparteienregierungen (zwischen 1997 und 2005) waren ähnlich hoch wie jene der grossen Regierungskoalitionen zwischen FDP und VU.

Eine dritte Gruppe von Institutionen besteht mit dem Fürstenhaus, den Gerichten sowie der in Abbildung 17 nicht dargestellten Landespolizei. Alle drei Institutionen unterstehen nicht dem politischen Wettbewerb. Sie werden häufig als unabhängiger wahrgenommen. Die Gerichte sowie die Landespolizei sind jedoch mit dem Vollzug der beschlossenen Massnahmen betraut. Das durchschnittliche Vertrauen in das Fürstenhaus ist traditionell hoch und unterlag in den letzten Jahren nur geringfügigen Schwankungen. Ähnlich präsentiert sich die Situation für die Gerichte, für die seit 2018 äusserst konstante Vertrauenswerte eruiert werden können. Noch höher als für das Fürstenhaus und die Gerichte ist gegenwärtig das durchschnittliche Vertrauen in die Landespolizei (Durchschnitt 5.1). Da das Vertrauen in die Landespolizei aber selten Gegenstand von Umfragen ist, kann keine Trenderaussage gemacht werden.

Abbildung 17: Vertrauen in politische Institutionen (Mittelwert auf der Skala von 1 (kein Vertrauen) bis 7 (volles Vertrauen))



Quellen: Umfragen des Liechtenstein-Instituts 1997–2022.

Insgesamt kann von einer Vertrauenskrise in die Liechtensteiner Institutionen also auch im Kontext der Pandemie kaum die Rede sein. Die Darstellung von arithmetischen Mittelwerten wie in den beiden vorangehenden Abbildungen verdeckt jedoch, dass längst nicht alle Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner die Demokratie und ihre Institutionen durchwegs gleich bewerten. Stattdessen reduzieren die Darstellungen eine Verteilung auf einen einzigen statistischen Kennwert. So kommt die Regierung zwar auf den höheren Durchschnittswert als die politischen Parteien. Tatsächlich haben aber mehr Befragte angegeben, der Regierung absolut kein Vertrauen entgegenzubringen als den Parteien. Insgesamt scheint die Situation bei der Regierung also polarisierter. Eine ähnliche Situation – mit umgekehrten Vorzeichen – zeigt sich im Vergleich von Fürstenhaus und Landespolizei. Obwohl die Landespolizei auf einen höheren Durchschnittswert kommt,

bringen ihr weniger Personen volles Vertrauen entgegen als dem Fürstenhaus. Dieses weist von allen sieben Institutionen den klar höchsten Anteil von Befragten auf, die ihm voll und ganz vertrauen.

Im Vergleich der jüngsten Umfrage vom September 2022 mit der ein Jahr zuvor durchgeführten Umfrage fällt auf, dass der Anteil der Befragten, die der Regierung absolut kein Vertrauen entgegenbringen, um mehrere Prozentpunkte zugenommen hat. Dasselbe gilt in geringerem Ausmass für den Landtag. Die entsprechenden Anteile für das Fürstenhaus, die Gerichte und die Landespolizei haben sich demgegenüber kaum verändert und liegen im tiefen einstelligen Bereich, während permanent über 20 Prozent der Befragten den Medien absolut kein Vertrauen entgegenbringen.

Diese Ausführungen zeigen, dass längst nicht alle Befragten den jeweiligen Institutionen das gleich grosse Vertrauen entgegengebracht haben und mit dem Funktionieren ihrer Demokratie in Zeiten der Pandemie durchwegs gleich zufrieden waren. Dies äussert sich nicht zuletzt auch darin, dass bestehende Unzufriedenheiten im Kontext der Pandemie und der beschlossenen Massnahmen verstärkt mittels Formen der politischen Partizipation Ausdruck gegeben wurde, die unabhängig von den Massnahmen weiterhin bestanden. Dies wird im folgenden Abschnitt ausgeführt. Abschliessend soll aber nochmals festgehalten werden, dass die Vertrauenswerte in die politischen Institutionen in Liechtenstein im internationalen Vergleich hoch sind und die Unterschiede zwischen den einzelnen Institutionen aufgrund ihrer unterschiedlichen Funktionen im politischen System erklärbar sind.

3.4 Perspektiven auf die Corona-Politik

Die Umfragen zur öffentlichen Meinung in Liechtenstein zeigen, dass stets eine relative Mehrheit der liechtensteinischen Stimmberechtigten das Krisenmanagement der Regierung positiv bewertet hatte. Auch alle politischen Parteien haben die Eckpunkte der liechtensteinischen Corona-Politik mitgetragen. Dies soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Corona-Politik Liechtensteins und der Schweiz im Allgemeinen und einzelne Entscheide wie z. B. die Einführung der Covid-19-Zertifikate im Besonderen in der Öffentlichkeit immer wieder kontrovers diskutiert wurden.

In der Debatte rund um die Corona-Politik der Schweiz lassen sich im Wesentlichen fünf besonders relevante Themenbereiche unterscheiden.⁶⁰ Der erste dieser Bereiche ist Recht & Politik. Kritisiert werden in diesem Zusammenhang unter anderen eine übermässige Stärkung der Exekutive. Dahinter steht die Berufung des schweizerischen Bundesrates auf ein «diffuses Notrecht», Durchbrechungen des Legalitätsprinzips sowie generell eine stark erhöhte und oft überhastete Verordnungstätigkeit, das Fehlen von klar definierten Zielen sowie von Erläuterungen zu den neuen Rechtsvorschriften. Auch erfolgte der Vorwurf mangelnder Unabhängigkeit und eines vorseilenden Gehorsams der Medien.

Ein zweiter Bereich inhaltlicher Kritik an der Corona-Politik umfasst in der Schweiz die Krisenorganisation. Kritisiert wird hier vor allem die oft unklare Kompetenzverteilung und die dadurch erschwerte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. Aber auch mangelnde Vorbereitungen (z. B. Lagerhaltung von Schutzmaterial) oder das Fehlen einer eingeübten Stabsorganisation sind häufig geäusserte Kritikpunkte in der Schweiz. Unter dem Stichwort Gesundheit & Prävention lassen sich drittens Kritik an der Wirksamkeit der Präventionsmassnahmen zusammenfassen sowie der Vorwurf einer fehlenden Bereitschaft zur Suche nach alternativen Behandlungsmethoden oder der Vorwurf einer zu wenig nach Risikogruppen differenzierten Corona-Politik. Kritik erfolgte viertens mit Blick auf die Wirtschaft – sei es Unzufriedenheit mit der Höhe und Abwicklung der Unterstützungsmassnahmen für die Wirtschaft oder generell mit den langfristigen wirtschaftlichen Kosten von einschränkenden Massnahmen wie z. B. der Schliessungen im Gastronomie- und Eventbereich. Schliesslich stellten sich fünftens auch verschiedene philosophische und ethische Fragen wie z. B., ob in der Corona-Pandemie eine Überhöhung des Guts der Gesundheit und des Lebensschutzes vorlag.

⁶⁰ Siehe hierzu «Der Corona-Elefant – Vielfältige Perspektiven für einen konstruktiven Dialog» herausgegeben von Konstantin Beck, Andreas Kley, Peter Rohner und Pietro Vernazza 2022.

Thematisiert wurden dabei auch das Spannungsfeld von Individuum und Gesellschaft sowie von Freiheit und Sicherheit.

Mit Blick auf das Verhältnis von Freiheit und Sicherheit in Krisenzeiten spricht Tristan Barczak vom «nervösen Staat», der sich «in einem ständigen Wettlauf mit der gefühlten oder realen Unsicherheit» befinde.⁶¹ Dabei laufe der Staat Gefahr, in eine «Antizipationsfalle» zu tappen, indem er aus der ständigen Angst, den kritischen Zeitpunkt rechtzeitigen Handelns zu verpassen, schon in der Normallage so handle als befinde er sich im Ausnahmezustand. Barczak plädiert dabei für die Resilienz als Rechtskonzept, wonach krisenbedingte, notwendige Anpassungen automatisch ausser Kraft treten und damit keine grundlegenden Veränderungen am Verfassungsstaat mit sich bringen.

Auch die durch die Corona-Politik (mit-)verursachte Polarisierung gab immer wieder Anlass zu Kritik. So sieht Wolfgang Merkel eine «Moralisierung der Politik und wissenschaftlicher Positionen».⁶² Unter Moralisation versteht er «eine selbstgerechte Stilisierung der eigenen moralischen Position, um eine andere moralische Position herabzusetzen». Merkel sieht damit die Gefahr einer problematischen «Binarität» von Wahrheit versus Lüge oder Moral versus Unmoral im politischen Diskurs verbunden. Um die Qualität der Demokratie zu erhalten, plädiert er für mehr «Zeit, Pluralismus und Dissidenz». Ein wichtiger Beitrag soll hierzu auch die kritische Selbstreflexion durch die Politik liefern.

Dies sind nur einige wenige Beispiele eines wachsenden akademischen Forschungsstands, welcher sich kritisch mit dem Krisenmanagement in der Corona-Pandemie auseinandersetzt. Diese Kritik ist ein wichtiger Teil in der politischen Auseinandersetzung mit der Corona-Pandemie und kann der gesellschaftlichen Polarisierung der vergangenen Jahre entgegen wirken. Dabei geht es jedoch nicht zwingend darum, im Sinne einer stringenten Evaluation einzelne Kritikpunkte abzuarbeiten. Vielmehr sind die genannten Einwände und weiterführenden Überlegungen als Empfehlungen für künftige Krisen zu betrachten sowie generell als Mahnung für eine offene Auseinandersetzung mit dem Krisenmanagement.

4 ANDERE FORMEN DER MEINUNGSÄUSSERUNG

In einer Demokratie ist die Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger am politischen Entscheidungsprozess von zentraler Bedeutung. Politische Partizipation ist aber nicht nur Mittel zum Zweck der Durchsetzung spezifischer Vorstellungen und Interessen. Es geht ebenso um die Teilhabe am politischen Willensbildungsprozess. Via Partizipation kommunizieren die Stimmberechtigten nämlich ihre Anliegen und Meinungen mit dem Ziel, dass diese im Entscheidungsprozess mitberücksichtigt werden. Dabei steht ihnen ein breites Spektrum verschiedener (legaler und illegaler) Formen der Partizipation zur Verfügung – angefangen von der Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen über parteibezogene Aktivitäten bis hin zu gewaltsamem Protest. Welche Formen der Partizipation wurden in Liechtenstein genutzt, um den Entscheidungsträgern Anliegen und Auffassungen zur Pandemie und zu den getroffenen Massnahmen zu übermitteln? Die Natur der Sache bringt es mit sich, dass unterschwellige und verdeckte Formen der Meinungsäusserung (beispielsweise die finanzielle Unterstützung von Komitees oder politischen Parteien) nicht direkt gemessen werden können und folglich nicht für eine Auswertung zur Verfügung stehen. Von besonderem Interesse ist stattdessen zunächst vor allem eine Form politischer Partizipation, die in Liechtenstein für Aufsehen gesorgt hat: Die Teilnahme an Demonstrationen. Mittels Demonstrationen können vergleichsweise viele Informationen vermittelt werden und der Umfang der Mitwirkung lässt sich steigern, indem man an vielen Protestaktionen partizipiert.⁶³ Eine hohe Beteiligung wiederum fördert zwar einerseits den Druck auf die Entscheidungsträger und kann ein gesellschaftliches Problembewusstsein schaffen. Andererseits bleibt die Lösungskompetenz von politischem Protest aber oftmals begrenzt.

⁶¹ Barczak 2022.

⁶² Merkel 2021.

⁶³ Verba et al. 1995, S. 48.

Von den Demonstrationen abgegrenzt werden Formen der Übermittlung Corona-bezogener Meinungen, deren Zielpublikum nicht – oder nicht in erster Linie – die politischen Entscheidungsträger, sondern die anderen Stimmberechtigten sind. Mit der Vermittlung entsprechender Inhalte an andere Stimmberechtigte wird zwar nicht direkt, wohl aber indirekt Druck auf die Politik ausgeübt. Schliesslich versuchen die jeweiligen Absender ihre Interpretationen und Ansichten zu vermitteln, andere oder anders gewichtete Fakten in die Diskussion einzubringen und ihre Mitbürgerinnen und Mitbürger von ihrer Meinung zu überzeugen. Je mehr Leute von einer Meinung überzeugt sind, desto weniger kann sie von demokratischen Institutionen ignoriert werden. Die *Nutzung* privater Kommunikationskanäle im Kontext der politischen Meinungsbildung wie das in Liechtenstein traditionell wichtige persönliche Gespräch, aber auch von neueren, privaten Kanälen wie sozialen Medien werden im Folgenden jedoch vorläufig ausgeklammert

4.1 Demonstrationen und politischer Protest

Politische Demonstrationen und Protestaktionen sind in Liechtenstein eher selten. Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs ist es nur vereinzelt zu Demonstrationen gekommen. Büchel nennt etwa Kundgebungen gegen den Einmarsch der Sowjetunion in der Tschechoslowakei 1968, gegen die erneute Ablehnung des Frauenstimm- und -wahlrechts 1971, gegen die Errichtung des Erzbistums Vaduz 1997, im Zuge der Staatskrise 1992 und gegen den Irakkrieg 2003.⁶⁴ Eine weitere grössere Demonstration erfolgte unter dem Motto «gleich lange Spiesse» im April 2016. In jüngster Zeit gab es beispielsweise im Frühling 2019 zwei Demonstrationen gegen die Gesundheitskosten, 2020 eine Kundgebung für Frieden in Armenien, im November 2021 eine Klimademonstration und 2022 eine Solidaritätskundgebung für die Ukraine.

Vor diesem Hintergrund muss die Häufigkeit von Demonstrationen im Kontext der Corona-Pandemie als aussergewöhnlich angesehen werden. Die Proteste gegen die Corona-Politik begannen zunächst sehr ruhig mit sogenannten «Bürgerspaziergängen». Nach einem Aufruf auf dem Messengerdienst Telegram trafen sich am 18. Oktober 2020 erstmals einige Demonstrantinnen und Demonstranten vor dem Regierungsgebäude und zündeten Kerzen an.⁶⁵ Diese unbewilligte Aktion wurde eine Woche später wiederholt. Dabei dürften rund 100 Personen teilgenommen haben, wobei sich jeweils 40 bis 60 Personen gleichzeitig auf dem Peter-Kaiser-Platz aufhielten.⁶⁶ Die Polizei liess die friedlichen und ruhigen Protestierenden gewähren. Auch für den dritten so genannten Bürgerspaziergang am folgenden Sonntag, 1. November 2020, wurde keine Bewilligung eingeholt. Gemäss Landespolizei waren nie mehr als 60 bis 70 Personen gleichzeitig vor Ort.⁶⁷

Die Bürgerspaziergänge wurden über den 1. November 2020 hinaus fortgesetzt, wobei sich nicht klar dokumentieren lässt, wie regelmässig diese stillen Proteste stattfanden und wie viele Personen daran teilnahmen. In den beiden Landeszeitungen fanden die Spaziergänge kaum Erwähnung. Dokumentiert ist einzig ein Bürgerspaziergang vom 7. März 2021, anlässlich dessen eine in Österreich bereits an zahlreichen Demonstrationen aufgetretene österreichische Staatsangehörige gegen Vertreter der Politik «hetzte».⁶⁸ Berichte zu den Bürgerspaziergängen finden sich auf dem YouTube-Kanal von RheinTV, welcher Kundgebungen im ganzen Rheintal dokumentierte.

In starkem Kontrast zu den meist stillen Bürgerspaziergängen standen die Corona-Demonstrationen ab dem zweiten Halbjahr 2021. An der ersten bewilligten, kurzfristig geplanten Demonstration vom 10. September 2021 auf dem Peter-Kaiser-Platz in Vaduz nahmen unter anderem «bekannte Massnahmen-skeptische Gruppen aus Liechtenstein und der Schweiz»⁶⁹ teil. Grund für die Demonstration war die angekündigte Ausweitung der Zertifikatspflicht. Insgesamt zählte die Landespolizei zwischen 500 und 600 Personen hauptsächlich aus Liechtenstein, der Schweiz und Österreich (Abbildung 18). Für die Organisation zuständig war das Liberale Forum Liechtenstein. Die Demonstration wurde durch einen Umzug der so genannten Freiheitstrychler

⁶⁴ Büchel 2011.

⁶⁵ Kaufmann, Julia, Am Sonntag wollen die Coronagegner wieder demonstrieren, Liechtensteiner Vaterland online.

⁶⁶ Sele, David, Die nächste Demo braucht Bewilligung und Schutzkonzept, Liechtensteiner Volksblatt online, 28.10.2020.

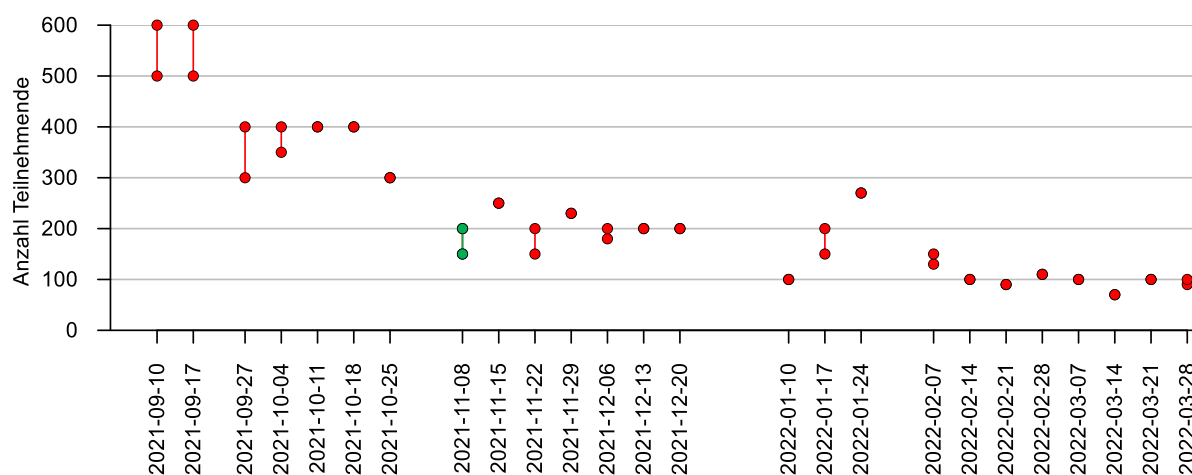
⁶⁷ Sele, David, «Bürgerspaziergang» in Vaduz, Liechtensteiner Volksblatt, 02.11.2020, S. 3.

⁶⁸ Sele, David, Zweite Demo verlief ruhiger, Liechtensteiner Volksblatt, 18.09.2021, S. 8.

⁶⁹ Schädler, Manuela, Coronademo mit 500 Teilnehmern in Vaduz, Liechtensteiner Vaterland online, 2021.

aus der Schweiz eröffnet und beendet.⁷⁰ Auf eine fixe Rednerliste wurde verzichtet. Stattdessen gab es ein offenes Mikrofon für alle Teilnehmenden, die sich an das versammelte Publikum richten wollten. Im Anschluss an die Kundgebung vermeldete die Landespolizei, dass die Veranstaltung friedlich verlaufen sei und dass es keine Zwischenfälle gegeben habe. Jedoch «heizte sich die Stimmung auf und die Kundgebung wurde lauter».⁷¹ Es kam zu Beleidigungen des Fürstenhauses, von Politikerinnen und Politikern, zu Aufrufen zur Missachtung der Bestimmungen der Covid-19-Verordnung und zu Vergleichen mit dem Regime des Nationalsozialismus, woraufhin die Polizei und die Staatsanwaltschaft Ermittlungen aufnahmen.⁷² Das Fürstenhaus und die Regierung verzichteten jedoch darauf, die Ermächtigung zu erteilen, die für die Aburteilung der Delikte notwendig gewesen wäre. Sie begründeten dies insbesondere damit, dass an den späteren Kundgebungen keine solchen Beleidigungen mehr ausgesprochen wurden. Die Regierung distanzierte sich jedoch deutlich von den betreffenden Vorwürfen und Aussagen.⁷³

Abbildung 18: Anzahl Teilnehmende an Corona-Demonstrationen in Liechtenstein



Erläuterungen: In Abbildung 18 ist die Anzahl Teilnehmender an Corona-Demonstrationen in Liechtenstein dargestellt. Sie kann nicht punktgenau eruiert werden. Stattdessen werden ungefähre Werte angegeben. An der Demonstration vom 10.09.2021 nahmen beispielsweise zwischen 500 und 600 Personen teil. Quelle: Schätzungen der Landespolizei gemäss Berichten im Liechtensteiner Volksblatt.

Eine Woche später, am 17. September 2021, fand sogleich die nächste Corona-Demonstration mit 500 bis 600 Teilnehmenden aus Liechtenstein, der Schweiz und Österreich statt.⁷⁴ Nachdem es an der ersten Demonstration zu verschiedenen verbalen Entgleisungen gekommen war, wurde in der Bewilligung der neuen Kundgebung festgehalten, «dass strafbare Handlungen zu unterlassen sind. Dazu zählen auch Beleidigungen und Diskriminierungen».⁷⁵ Die Veranstalter gaben sich denn auch «sichtlich Mühe, dass der zweite Abend auf dem Peter-Kaiser-Platz verbal friedlicher verläuft».⁷⁶ Wie bereits bei der ersten Demonstration gab es anstelle einer festen Rednerliste ein offenes Mikrofon. Als Organisator trat nicht mehr das Liberale Forum Liechtenstein auf, sondern es wurde die Gründung des Vereins «unerhört» angekündigt, wofür auch Geld gesammelt wurde.⁷⁷

⁷⁰ Schädler, Manuela, Coronademo mit 500 Teilnehmern in Vaduz, Liechtensteiner Vaterland online, 2021.

⁷¹ Schädler, Manuela, Coronademo mit 500 Teilnehmern in Vaduz, Liechtensteiner Vaterland online, 2021.

⁷² Quaderer, Elias, Coronademo: Polizei und Staatsanwaltschaft nehmen Ermittlungen auf, Liechtensteiner Vaterland online, 14.09.2021.

⁷³ Schädler, Patrik, Regierung sieht von Strafverfolgung ab, Liechtensteiner Vaterland online, 01.10.2021; Sele, David, Zweite Demo verlief ruhiger, Liechtensteiner Volksblatt online, 18.09.2021.

⁷⁴ Sele, David, Zweite Demo verlief ruhiger, Liechtensteiner Volksblatt, 18.09.2021, S. 8.

⁷⁵ Redaktion Liechtensteiner Vaterland, Diskriminierung untersagt: Weitere Coronademo mit besonderen Auflagen, Liechtensteiner Vaterland online, 16.09.2021.

⁷⁶ Schädler, Patrik, Zweite Kundgebung ohne verbale Entgleisungen, Liechtensteiner Vaterland online, 17.09.2021.

⁷⁷ Sele, David, Zweite Demo verlief ruhiger, Liechtensteiner Volksblatt, 18.09.2021, S. 8.

Die dritte Corona-Demonstration vom 27. September 2021 war die erste einer langen Reihe von Demonstrationen, die jeweils an einem Montag stattfanden. Neben organisatorischen Gründen wollte man sich damit «der Symbolik der Montagsdemonstrationen in der DDR bedienen».⁷⁸ Veranstatet wurde die Demonstration wiederum auf dem Peter-Kaiser-Platz, jedoch erstmals ohne die Freiheitstrychler aus der Schweiz. Insgesamt demonstrierten zwischen 300 und 400 Personen. Gleichzeitig startete eine Unterschriftenaktion, um einen Normenkontrollantrag / eine Popularbeschwerde an den Staatsgerichtshof zu richten betreffend die Zertifikatspflicht.⁷⁹

Im Anschluss an diese Demonstrationen fanden an allen vier Montagen im Oktober 2021 weitere vom Verein unerhört organisierte Corona-Demonstrationen auf dem Peter-Kaiser-Platz in Vaduz statt. Die Zahl der Teilnehmenden war in dieser Zeit relativ stabil. Die mediale Berichterstattung nahm jedoch merklich ab, und auch die Landespolizei verzichtete nach der Demonstration vom 4. Oktober 2021 auf weitere Mitteilungen auf ihrer Homepage.

Nachdem am Montag, 1. November 2021, wegen Allerheiligen keine Demonstration möglich war, sorgte die politische Partei Junge Liste am folgenden Montag für Aufsehen. Indem sie vor dem Verein unerhört ein Beviligungsgesuch für den 8. November 2021 auf dem Peter-Kaiser-Platz einreichte, fand am Montagabend für einmal keine Demonstration von Massnahmenkritikerinnen und -kritikern statt, sondern die Manifestation der Jungen Liste gegen die «klappete Schwurbelei». An der Kundgebung mit 150 bis 200 Besucherinnen und Besuchern wurde gleichzeitig auch auf den Pflegenotstand hingewiesen.

Ab der folgenden Woche gehörte der Peter-Kaiser-Platz bis zum 20. Dezember 2021 jeden Montag wieder den Corona-Protestierenden. Die Teilnehmerzahlen erreichten aber nicht mehr so hohe Werte wie im September 2021. Nach den Weihnachtsferien wurden die montäglichen Demonstrationen wieder aufgenommen und – mit Ausnahme des 31. Januars – bis Ende März 2022 weitergeführt, mit in der Tendenz sinkender Teilnehmerzahl. Damit gab es im Untersuchungszeitraum insgesamt 24 Kundgebungen gegen die Corona-Politik in Liechtenstein.

Dazwischen sorgte auch noch eine andere Protestaktion für Aufsehen. Für den 22. Dezember 2021 war eine Protestaktion gegen die Maskenpflicht für Kinder ab sechs Jahren angekündigt worden.⁸⁰ Geplant war, dass zu diesem Zweck vor dem Regierungsgebäude Kinderschuhe deponiert werden sollten. Nachdem Regierungschef Daniel Risch in einem Radiointerview auf die heikle Verbindung dieser Symbolik mit dem Holocaust aufmerksam gemacht hatte,⁸¹ legten die meisten der rund 50 Teilnehmenden Spielsachen und andere Gegenstände anstelle von Schuhen nieder.

Die neue, aggressive Qualität der Corona-Proteste war unter anderen Thema eines Interviews mit dem Polizeichef Jules Hoch.⁸² Seiner Ansicht nach habe sich mit der Einführung der 3G-Regelung der Ton verschärft. Vor der Einführung eines Impfstoffs «waren alle quasi im selben Boot». Seit jedoch der Impfstoff verfügbar ist, sei die Tonalität aggressiver geworden. Der Unmut der Massnahmengegnerschaft entlud sich, so Hoch, zwar kaum je in gewaltsamen Aktionen, aber umso mehr in den sozialen Medien. Dies wird auch durch den Jahresbericht der Landespolizei 2021 bestätigt, der eine Verdopplung von «Meldungen, die bedrohliches Verhalten gegenüber Behörden und/oder Institutionen betrafen» verzeichnet. Die Meldungen können «primär auf die Coronapandemie und die damit verbundenen Massnahmenkritik zurückgeführt werden». Die in den

⁷⁸ Sele, David, Weniger Leute an dritter Coronademo, Liechtensteiner Volksblatt, 29.09.2021, S. 3.

⁷⁹ Vogt, Desiree, Dritte Demo – Unterschriften werden gesammelt, Liechtensteiner Vaterland online, 27.09.2021; Redaktion Liechtensteiner Vaterland, Deutlich weniger Leute als bei den vorherigen Corona-Demos, Liechtensteiner Vaterland online, 27.09.2021.

⁸⁰ Schädler, Patrik, Mahnmal mit wenigen Kinderschuhen, Liechtensteiner Vaterland, 23.12.2021, S. 2.

⁸¹ Matt, Hannes, Holocaust-Symbolik: Doch keine Kinderschuhe bei Protestaktion, Liechtensteiner Volksblatt, 22.12.2021, S. 7.

⁸² Blank, Valeska, Die Tonalität ist aggressiver geworden, Liechtensteiner Vaterland, 12.10.2021, S.3.

sozialen Medien verbreiteten Drohungen und Hassbotschaften betrafen dabei vornehmlich politisch exponierte Personen. Dies stelle eine neue Qualität der Demonstrationskultur hierzulande dar, urteilte der Polizeichef.⁸³

Ein aufsehenerregender Fall soll in diesem Zusammenhang noch speziell erwähnt werden: Am 23. September 2021 wurde im Rahmen der polizeilichen Schliessung des Gastronomiebetriebes «Rössle» in Ruggell der in Österreich zur Verhaftung ausgeschriebene und per europäischem Haftbefehl gesuchte Gründer der Reichsbürger-Bewegung zugeordneten «Global Court of the Common Law» (kurz GCCL), Carl-Peter Hofmann, verhaftet. Der Fall erregte Aufsehen auch jenseits der Liechtensteiner Grenzen.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass sich während der Corona-Zeit eine zwar nicht völlig neuartige, aber für Liechtensteiner Verhältnisse doch nicht alltägliche Protestkultur etablierte. Erstens wurde regelmässig protestiert. Zweitens war die Zahl der Protestierenden hoch, vor allem zu Beginn. Gewiss, die Grösse von Protestbewegungen, die sich an unbewilligten Kundgebungen beteiligen, ist stets schwer zu schätzen. Noch schwieriger ist einzuschätzen, ob diese Zahl aufgrund von quasi-professionellem Demonstrationstourismus (Protestierende aus dem deutschsprachigen Raum, die regelmässig an Kundgebungen in der Region teilnehmen) in der Summe überschätzt wird. Allerdings besteht dasselbe Problem auch bei anderen Kundgebungen, mit denen die Corona-Demonstrationen häufig verglichen werden, um einen Eindruck von ihrer Grösse und Relevanz zu erhalten (z. B. «Fridays for Future»). Generell ist aber festzuhalten, dass die Zahl Protestierender in den allermeisten Fällen bloss einen Bruchteil der Gesamtbevölkerung darstellt. Auf die Strasse geht in aller Regel bloss eine kleine, aber «intensive» Minderheit. Was der Rest denkt, ist oftmals unklar. Von der Existenz von Demonstrationen auf die öffentliche Meinung zu schliessen, ist demnach kaum möglich. Dennoch: Die Corona-Krise trieb regelmässig ungewöhnlich viele Menschen auf die Strassen. Dies ist ein klares Indiz dafür, dass dieses Thema eine zumindest erhebliche Zahl von Bürgerinnen und Bürger stark bewegte. Die Lösungskompetenz solcher Demonstrationen bleibt aber gering, was wohl auch mit ein Grund war, dass die Teilnahme im Verlaufe der Pandemie eher ab- als zunahm. Umgekehrt bringt eine solche Abnahme jedoch das Risiko mit sich, dass sich die Gruppe der Protestierenden noch stärker in einer Echokammer bewegen mit der Gefahr einer zunehmenden Radikalisierung.

4.2 Vereinigungen und Vorstösse

Die Corona-Politik der Regierung Liechtensteins wurde von allen etablierten politischen Akteuren mitgetragen. Am kritischsten waren über die ganze Zeit der Pandemie hinweg die Demokraten pro Liechtenstein (DpL). Ihre Abgeordneten unterstützten regierungskritische Petitionen und reichten im Januar 2022 eine eigene Motion für einen stärkeren Einbezug des Landtages ein.⁸⁴ Die Partei stellte die Corona-Politik der Regierung aber zu keinem Zeitpunkt der Pandemie grundsätzlich in Frage. Sie distanzierte sich auch ausdrücklich von der Initiative, mit welcher Unterschriften für eine Abstimmung über die Auflösung des Landtages gesammelt wurden.⁸⁵

4.2.1 Vereinigungen und Projekte zur Kritik an der Corona-Politik

Im Verlauf der Pandemie wurden verschiedene Vereinigungen gegründet, deren primärer Zweck die Kritik der Corona-Politik der Regierung war. Am meisten mediale Aufmerksamkeit erhielt dabei der Verein «unerhört». Er wurde im Herbst 2021 gegründet und trug fortan die Verantwortung für die Organisation der Demonstrationen gegen die Corona-Politik, welche jeweils am Montagabend vor dem Regierungsgebäude in Vaduz stattfanden.⁸⁶ Es ist nicht bekannt, wie sich der Verein organisiert und von wie vielen Personen er getragen wird. In den Medien war vor allem Andrea Clavadetscher sichtbar. Der Verein verfügte zeitweise

⁸³ In den vergangenen Monaten kam es zu einzelnen Verurteilungen von Personen für Drohungen während der Corona-Pandemie. Siehe z. B. Artikel im Liechtensteiner Vaterland vom 22. März 2023 «Auch auf Telegram darf niemand mit dem Tod bedroht werden».

⁸⁴ Siehe sogleich Unterkapitel 4.2.3.

⁸⁵ Albrich, Sebastian, DpL distanziert sich klar: «Illusorisches Wunschdenken», Liechtensteiner Volksblatt, 19.01.2022, S. 3.

⁸⁶ Siehe hierzu Unterkapitel 4.1.

über eine Website, welche sich jedoch im Wesentlichen darauf beschränkte, die Videos zur Kundgebung bereitzustellen. Der wichtigste Kommunikationskanal des Vereins ist Telegram. Nach der Aufhebung der meisten Massnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie im Frühjahr 2022 hat sich der Verein weitgehend aus der Öffentlichkeit zurückgezogen.

Eine prominente Rolle spielte während der Dauer der Corona-Pandemie auch Werner Stocker, der regelmässig an den Montags-Demonstrationen teilnahm. Er reichte im März 2021 die Petition «Gesundheitliche Selbstbestimmung» beim Landtag ein⁸⁷ und startete Anfang 2022 zusammen mit drei anderen Männern⁸⁸ die Unterschriftensammlung für eine Initiative zur Auflösung des Landtages,⁸⁹ deren Unterschriften jedoch nicht eingereicht wurden. Die erforderlichen 1500 Unterschriften waren nicht zustande gekommen.⁹⁰ Bis im Frühjahr 2022 hatte Werner Stocker verschiedene Auftritte in den liechtensteinischen Medien. So wurde unter anderem am 31. Oktober 2021 auf Radio Liechtenstein eine Diskussionsrunde zwischen Gesundheitsminister Manuel Frick und Werner Stocker ausgestrahlt.

Auch die Vereinigung «Liberales Forum Liechtenstein» äusserte sich regelmässig kritisch zur Corona-Politik der Regierung. Die Vereinigung wurde im April 2021 gegründet mit dem Ziel, das «politische Ideal einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung» zu unterstützen. Im Unterschied zu den vorhin genannten Vereinigungen und Initiativen weist das Liberale Forum auf seiner Website klare Vereinsstrukturen aus. Ebenso ist es thematisch nicht ausschliesslich auf die Corona-Pandemie ausgerichtet, sondern adressiert auch weiterhin verschiedene Themen. Sowohl der Präsident als auch der Vizepräsident des Forums waren früher für die DpL aktiv. Die wichtigsten Kommunikationskanäle des Forums sind Leserbriefe in den beiden Tageszeitungen, die Facebook-Seite des Forums sowie die Website. Bereits vor der Gründung des Forums erschien im Liechtensteiner Vaterland ein ganzseitiges Interview mit Ulrich Hoch. In diesem Interview bezeichnete er die Corona-Politik der Regierung als «eine politische Überreaktion», welche «dauerhafte Massenarbeitslosigkeit hervorrufen kann».⁹¹

Während sich der Grossteil der Kritik an der Corona-Politik erst im Jahr 2021 formierte, gründeten zwei Frauen bereits im Juli 2020 die Plattform «mitdenken.li». Mit dieser Website wollen die beiden Gründerinnen ihre Recherchen und generell ihre Gedanken teilen und so die Bürgerinnen und Bürger Liechtensteins zum Mitdenken animieren. Die beiden Frauen waren auch die treibenden Kräfte bei den Normenkontrollanträgen an den StGH vom Oktober 2021 (StGH 2021/081) und vom Januar 2022 (StGH 2022/003).⁹² Die Website mitdenken.li wurde bis Ende 2022 regelmässig mit neuen kritischen Beiträgen zur Corona-Politik im Allgemeinen, aber auch spezifisch mit Blick auf die liechtensteinische Regierung ergänzt. Die Website enthält eine Vielzahl von Links zu weiteren einschlägigen Informationsangeboten zum Coronavirus. Im März 2023 wurde schliesslich die Interessensgemeinschaft «Initiative A» gegründet. Der Buchstabe «A» stehe für «Anfang, Aufarbeitung und Aufklärung».⁹³ Die Initiative möchte demnach insbesondere «allen wie immer gearteten Betroffenen eine Stimme geben». Die Initiative ging hervor aus einem Leserbrief-Appell⁹⁴ und zählt nach eigenen Angaben Ende März 2023 137 Unterstützer und Unterstützerinnen. Zusätzlich zum ersten Appell sowie der Bekanntgabe der Gründung der Interessensgemeinschaft verfasste die Initiative A im März 2023 zwei weitere Leserbriefe, welche sich beide direkt an den Gesundheitsminister richteten.⁹⁵

⁸⁷ Siehe sogleich Unterkapitel 4.2.3.

⁸⁸ Zwei dieser Männer hatten erfolglos auf der Wahlliste der DpL für den Landtag kandidiert.

⁸⁹ Sele, David, Neuwahlen als Denkzettel, Liechtensteiner Volksblatt, 19.01.2022, S. 3. Zur offiziellen Anmeldung der Initiative siehe: Liechtensteiner Volksblatt, 27.01.2022, S. 11, und Wirtschaft Regional (Beilage zum Liechtensteiner Vaterland), 27.01.2022, S. 20.

⁹⁰ Sele, David, Initiative zur Landtagsauflösung gescheitert, Liechtensteiner Volksblatt, 09.03.2022, S. 5.

⁹¹ Vogt, Desirée, «Selbstverantwortung steht an erster Stelle» (Interview mit Ulrich Hoch), Liechtensteiner Vaterland, 29.10.2020, S. 7.

⁹² Fritz, Daniela, Rund 450 Stimmberechtigte für Prüfung der 2G-Regel durch StGH, Liechtensteiner Volksblatt, 15.01.2022, S. 3. Zu diesen beiden Urteilen siehe Kapitel 5.5.2 in Schiess Rütimann 2023.

⁹³ Siehe Leserbrief vom 18.03.2023 im Liechtensteiner Vaterland «Interessensgemeinschaft «Initiative A» gebildet».

⁹⁴ «Appell an die Regierung», Leserbrief vom 14. März 2023 im Liechtensteiner Vaterland.

⁹⁵ Siehe Liechtensteiner Vaterland vom 29. März 2023 sowie vom 21. März 2023.

Neben den genannten Gruppierungen und Projekten gab es einige Leserbriefschreiberinnen und -schreiber, welche sich regelmässig kritisch zur internationalen und zur nationalen Corona-Politik äusserten. Von den Massnahmenkritikerinnen und -kritikern wurden ferner vor allem das Medium Telegram genutzt. Die Intensität des Austausches in den entsprechenden Gruppen schien ab Herbst 2022 rückläufig zu sein, gewann im Zusammenhang des dritten Jahrestages des Lockdowns im März 2023 jedoch wieder an Fahrt, was auch die Gründung der Initiative A bestätigt. Ob es sich dabei um konkrete, auf den Wunsch nach Aufarbeitung bezogenen Debatten handelt oder von einer Verstärkung der Politisierung der Corona-Pandemie auszugehen ist, lässt sich im Moment nicht abschätzen.

Erwähnenswert ist, dass es sich bei den Personen, die in Liechtenstein regelmässig öffentlich Kritik an der Corona-Politik übten, im Regelfall nicht um anerkannte Fachleute aus den Bereichen Naturwissenschaft, Medizin, Pflege oder Rechtswissenschaft handelte.⁹⁶ Dies soll nicht heissen, dass es keine Kritik von Fachleuten gab.⁹⁷ Vor allem was die Folgen der Corona-Massnahmen für Kinder und Jugendliche anbelangte, äusserten sich ein Kinderarzt sowie Psychologinnen mahnend in den Medien. Kritik an einer zu weitgehenden Corona-Politik kam im Regelfall jedoch von Bürgerinnen und Bürger und nicht etablierten Fachvereinigungen.⁹⁸ Von den verschiedenen vor der Corona-Pandemie bestehenden zivilgesellschaftlichen Vereinigungen in Liechtenstein trat Amnesty International Liechtenstein wohl am kritischsten auf, indem die NGO beispielsweise in einem Leserbrief vom 24. Dezember 2021 die Regierung um die Veröffentlichung einer Verhältnismässigkeitsprüfung der Massnahmen bat.⁹⁹ An dieser Stelle sei erwähnt, dass die wirtschaftlichen Unterstützungsmassnahmen sowie generell die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie nicht Gegenstand dieser Studie sind, weshalb auf wirtschaftspolitisch motivierte Kritik nicht spezifisch eingegangen wird.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Als das Coronavirus Liechtenstein im Frühling 2020 erreichte und die Regierung und der Landtag damit begannen, Massnahmen zu seiner Bekämpfung zu ergreifen, begab sich keine der politischen Parteien oder der übrigen im Land aktiven Vereine und Gruppierungen auf Oppositionskurs. Widerspruch gegen einzelne Massnahmen und gegen die grundsätzliche Ausrichtung der Corona-Politik wurde vielmehr von Einzelpersonen erhoben, und zwar vielfach von solchen, die bis dahin keine Erfahrung in politischen Ämtern gesammelt hatten. Es dauerte deshalb auch relativ lange, bis für die Medien Repräsentantinnen und Repräsentanten des kritischen Lagers als Ansprechpartnerinnen und -partner greifbar waren bzw. sich die Gegnerinnen und Gegner der Corona-Politik organisierten.

4.2.2 Partei Mensch im Mittelpunkt (MiM)

Wie bereits ausgeführt, unterstützten sämtliche im Landtag vertretenen politischen Parteien den Kurs der Regierung, auch wenn sie nicht in allen Punkten mit deren Ansichten übereinstimmten. Ende 2021 verdichteten sich die Anzeichen, dass sich einzelne Massnahmengegnerinnen und -gegner zu einer politischen Partei mit dem Namen «Mensch im Mittelpunkt» (MiM) zusammenschliessen wollten, deren Hauptzweck die Bekämpfung der Corona-Massnahmen darstellen sollte.¹⁰⁰ Vertreter der Partei unterstützten in diesem Zeitpunkt die Unterschriftensammlung, mit der eine Abstimmung über die Auflösung des Landtages herbeigeführt werden sollte.¹⁰¹ MiM kündigte auch bereits Anfang 2022 an, an den Gemeindewahlen von 2023 mit

⁹⁶ Dies soll nicht heissen, dass es keine Kritik von Fachleuten gab. Vor allem was die Folgen der Corona-Massnahmen für Kinder und Jugendliche anbelangte, äusserten sich ein Kinderarzt sowie Psychologinnen mahnend in den Medien.

⁹⁷ Auch soll damit nicht gesagt werden, dass die

⁹⁸ Bezüglich der Zusammenarbeit zwischen Regierung und Fachvereinigungen wie der Ärztekammer siehe Kapitel 7. Gerade das Verhältnis zwischen Ärztekammer und Gesundheitsministerium war in der Vergangenheit oft angespannt, was aber in der Corona-Pandemie nicht zu Schwierigkeiten führt. Siehe hierzu Sele, David, «Zwischendurch gab es auch friedliche Zeiten» (Interview mit der abtretenden Ärztekammerpräsidentin Ruth Kranz), Liechtensteiner Volksblatt, 19.11.2022, S. 9.

⁹⁹ Siehe Leserbrief «Massnahmen auf Verhältnismässigkeit prüfen», Liechtensteiner Volksblatt, 24.12.2021. Auch anlässlich der GV vom Oktober 2021 thematisierte die Vereinigung die Corona-Pandemie. Siehe hierzu Heribert Beck, «Ethikerin Maya Zumstein-Shaha: Impfung unterstützenswert», Liechtensteiner Volksblatt, 27.10.2021.

¹⁰⁰ Quaderer, Elias, Was machen die Massnahmengegner, wenn es keine Massnahmen mehr gibt?, Liechtensteiner Vaterland, 03.02.2022, S. 3.

¹⁰¹ Ebenda.

eigenen Kandidierenden teilnehmen zu wollen.¹⁰² Dazu ist es jedoch nicht gekommen. In die Schlagzeilen geriet MiM kurzzeitig, weil die Partei kurz nach der Gründung bekannt geben musste, dass eines der Gründungsmitglieder, Harald Eckstein, die Partei schon wieder verlassen hatte, und zwar wohl nicht ganz freiwillig.¹⁰³ Der MiM-Vorstand distanzierte sich nämlich von plakativen Aussagen zur Impfung, die Harald Eckstein in einem Zeitungsinterview¹⁰⁴ gemacht hatte.¹⁰⁵

Die offizielle Gründungsversammlung von «Mensch im Mittelpunkt» fand am 8. Juni 2022 statt. Offenbar wurden dabei die Statuten anders formuliert als im Januar 2022.¹⁰⁶ Am 28. Juni 2022 wurde der Verein in das Handelsregister eingetragen. MiM hat sich wie die übrigen politischen Parteien als Verein konstituiert. Anspruch auf öffentliche Beiträge hat MiM nicht, weil nur diejenigen Parteien finanziell unterstützt werden, die im Landtag vertreten sind oder bei den letzten Landtagswahlen zumindest drei Prozent der Wählerstimmen erreicht haben.¹⁰⁷ Im Zeitpunkt der letzten Landtagswahlen (Februar 2021) existierte MiM noch gar nicht.

Auf der Website von MiM finden sich verschiedene Erklärungen und Stellungnahmen zur Corona-Krise und zur Abstimmung vom 18. September 2022 über die gesetzliche Grundlage für die 2G-Regelung. MiM hatte das Referendum gegen die Änderung des Gesundheitsgesetzes vom 29. Juni 2022 (Schaffung einer Grundlage für die allfällige Einführung einer 2G-Regelung zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie)¹⁰⁸ lanciert, jedem Haushalt einen Unterschriftenbogen zukommen lassen und sich nach dem erfolgreichen Zustandekommen des Referendums¹⁰⁹ an vorderster Front im Abstimmungskampf engagiert.¹¹⁰ Am 18. September 2022 stimmten 52,7 Prozent der Stimmberechtigten mit der MiM gegen das 2G-Gesetz.¹¹¹

Der Umgang mit der Pandemie ist jedoch nicht das einzige Thema, dem sich die junge Partei annimmt. Auf der MiM-Website findet sich z. B. auch ein Hinweis darauf, dass sich die Partei mit der Energieversorgung beschäftigen möchte. Das Leitbild nennt ebenfalls eine ganze Reihe von Themen ausserhalb des Bereichs Gesundheit, zu denen sich die Partei positioniert und in Zukunft einbringen will (z. B. Basisdemokratie, bezahlbarer Wohnraum, Integration, Verbraucherschutz, Trennung von Kirche und Staat, soziale Marktwirtschaft). An verschiedenen Stellen findet sich Kritik an den Liechtensteiner Medien. So an der Bezeichnung als Massnahmegegner,¹¹² wenn einzelne Zeitungsartikel im Zusammenhang mit der Abstimmung über das 2G-Gesetz kritisiert werden oder auch wenn im Leitbild steht: «Es muss wieder eine freie und vielfältige Medienlandschaft geschaffen werden. Freie Medien, die offensichtlich als Sprachorgane einzelner Parteien und/oder Interessengemeinschaften missbraucht werden, sind von Fördermitteln frei zu stellen.»¹¹³ Zwischenzeitlich hat die Partei auch die Website «mediencheck.li» lanciert, in welcher zum Profil der Partei passende Berichte zur Corona-Pandemie veröffentlicht werden bzw. zu Artikeln im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie ein Fazit aus Sicht der MiM gezogen wird.

¹⁰² Quaderer, Elias, Gemeindevahlen 2023: «Mensch im Mittelpunkt» will antreten, Liechtensteiner Vaterland, 08.01.2022, S. 2.

¹⁰³ Quaderer, Elias, Gründungsmitglied verlässt MiM-Partei, Liechtensteiner Vaterland, 14.01.2022, S. 1.

¹⁰⁴ Sele, David, Eckstein: «Wer nicht gerettet werden will, ist nicht zu retten», Liechtensteiner Volksblatt, 13.01.2022, S. 4 f.

¹⁰⁵ Siehe zu diesen anfänglichen Problemen in der Partei: Sele, David, «Das war politisch sehr ungeschickt» (Interview mit Christian Frommelt), Liechtensteiner Volksblatt, 15.01.2022, S. 3.

¹⁰⁶ Jedenfalls findet sich in der auf der Website aufgeschalteten aktuellen Version vom 8. Juni 2022 (siehe <https://www.mim-partei.li/statuten>) kein Hinweis mehr auf die von Harald Eckstein im Interview (Liechtensteiner Volksblatt, 13.01.2022, S. 4) erwähnte digitale Mitsprache in der Partei. Auch die bei Elias Quaderer (Liechtensteiner Vaterland, 03.02.2022, S. 3) zitierten Passagen aus dem Vereinszweck finden sich in der Statuten-Version vom 8. Juni 2022 nicht.

¹⁰⁷ Art. 1 Gesetz vom 28. Juni 1984 über die Ausrichtung von Beiträgen an die politischen Parteien, LGBL 1984 Nr. 31 LR 162.

¹⁰⁸ Siehe zu der vom Landtag verabschiedeten Gesetzesänderung (dem «2G-Gesetz») Kapitel 3.3 in: Schiess Rütimann, Corona-Pandemie.

¹⁰⁹ Schädler, Manuela, 2G-Regel: Abstimmung im September, Liechtensteiner Vaterland, 06.08.2022, S. 5: Das Referendum war mit 3572 gültigen Unterschriften zustande gekommen.

¹¹⁰ Siehe zum Streitgespräch zwischen Gesundheitsminister Manuel Frick und dem Vorsitzenden der Partei MiM, Kevin Marxer, auf dem Landeskanal z. B. Blank, Valeska, Nur Frick erlaubte sich ein paar Spitzen, Liechtensteiner Vaterland, 25.08.2022, S. 3.

¹¹¹ <https://www.abstimmungen.li/resultat/26>.

¹¹² Siehe Sele, David, Eckstein: «Wer nicht gerettet werden will, ist nicht zu retten», Liechtensteiner Volksblatt, 13.01.2022, S. 4.

¹¹³ <https://www.mim-partei.li/leitbild>, abgerufen am 20.12.2022.

Über den tatsächlichen Rückhalt für die MiM und damit auch allfällige Wahlchancen der Partei lässt sich nur spekulieren. Im Rahmen der Abstimmungsumfrage zur 2G-Abstimmung zeigte jedoch, dass nur ein sehr kleiner Teil derjenigen, welche das von der MiM lancierte Referendum gegen die Einführung einer gesetzlichen Grundlage für eine 2G-Regelung unterstützten, tatsächlich eine Nähe oder Verbundenheit mit der MiM bestätigten. Die grosse Mehrheit der gegenüber der Regierungspolitik kritisch eingestellten Personen steht somit einer anderen Partei als der MiM nahe oder verfügt über keine Nähe zu einer bestimmten Partei.¹¹⁴

4.2.3 Vorstösse gegen die Regierungspolitik

Die Anzahl der politischen Vorstösse, welche den Umgang mit der Pandemie betrafen, ist überschaubar. Es handelt sich um einen Antrag auf die Einsetzung einer Besonderen Landtagskommission, eine Motion, ein Postulat und eine Petition durch eine Regierungspartei. Dazu kamen zwei Petitionen von Verbänden (LANV und Hilfswerke) und zwei Petitionen, die von Massnahmenkritikerinnen und -kritikern formuliert und von einer beträchtlichen Anzahl Personen unterschrieben worden waren. Weil die Revision des Gesundheitsgesetzes vom 29. Juni 2022, mit der eine Grundlage für die allfällige Einführung einer 2G-Regelung zur Bekämpfung der Covid-19 Pandemie geschaffen worden wäre, von der Regierung ausging,¹¹⁵ wird hier nicht weiter auf das gegen diese Gesetzesänderung erhobene und in der Volksabstimmung erfolgreiche Referendum eingegangen.¹¹⁶ Die übrigen Vorstösse werden nun kurz vorgestellt, zuerst diejenigen, die aus dem Schoss des Landtags stammten.

Die Motion vom 31. März 2020 zur zinslosen Vergabe von Krediten nach dem Ausfallgarantiesgesetz im Zusammenhang mit der Corona-Krise nahm auf das vom Landtag am 20. März 2020 verabschiedete Ausfallgarantiesgesetz Bezug.¹¹⁷ Abgeordnete aller vier im Landtag vertretenen politischen Parteien forderten, dass die Kredite während ihrer gesamten Laufzeit zinslos gewährt werden sollten und die Liechtensteinische Landesbank (LLB) die Kosten für die Vergabe und Abwicklung der Kredite unter dem marktüblichen Preis ansetzen solle. Weil die Regierung die Anliegen der Motionärinnen und Motionäre in ihre eigene Vorlage aufgenommen hatte,¹¹⁸ verzichteten die Abgeordneten in der Sitzung vom 8. April 2020 diskussionslos auf die Überweisung der Motion.¹¹⁹

Die Mitglieder der Parlamentsfraktion der FBP erklärten in ihrer Petition vom 29. April 2020 «Kurzfristige Konjunkturimpulse für die heimische Wirtschaft» ihre Zustimmung zu den Massnahmen, welche die Regierung zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie getroffen hatte. Sie verlangten jedoch weitergehende Schritte zur Stimulierung der Binnennachfrage, und zwar in Form von Konsumgutscheinen à mindestens 200 Franken für alle in Liechtenstein wohnhaften Personen. Sie wählten die Form der Petition, um den entsprechenden Beschluss am schnellsten herbeizuführen. Sowohl die Form als auch der Inhalt der Petition stiessen im Landtag auf Kritik. Die Petition vereinigte nach einer ausführlichen Diskussion nur 10 Ja-Stimmen auf sich.¹²⁰

Mit ihrer Motion vom 28. Januar 2022 betreffend Konsultation des Landtages bei besonderen Lagen verlangten die beiden Abgeordneten der DpL, Herbert Elkuch und Thomas Rehak, «dem Landtag Vorschläge und Gesetzesanpassungen zur Beschlussfassung vorzulegen, sodass die Regierung basierend auf dem Epidemienengesetz erst nach erfolgter Anhörung des Landtages Massnahmen anordnen kann». Obwohl die Motion in der Landtagssitzung vom 10. März 2022 in ein Postulat umgewandelt wurde,¹²¹ fand das Anliegen nicht die

¹¹⁴ Zum Stimmverhalten siehe Milic, Thomas/Rochat, Philippe, Volksabstimmung «Gesetzliche Grundlage für 2G-Regelung (2G-Gesetz)» vom 18. September 2022. Ergebnisse einer Online-Umfrage, LI aktuell Nr. 2/2022, Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern 2022, abrufbar unter: doi:10.13091/li-aktuell-2022-2.

¹¹⁵ Siehe Kapitel 3.3 in Schiess Rütimann (2023).

¹¹⁶ Milic und Rochat 2022.

¹¹⁷ Gesetz vom 20. März 2020 über die befristete Gewährung einer Ausfallgarantie zur Vergabe von liquiditätssichernden Krediten an liechtensteinische Unternehmen durch die Liechtensteinische Landesbank (Ausfallgarantiesgesetz), LGBI. 2020 Nr. 100 LR 617.1.

¹¹⁸ Siehe BuA Nr. 31/2020, S. 23 f. Das «Massnahmenpaket 2.0» mit der geforderten Anpassung des Ausfallgarantiesgesetzes wurde vom Landtag am 8. April 2020 nach längerer Diskussion einhellig angenommen: Landtags-Protokolle 2020, S. 447.

¹¹⁹ Landtags-Protokolle 2020, S. 482.

¹²⁰ Landtags-Protokolle 2020, S. 608: Für die Motion der FBP stimmten die 9 Abgeordneten der FBP und eine Abgeordnete der VU.

¹²¹ Siehe den Postulatstext in Landtags-Protokolle 2022, S. 242.

erforderliche Unterstützung durch die Abgeordneten.¹²² Dies vor allem auch deshalb, weil sich der gewünschte stärkere Einbezug des Parlaments in der Praxis angesichts des hohen Handlungsdrucks nicht so einfach hätte bewerkstelligen lassen.

Anlässlich des Traktandums «Information der Regierung zur aktuellen Situation bez. Coronapandemie» in der Landtagsitzung vom 9. März 2022 stellte die VU-Fraktion den Antrag zur Einsetzung einer Besonderen Landtagskommission (BLK) zur Coronaaufarbeitung. Nach der Aufhebung der meisten Massnahmen sei es an der Zeit, die Krise aufzuarbeiten. Es müsse «nun auch der Landtag neben der Rolle der Exekutive auch die eigene Rolle, jene der Legislative, kritisch hinterfragen, um Lehren für die Zukunft daraus zu ziehen.»¹²³ Nach ausgiebiger Diskussion fand sich im Landtag keine Mehrheit für die Einsetzung einer BLK zum damaligen Zeitpunkt.¹²⁴

Am 30. April 2020 reichte der Liechtensteinische Arbeitnehmerverband (LANV) die Petition «Corona-Krise: Bitte unterstützt auch uns erwerbstätige Eltern» ein. Sie hatte in weniger als drei Wochen 453 Unterschriften erhalten. Sie knüpfte daran an, dass in diesem Zeitpunkt kein Präsenzunterricht in den Schulen stattfinden durfte und die Kinderbetreuungsstätten geschlossen bleiben mussten. Dies zwang viele Eltern, zu Hause zu bleiben, um die Kinder nicht sich selbst zu überlassen. Dem Gesetz war jedoch nicht eindeutig zu entnehmen, ob in einer solchen Situation die Lohnfortzahlungspflicht des Arbeitgebers gilt. Um eine Klärung herbeizuführen und die betroffenen Eltern von Existenzängsten zu befreien, verlangte die Petition insbesondere, dass die Arbeitgeber Fehlstunden wegen Kinderbetreuung als Kurzarbeit anmelden durften. Der Landtag überwies die Petition am 6. Mai 2020 praktisch ohne inhaltliche Diskussion mit 23 Stimmen an die Regierung.¹²⁵ Ebenfalls am 6. Mai 2020 beschloss der Landtag über die von einer Privatperson eingebrachte Petition «Faktenbasierte Anpassung der Covid-19-Bestimmungen – Appell an die Liechtensteiner Regierung, die Schweizer Regierung zu ersuchen, diese Anpassungen zu gewähren und ebenfalls vorzunehmen». Die Petitionärin machte geltend, dass die Lockdownmassnahmen nicht zielführend, sondern unverhältnismässig seien, insbesondere weil das Gesundheitssystem nicht überlastet sei. Sie forderte insbesondere die Aufhebung der Schulschliessungen, dass die Bewegungsfreiheit wiederhergestellt und Arbeitsverbote aufgehoben werden. Der Schutz solle sich auf die Risikogruppen beschränken. Im Landtag griffen die beiden Abgeordneten der DpL verschiedene Punkte der Petition auf. Sie wurde jedoch nach einer einzigen weiteren, ablehnenden Wortmeldung ohne Diskussion abgelehnt.¹²⁶

Mit einer Petition vom 26. Mai 2020 forderte das Netzwerk für Entwicklungszusammenarbeit in Liechtenstein die Regierung auf, einen «grosszügigen, zusätzlichen Beitrag für die humanitäre Hilfe» zu sprechen. Der Landtag überwies diese «Petition für eine Aufstockung der humanitären Hilfe in den ärmeren Ländern aufgrund der Corona-Pandemie» mit 21 Ja-Stimmen an die Regierung,¹²⁷ nachdem die damalige Aussenministerin Katrin Eggenberger aufgezeigt hatte, was das Land bereits unternommen hatte und dass das Amt für Auswärtige Angelegenheiten bereit war, dem Landtag passende Vorschläge zu unterbreiten.

Werner Stocker reichte am 9. März 2021 die von 687 Personen unterzeichnete Petition «Gesundheitliche Selbstbestimmung» ein. Sie verlangte insbesondere, dass keine Benachteiligung erfolgen dürfe von Personen, die ihre gesundheitliche Selbstbestimmung wahrnehmen. Angestrebt wurde damit in erster Linie, dass Personen, welche eine Impfung gegen Covid-19 ablehnen oder keine Gesichtsmaske tragen, weder sanktioniert noch sonst wie diskriminiert werden dürfen. Die Petition stellte nämlich die Wirksamkeit von Masken in Frage und führte aus, dass das Tragen einer Maske zu Beschwerden und Erkrankungen führen könne. Überdies bezeichnete sie die mRNA-Impfstoffe als «hochexperimentelle Gentechnik». Sie verlangte die Prüfung,

¹²² Landtags-Protokolle 2022, S. 244: Für das Postulat stimmten die beiden DpL-Mitglieder, vier FBP-Mitglieder und drei VU-Mitglieder. Zum Inhalt der Motion siehe auch die Ausführungen in Kapitel 4.3.3 in Schiess Rütimann (2023).

¹²³ Landtags-Protokolle 2022, S. 100.

¹²⁴ Landtags-Protokolle 2022, S. 109: Für den Antrag stimmten die geschlossene VU-Fraktion und ein Abgeordneter der FL.

¹²⁵ Landtags-Protokolle 2020, S. 613: Die zwei Nein-Stimmen stammten von den beiden Abgeordneten der DU.

¹²⁶ Landtags-Protokolle 2020, S. 618: Lediglich die drei DpL-Mitglieder stimmten für die Überweisung der Petition an die Regierung.

¹²⁷ Landtags-Protokolle 2020, S. 1014: Gegen die Überweisung der Petition an die Regierung stimmten nur die beiden DU-Mitglieder und zwei DpL-Mitglieder.

ob der Text der Schweizer Volksinitiative «Stopp Impfpflicht Schweiz» in Liechtenstein so in den Verfassungs- oder Gesetzestext aufgenommen werden könnte, dass er nicht vom Zollanschlussvertrag oder Schweizer Gesetzen «ausgeholt» werden könnte. Die Petition gab mehreren Regierungsmitgliedern in der Landtags-sitzung vom 5. Mai 2021 die Gelegenheit auszuführen, dass die Corona-Massnahmen umgehend gelockert werden, sobald dies vertretbar sei, so wie man dies bei den Regelungen für die Schulen beobachten könne. Die Petition vereinigte denn auch nur vier Stimmen auf sich.¹²⁸

Etwas überspitzt könnte man sagen, dass die Vorstösse der Abgeordneten – mit Ausnahme der Motion der DpL-Abgeordneten und des Antrags der VU-Fraktion auf Einsetzung einer BLK, welche beide die Stellung des Landtags stärken oder zumindest genauer analysieren wollten – wirtschaftliche Aspekte der Corona-Krise adressierten. Die Petitionen der Verbände verlangten ebenfalls eine grosszügigere finanzielle Unterstützung der von der Pandemie und ihrer Bekämpfung Betroffenen. Demgegenüber sprachen sich die von Privatpersonen eingebrachten Petitionen deutlich gegen die von der Regierung verhängten Corona-Massnahmen aus.

5 MEDIEN IN DER PANDEMIE

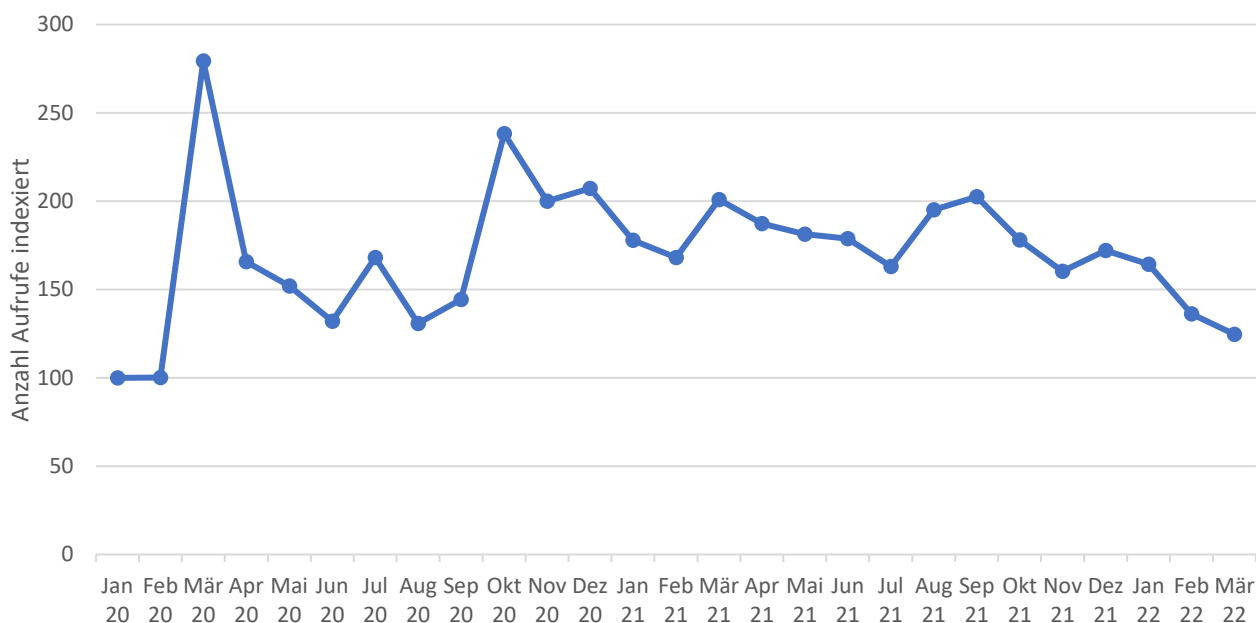
Massenmedien leisten einen unverzichtbaren Beitrag zum Funktionieren der Demokratie. Unter anderen kann ihnen eine Informationsfunktion, eine Meinungsbildungsfunktion und eine Kontrollfunktion attestiert werden. In einer Krise gewinnen diese Funktionen nochmals an Bedeutung. Entsprechend überrascht es nicht, dass die Medien auch in der Corona-Pandemie eine zentrale Rolle gespielt haben. In diesem Kapitel soll ein kurzer Überblick über die Medienberichterstattung zur Corona-Pandemie in Liechtenstein gegeben werden. Da eine detaillierte Analyse der Medienberichterstattung im Rahmen dieser Studie nicht möglich ist, werden abschliessend die wichtigsten derzeit vorliegenden Erkenntnisse über die Berichterstattung der Schweizer Medien zur Corona-Pandemie wiedergegeben.

5.1 Berichterstattung der Medien über die Pandemie

Die Corona-Pandemie war selbstredend ein prägendes Thema in der Liechtensteiner Presselandschaft. Die Nachfrage nach und das Interesse an Information waren gross. Dies zeigen etwa die Nutzerzahlen der Website des Liechtensteiner Vaterlands für den Zeitraum von Januar 2020 bis März 2022. Natürlich können Veränderungen in den Nutzerzahlen nicht ohne Weiteres alleine auf einen monokausalen Einfluss der Pandemie zurückgeführt werden. Gleichzeitig ist es aber äusserst unwahrscheinlich, dass ein Jahrhundertereignis wie eine Pandemie keinen Effekt gezeigt haben sollte.

¹²⁸ Landtags-Protokolle 2021, S. 176: Für die Überweisung der Petition an die Regierung stimmten nur die beiden DpL-Mitglieder und zwei VU-Mitglieder.

Abbildung 19: Anzahl Aufrufe der Website des Liechtensteiner Vaterlands pro Monat, Januar 2020 bis März 2022 (indexiert)



Quelle: Datenlieferung des Liechtensteiner Vaterlands.

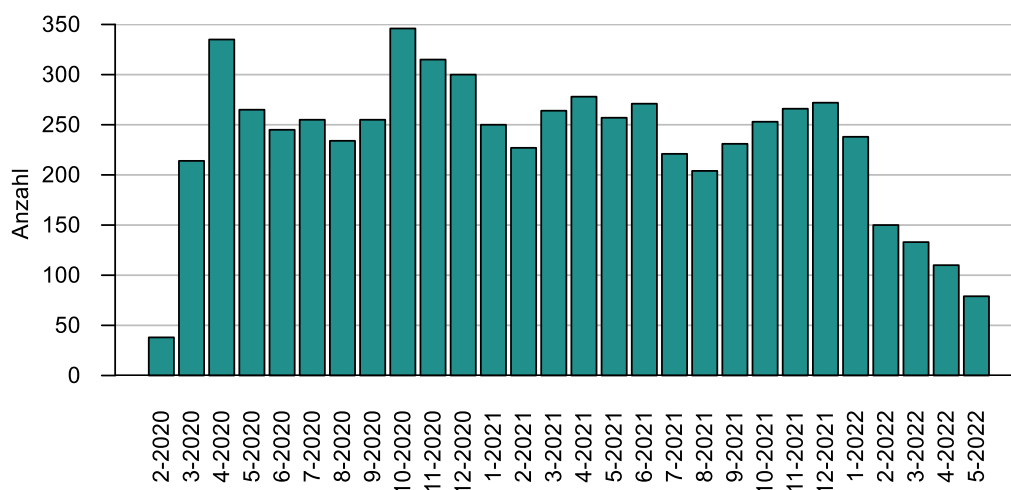
Auffällig ist insbesondere der starke Anstieg der Nutzerzahlen im März 2020 (Abbildung 19). Im Vergleich zu vor der Pandemie im Januar 2020 stiegen die Klicks auf das 2.8-Fache an. Einen weiteren Höhepunkt gab es sodann gegen Ende des Jahres. Selbst im März 2022 lagen die Zahlen noch immer höher als vor der Pandemie. Insgesamt ist also davon auszugehen, dass das Onlineangebot im Kontext der Pandemie stärker genutzt wurde.

Die Nutzungshäufigkeit einer Homepage hängt nicht zuletzt von ihrem Angebot ab. Im Folgenden wird die mediale Berichterstattung zur Pandemie exemplarisch anhand des Liechtensteiner Volksblatts aufgezeigt, ohne dass im Detail auf die Vielzahl der publizierten Inhalte eingegangen werden kann. Basis der kurzen Präsentation bildet eine Recherche im Online-Archiv des Liechtensteiner Volksblatts mit den Stichworten «Corona» und «Covid» (Stand 30.06.2022).¹²⁹

Im Total fanden sich im Liechtensteiner Volksblatt zwischen Februar 2020 und Mai 2022 mit den beiden genannten Stichworten rund 6500 einzelne Medieneinträge. Über die Zeit betrachtet, ergibt sich ein ähnliches Muster wie in Abbildung 19. Zu Beginn der Pandemie stieg die Medienberichterstattung sprunghaft von unter 50 im Februar 2020 auf über 300 Einträge im April 2020 an (Abbildung 20). Bis zum Ende des Jahres 2021 blieb die Intensität mit monatlich jeweils über 200 Inhalten hoch. Erst im Jahr 2022 sank die Anzahl der Medieneinträge wieder kontinuierlich.

¹²⁹ Die Ergebnisse der automatisierten Suche wurden nicht gewichtet. Das heisst, es werden alle Artikel ausgewiesen, in welchen einer der beiden Suchbegriffe aufscheint. Insofern wurden auch Artikel aufgenommen, welche den Begriff Corona zwar aufgreift, der Artikel selbst aber nur indirekt einen Bezug zur Pandemie hat.

Abbildung 20: Anzahl Medieneinträge mit den Stichworten «Corona» oder «Covid» im Liechtensteiner Volksblatt pro Monat, Februar 2020 bis Mai 2022



Quelle: Eigene Erhebung im Online-Archiv des Liechtensteiner Volksblatts.

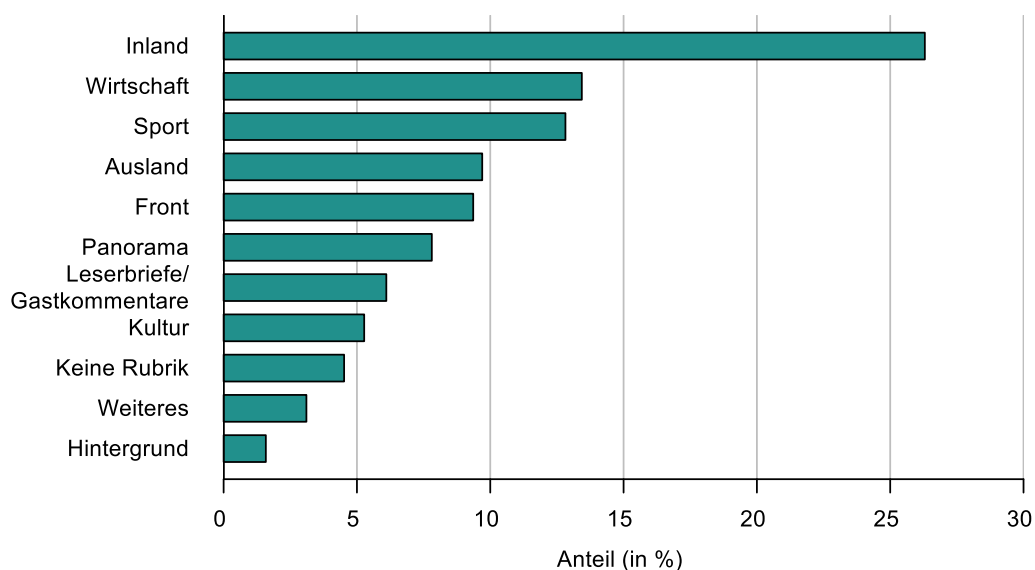
Das Muster in Abbildung 20 hat eher wenig Ähnlichkeit mit dem Pandemieverlauf, gemessen an der Anzahl laborbestätigter Fälle.¹³⁰ Sie zeigt aber eindrücklich, wie präsent die Pandemie in den liechtensteinischen Medien war. Indes sagt die Abbildung alleine nichts über die Inhalte der jeweiligen Medieneinträge aus, die selbstverständlich nicht nur tagesaktuelle Berichte über den momentanen Pandemieverlauf behandeln. Eine grobe Übersicht über die behandelten Themengebiete bietet Abbildung 201, in der die Rubriken¹³¹ abgebildet sind, in denen die jeweiligen Inhalte erschienen.

Mit Abstand am meisten Medieneinträge mit den Stichworten «Corona» oder «Covid» gab es wenig überraschend in der Rubrik Inland (Abbildung 21). Mehr als jeder vierte Medieneintrag ist hier zu finden. Mit jeweils über zehn Prozent folgen die Rubriken Wirtschaft und Sport, während die Rubrik Ausland auf einen Anteil von etwas unter zehn Prozent kommt. Von allen Einträgen rund um Corona fanden sich zwischen Februar 2020 und Mai 2022 schliesslich fast zehn Prozent auf der Frontseite der Zeitungen. Zusammen machen diese fünf Rubriken über 70 Prozent der identifizierten Medieneinträge aus.

¹³⁰ Siehe Rochat 2023.

¹³¹ Hierzu waren einige Rekodierungen nötig. So sind beispielsweise die Rubriken «Termine/Notrufe» und «Vereinsnachrichten» zur Kategorie «Weiteres» gezählt worden, während «Gastkommentare», «Meinungen» und «Leserbriefe» in einer Kategorie zusammengefasst wurden.

Abbildung 21: Anzahl Medieneinträge mit den Stichworten «Corona» oder «Covid» nach Rubriken im Liechtensteiner Volksblatt, Februar 2020 bis Mai 2022



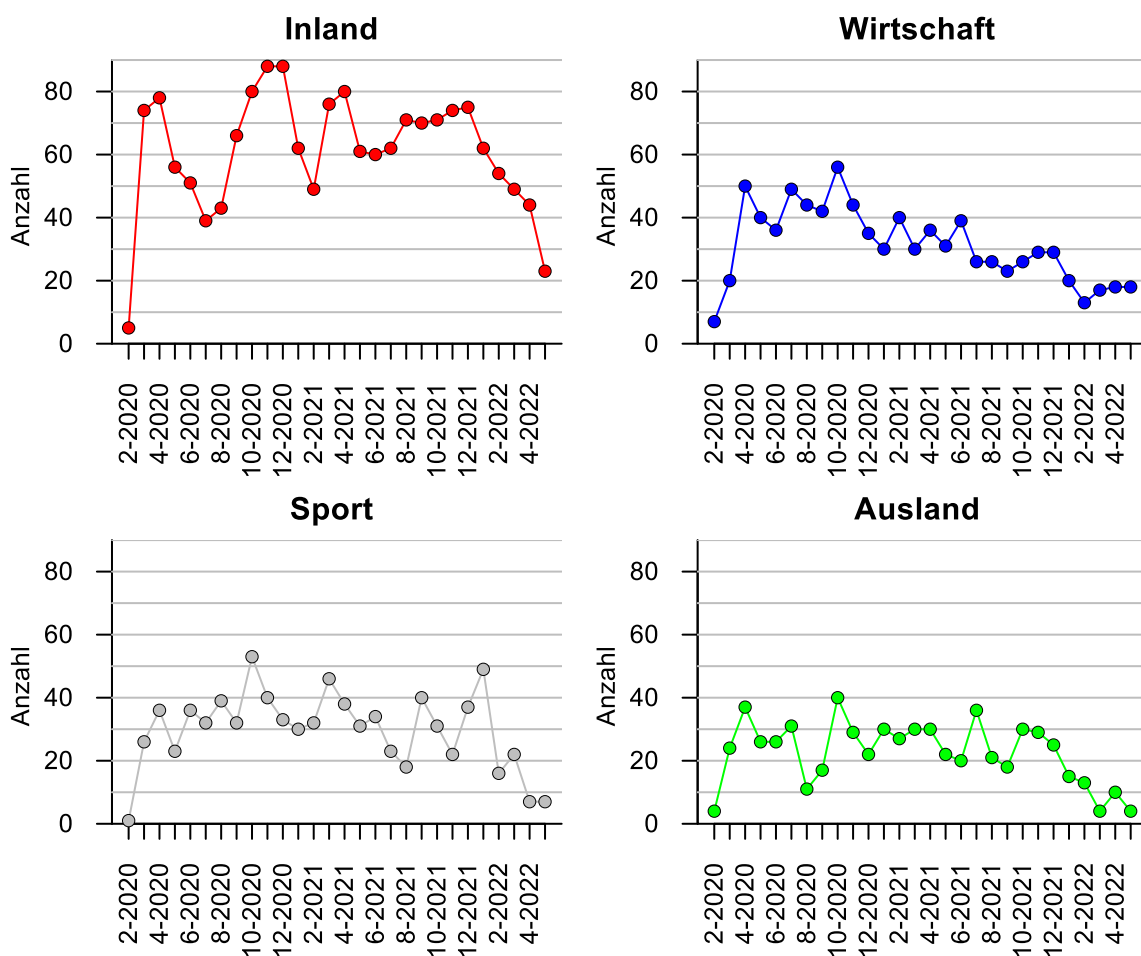
Quelle: Eigene Erhebung im Online-Archiv des Liechtensteiner Volksblatts, eigene Rekodierungen.

Über die Zeit betrachtet zeigt sich, dass es stets am meisten Einträge in der Rubrik Inland gab. Nur im Juli und August 2020 können etwas mehr Einträge in der Rubrik Wirtschaft als in der Rubrik Inland identifiziert werden (Abbildung 22). Die Anzahl Inlands-Einträge mit den Stichworten «Corona» oder «Covid» nahmen zwischen Februar und März 2020 sprunghaft zu. Das Maximum an monatlichen Einträgen wurde im November und Dezember desselben Jahres erreicht, also zu einer Zeit, in der es in Liechtenstein vergleichsweise viele Fälle, Hospitalisationen und Todesfälle gab¹³² und deshalb in kurzer zeitlicher Abfolge weitreichende Einschränkungen erlassen wurden. Im Laufe des Jahres 2021 blieben die Zahlen hoch. Erst im neuen Jahr 2022 nahm die Anzahl Einträge in dieser Rubrik dann kontinuierlich ab.

Auch die Anzahl Einträge in der Rubrik Wirtschaft blieb im Laufe des Jahres 2021 vergleichsweise hoch, was für die Salienz des Themas spricht (Abbildung 22). Am meisten Einträge gab es indes im Oktober 2020. Für das Jahr 2022 kann schliesslich kein so starker Abfall wie bei der Rubrik Inland beobachtet werden.

¹³² Siehe Rochat 2023.

Abbildung 22: Anzahl Medieneinträge mit den Stichworten «Corona» oder «Covid» in ausgewählten Rubriken im Liechtensteiner Volksblatt pro Monat, Februar 2020 bis Mai 2022



Quelle: Eigene Erhebung im Online-Archiv des Liechtensteiner Volksblatts, eigene Rekodierungen.

Stark von den Massnahmen im Zuge der Corona-Pandemie betroffen war der Sport. Dementsprechend erstaunt es auch nicht, dass es in dieser Rubrik relativ viele Einträge über die Zeit gab (Abbildung 22). In den letzten beobachteten Monaten des Jahres 2022 war Corona jedoch nur noch eher selten Thema. In der Rubrik Ausland können mit Ausnahme des Jahres 2022 und dem eher ruhigen Sommer 2020 zumeist zwischen 20 und 40 Medieneinträge pro Monat eruiert werden. Die Anzahl Einträge in dieser Rubrik ist fast durchgehend tiefer als in den anderen drei hier dargestellten Rubriken.

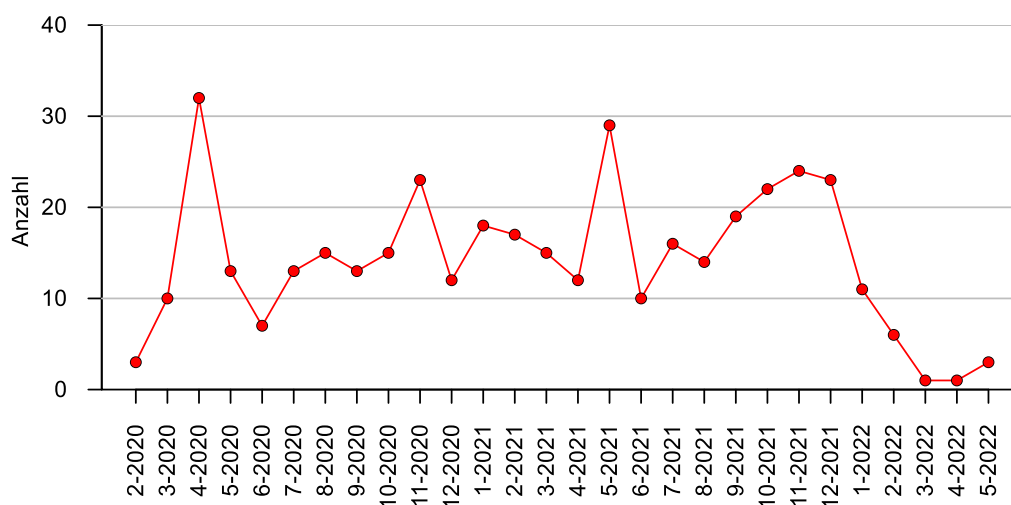
5.2 Leserbriefe im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie

In diesem Unterkapitel wird ein besonderes Gefäss der Medien in den Fokus gerückt: die Leserbriefe. Diese spielen für die Meinungsbildung in Liechtenstein eine nicht zu unterschätzende Rolle. Insbesondere gegenüber der Regierung kritisch eingestellte Personen und Personen ohne fixe Parteibindung nennen Leserbriefe im Nachgang von Wahlen und Abstimmungen wiederholt als besonders wichtige Informationsquelle für ihre Meinungsbildung. Leserbriefen kann auch eine gewisse Ventil-Funktion attestiert werden, wonach vor allem unzufriedene Personen Leserbriefe schreiben. Die Leserbriefe geben somit keineswegs ein repräsentatives Stimmungsbild für die liechtensteinische Bevölkerung ab. Sie zeigen aber zu einem gewissen Grad, welche Themen wann Konjunktur haben.¹³³

¹³³ Zu erwähnen ist, dass in beiden Liechtensteiner Tageszeitungen bei der Redaktion eingegangenen Leserbriefe grundsätzlich abgedruckt werden, sofern der Absender klar spezifiziert ist und keine Beleidigungen einer Privatperson oder Diskriminierung einer

Nachstehend wird die Anzahl Leserbriefe im Liechtensteiner Volksblatt dargestellt, in welchen die Stichworte «Corona» oder «Covid» vorkamen. Zwischen Februar 2020 und Mai 2022 gab es in jedem Monat mindestens drei Leserbriefe mit den entsprechenden Stichworten. Mit 31 Leserbriefen gab es am meisten Leserbriefe im April 2020, also eher in der Frühphase der Pandemie. Fortan konnten bis Anfang 2022 praktisch durchgehend mindestens zehn Leserbriefe pro Monat verzeichnet werden, mit einer erneuten Spitze im Mai 2021, als die Impfkampagne für die breite Bevölkerung angekurbelt wurde. Ab Sommer 2021 bis zum Ende des Jahres gab es eine erneute kontinuierliche Zunahme ihrer Anzahl, die dann im neuen Jahr stark abfiel. Ab März 2022 – als praktisch sämtliche Corona-Massnahmen aufgehoben wurden – können nur noch wenige entsprechende Einträge beobachtet werden.

Abbildung 23: Anzahl Medieneinträge mit den Stichworten «Corona» oder «Covid» in der Rubrik Leserbriefe im Liechtensteiner Volksblatt pro Monat, Februar 2020 bis Mai 2022



Quelle: Eigene Erhebung im Online-Archiv des Liechtensteiner Volksblatts.

Die meisten Leserbriefschreiber und -schreiberinnen äusserten sich kritisch gegenüber einschränkenden Massnahmen. Das in den Leserbriefen vermittelte Stimmungsbild hat sich dabei über Zeit verändert. So finden sich zwischen Februar 2020 und April 2020 fast gleich viele Leserbriefe, welche weitergehende Massnahmen forderten, wie Leserbriefe, welche die Massnahmen als zu weitgehend kritisierten.¹³⁴ Auch finden sich in diesem Zeitraum noch verschiedene Leserbriefe, in welchen sich die schreibenden Personen positiv zur Corona-Politik der Regierung äussern (7 Leserbriefe mit Lob zu 16 mit Kritik).

Deutlich anders präsentiert sich das Bild im Mai 2021. Von den 28 in diesem Monat publizierten Leserbriefen wurde in keinem Leserbrief weitergehende Massnahmen gefordert. Demgegenüber wurde in 20 Leserbriefen die Massnahmen – und dabei insbesondere die Impfkampagne – als zu weitgehend kritisiert. Das Verhältnis von Leserbriefen mit einer expliziten Kritik an der Regierung zu solchen mit einem expliziten Lob für die Regierung betrug 15 zu 2. Für den Zeitraum von Oktober 2021 bis Dezember 2021 wurden 55 regierungskritische Leserbriefe im Vergleich zu zwei lobenden Leserbriefen gezählt. Von den 55 regierungskritischen Leserbriefen forderten lediglich deren vier weitergehende Massnahmen.

Gruppe erfolgt. Allerdings stehen die Medien auch in der Verantwortung, falls ein Leserbrief abgedruckt wird, der strafrechtlich belangt werden kann, weil er Unwahrheit verbreitet. Gerade während der Corona-Pandemie kam es deshalb vor, dass Leserbriefe nicht veröffentlicht wurden, weil deren Wahrheitsgehalt in nützlicher Frist nicht geprüft werden konnte (siehe hierzu: Damian Becker, «Diskussion um abgelehnte Leserbriefe, Liechtensteiner Vaterland, 23.03.2022). Nach Auskunft des Liechtensteiner Vaterlands und des Liechtensteiner Volksblatts handelt es sich hier aber um Einzelfälle.

¹³⁴ Wobei die Kritik an den Massnahmen der Regierung zu Beginn oftmals wirtschaftspolitisch motiviert war und im Tonfall deutlich gemässiger war. Nichtsdestotrotz ist zu erwähnen, dass bereits am 29. Februar 2020 – also noch bevor in Liechtenstein gross Massnahmen ergriffen wurden – beispielsweise eine Leserbrief mit dem Titel «Angst ist ein schlechter Ratgeber» veröffentlicht wurde. Dies verdeutlicht, dass gewisse Einwohnerinnen und Einwohner der Corona-Politik der Regierung unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung mit Vorbehalten begegnet sind.

Wie bereits erwähnt, geben Leserbriefe kein repräsentatives Bild wieder. Sie zeigen aber zu einem gewissen Grad, wie salient ein Thema aktuell ist. Für die Verfasserinnen und Verfasser sind Leserbriefe dabei oft auch ein Mittel, um nicht nur die eigene Meinung kundzutun, sondern auch um andere Personen zum Nachdenken und zum Handeln zu veranlassen oder negativ formuliert aufzuwiegeln.

Abschliessend ist zu erwähnen, dass einzelne Personen sehr viele Leserbriefe verfassen. So wurden für die vorhin genauer ausgeführten Zeiträume (Februar 2020 bis April 2020; Mai 2021; Oktober 2021 bis Dezember 2021) insgesamt 136 Leserbriefe gezählt. Sie wurden von 78 Personen verfasst.

5.3 Umfragedaten zum Informationsverhalten der Bevölkerung

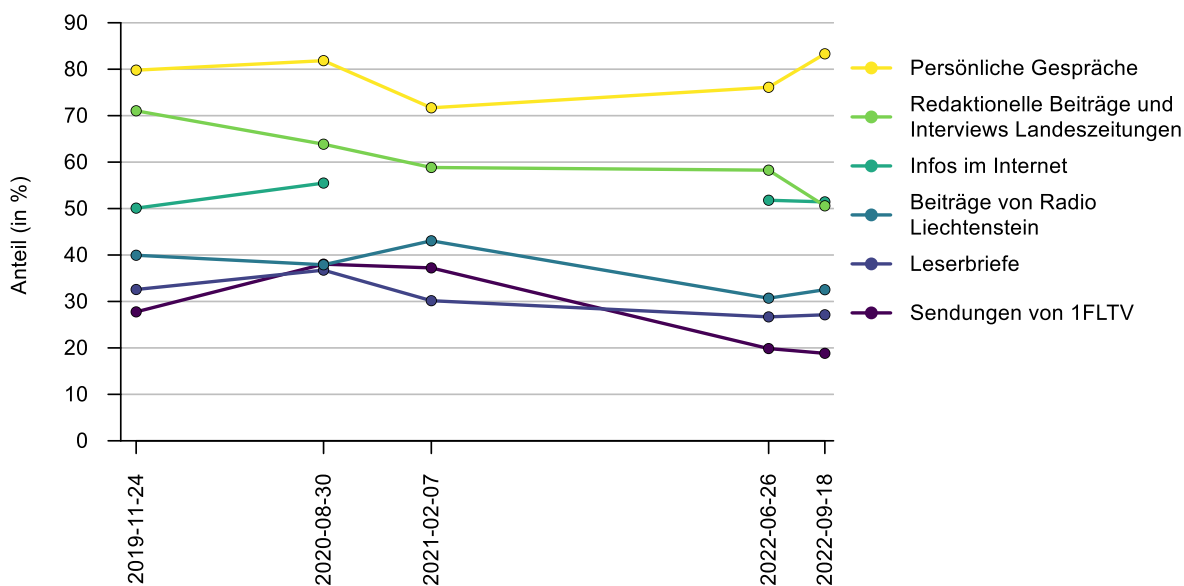
Wie informieren sich die Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner über die Politik in ihrem Land, und inwiefern hat sich der Medienkonsum über die Zeit gewandelt? Der Frage nach der Nutzung verschiedener Informationskanäle geht das Liechtenstein-Institut seit vielen Jahren beispielsweise im Rahmen von Abstimmungs- und Wahlumfragen nach.¹³⁵ Auch wenn sich die jeweiligen Umfragen auf einen spezifischen politischen Gegenstand (eine Abstimmungsvorlage oder eine Wahl) beziehen, so dienen die Antworten der Befragten gleichwohl als Indikator für die Wichtigkeit verschiedener Informationskanäle hinsichtlich der Gewinnung von Informationen über die Politik im Land.¹³⁶

Die Nutzung verschiedener Informationskanäle hat sich im Vergleich zu vor der Pandemie nur geringfügig verändert (Abbildung 24). Für die Mehrzahl der Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner war auch während den Corona-Einschränkungen mit ihren Kontaktverboten das persönliche Gespräch das wichtigste Informationsmedium. In jüngster Zeit hat seine Bedeutung wieder etwas zugenommen. An zweiter und dritter Stelle folgen die redaktionellen Beiträge und Interviews in den Landeszeitungen sowie die Informationen im Internet. Über die Zeit sinkt zwar der Anteil der Befragten, die die Landeszeitungen als sehr oder eher wichtig erachten. Trotzdem bleiben sie für die Mehrheit der Befragten von grosser Bedeutung. Ebenfalls rund die Hälfte der Befragten erachtet Informationen im Internet als sehr oder eher wichtig. Über den dargestellten Zeitraum sind kaum Veränderungen diesbezüglich zu beobachten. Weniger wichtig sind den befragten Liechtensteinerinnen und Liechtensteinern Beiträge des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Radio Liechtenstein. Sendungen des privaten Fernsehens 1FLTV werden nur von wenigen Personen als sehr oder eher wichtig eingeschätzt. Ihr Anteil oszilliert über die Zeit um den Anteil der Befragten, für die Leserbriefe von Bedeutung sind.

¹³⁵ Die Fragestellung lautet jeweils: «Sind die folgenden Informationskanäle für Ihre Entscheidungsfindung eher wichtig oder eher unwichtig gewesen?» oder «Wie wichtig sind die folgenden Informationskanäle für Ihre Entscheidungsfindung?»

¹³⁶ Die dargestellten Daten sind mit einer gewissen Vorsicht zu betrachten, da die Umfragen über die Landeszeitungen durchgeführt wurden und somit wohl vor allem aktive Mediennutzerinnen und -nutzer abgeholt wurden.

Abbildung 24: Wichtigkeit verschiedener Informationskanäle



Erläuterungen: Dargestellt sind die Anteile der befragten Stimmberechtigten, welche die jeweiligen Informationsquellen als sehr oder eher wichtig bewerteten. Das Item «Infos im Internet» wurde in der Umfrage zu den Landtagswahlen vom 07.02.2021 nicht abgefragt. Quellen: Abstimmungs- und Wahlumfragen des Liechtenstein-Instituts.

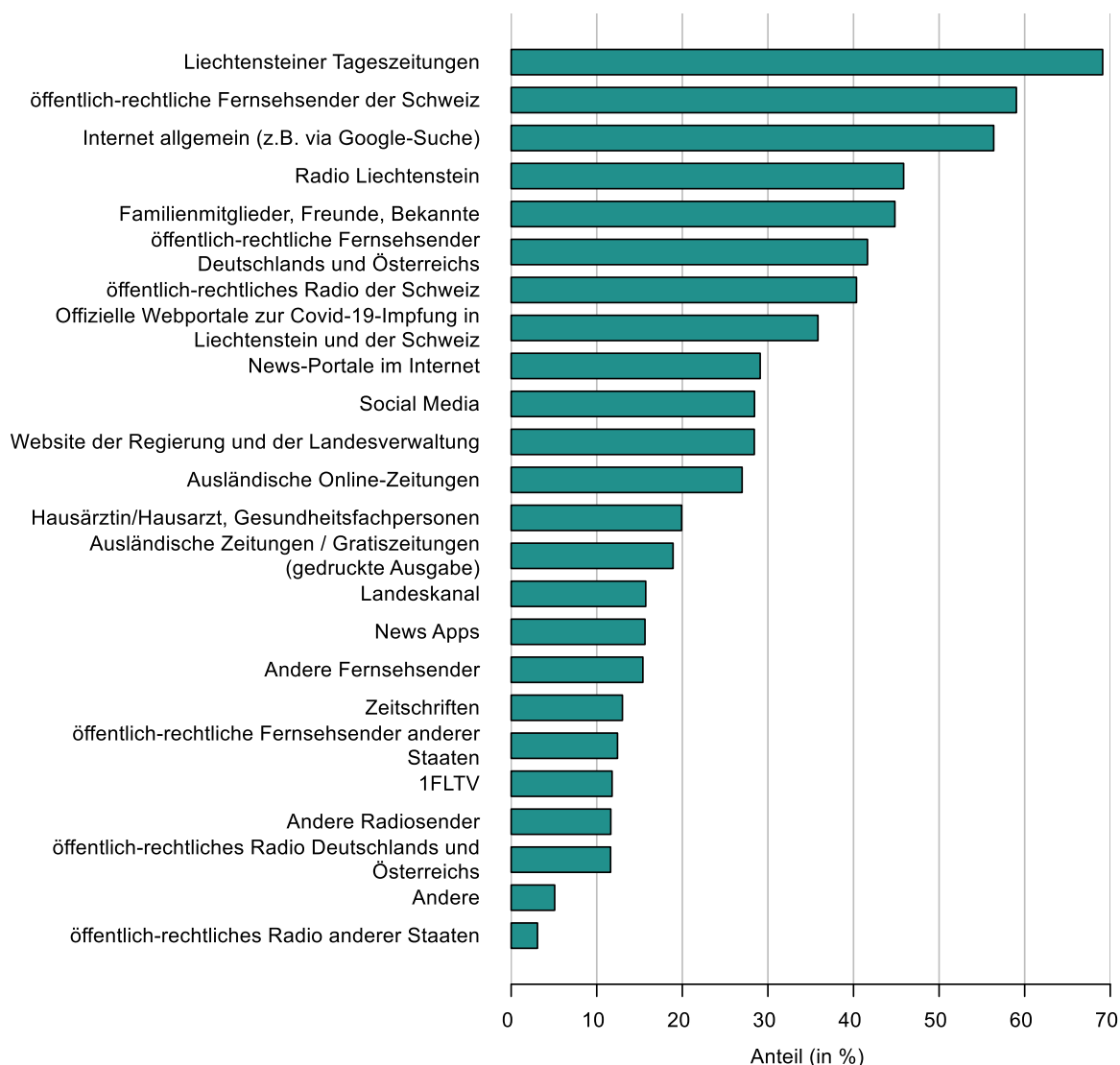
Nach dieser eher allgemein gehaltenen Darstellung stellt sich die Frage, welche Medien die Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner nutzten, um sich *spezifisch zum Thema Covid-19* zu informieren. Diesem Aspekt hat sich der Lie-Barometer 2020 ein erstes Mal angenommen.¹³⁷ Mit Abstand am wichtigsten war gemäss Aussagen der Befragten das ausländische öffentlich-rechtliche Fernsehen und Radio (z. B. SRF, ORF). Ebenfalls von sehr grosser Bedeutung waren die Liechtensteiner Tageszeitungen, gefolgt von persönlichen Gesprächen mit Freunden und Familie sowie die Lektüre überregionaler Zeitungen. Facebook und weitere soziale Medien (z. B. Instagram, Twitter) sowie Radio Liechtenstein wurden noch von jeweils etwa einem Drittel der Befragten genannt. Am tiefsten lag der Anteil von Nutzerinnen und Nutzern bei 1FLTV.

Über ein halbes Jahr später, im September 2021, hat die Umfrage des Liechtenstein-Instituts zur Corona-Impfung die Mediennutzung im Zusammenhang mit Covid-19 noch detaillierter abgefragt.¹³⁸ An der Reihenfolge der genutzten Medien hat sich wenig geändert (Abbildung 25). Mehr als die Hälfte der Befragten bezeichneten die Liechtensteiner Tageszeitungen, die öffentlich-rechtlichen Fernsehsender der Schweiz und das Internet als ihre wichtigsten Informationsquellen. Auf Anteile von über 40 Prozent kamen ferner Radio Liechtenstein, das soziale Umfeld (Familie, Freunde, Bekannte), die öffentlich-rechtlichen Fernsehsender Deutschlands und Österreichs sowie das öffentlich-rechtliche Radio der Schweiz. Als Medium mit eher geringerer Bedeutung erscheint wiederum 1FLTV.

¹³⁷ Die Fragestellung lautete: «Aus welchen Quellen beziehen Sie Informationen zur Corona-Pandemie?»

¹³⁸ Milic et al. 2021. Die Fragestellung lautete: «Über welche Kanäle informieren Sie sich regelmässig über das Thema COVID-19?»

Abbildung 25: Informationskanäle über Covid-19



Quelle: Milic et al. 2021, n=4801. Die Umfrage fand Ende August/Anfang September 2021 statt.

Die detailliertere Analyse der Antworten offenbart zuweilen grosse Unterschiede zwischen geimpften und ungeimpften Personen.¹³⁹ So konsultierten Ungeimpfte beispielsweise die Liechtensteiner Tageszeitungen, öffentlich-rechtliche Fernsehsender und offizielle Websites von Behörden seltener als Geimpfte, beschafften sich ihre Informationen zu Covid-19 hingegen häufiger im Internet oder auf Social-Media-Netzwerken.

Diesem letzten Aspekt, der Nutzung sozialer Medien, wurde in der erwähnten Umfrage noch detaillierter nachgegangen. Dabei zeigte sich, dass WhatsApp, gefolgt von Facebook, YouTube und Instagram insgesamt am häufigsten genutzt werden.¹⁴⁰ Das Netzwerk Telegram wird insgesamt zwar nur von etwa 13 Prozent der Befragten genutzt, es zeigen sich aber deutliche Unterschiede zwischen Geimpften und Ungeimpften. Tatsächlich nutzen Ungeimpfte dieses Medium viel häufiger als Geimpfte.

In der Gesamtbilanz vertrat zum Zeitpunkt der Umfrage im September 2021 rund ein Drittel der Befragten die Ansicht, dass die Liechtensteiner Medien umfassend zur Corona-Pandemie informieren (33 Prozent), während fast gleich grosse Anteile fanden, dass sie zur Panik beitragen (34 Prozent) und mir ihrer Dauerberichterstattung übertreiben (32 Prozent). Fast jede vierte Person fand, dass die Liechtensteiner Medien

¹³⁹ Milic et al. 2021, S. 35 ff.

¹⁴⁰ Milic et al. 2021, S. 39.

sachlich einordnen. Alle diese Bewertungen unterschieden sich wiederum stark zwischen geimpften und ungeimpften Befragten.¹⁴¹ Auch dies kann als Hinweis auf eine gesellschaftliche Polarisierung im Zuge der Corona-Pandemie gelesen werden, in welcher die Medien als Akteur gesehen werden.

Die Corona-Pandemie führte in Liechtenstein dazu, dass temporär die Online-Angebote der beiden Landeszeitungen deutlich häufiger besucht wurden. Insgesamt genossen die Medien aber eher weniger Vertrauen in der Bevölkerung als vor der Pandemie. Zugleich haben soziale Medien und Netzwerke wie z. B. Telegram wohl stark an Bedeutung gewonnen. Damit steigt das Risiko von Filterblasen und Echokammern sowie generell der Desinformation. In der Corona-Pandemie wurde dabei besonders deutlich, wie stark Wissen aber eben auch Nicht-Wissen in Form von Falschmeldungen und Verschwörungstheorien über staatliche Grenzen hinweg diffundieren, womit nationale Medien den nationalen Kommunikationsraum nur bedingt bestimmen können.

5.4 Allgemeine Beobachtungen zur Rolle der Medien in der Corona-Pandemie

Schweizer Medien waren aufgrund der Nähe zu Liechtenstein und der Ähnlichkeit der Massnahmen für Liechtenstein wichtig. Vor diesem Hintergrund soll für eine Einordnung der Rolle der Medien in der Corona-Pandemie ein kurzer Blick in die Schweiz geworfen werden. Das Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft (FÖG) der Universität Zürich hat acht oftmals vorgebrachte Kritikpunkte an der Berichterstattung der Schweizer Medien in Bezug auf die Corona-Pandemie überprüft. Erstens, den Vorwurf, dass die Berichterstattung zu alarmistisch gewesen sei und durch eine beängstigende Sprache unnötig Panik geschürt hätte. Zweitens, der Journalismus habe unkritischen «Hofjournalismus» betrieben. Drittens, der Umgang der Medien mit Zahlen und Statistiken sei mangelhaft gewesen. Viertens hätten es die Medien verschlafen, rechtzeitig vor der Pandemie zu warnen. Fünftens seien die Medien nur ein Sprachrohr für Ereignismeldungen gewesen, anstatt selbst Recherche für ihre Artikel zu betreiben. Sechstens hätten sich die Medien zu sehr auf einige wenige Expertinnen und Experten versteift. Siebtens sei die Berichterstattung zu uniform gewesen. Und achtens hätten sich die Medien dadurch, dass sie sich auf Einzelfälle versteift hätten, gesamtgesellschaftliche Zusammenhänge aus den Augen verloren.

Das FÖG kommt zum Schluss, dass die Schweizer Medien keinen Alarmismus betrieben hätten.¹⁴² Auch der Vorwurf des «Hofjournalismus» konnte das FÖG nicht nachweisen. Die Autorenschaft weist jedoch darauf hin, dass es vor dem Lockdown eine Phase gab, in der die Berichterstattung zu unkritisch war. Auch zeigten die Befunde, dass die Berichterstattung französischsprachigen Medien etatistischer war als die ihrer deutschsprachigen Kollegen. Der Kritik des ungenügenden Umgangs der Medien mit Zahlen und Statistiken, stimmen Eisenegger et al. zu. Es wird darauf hingewiesen, dass sich die Medien in der zweiten Welle im Vergleich zur ersten Welle zwar steigern konnten und nun die Zahlen beziehungsweise die Statistiken in 21 Prozent der Fälle kontextualisierten. Dies war fast doppelt so oft wie in der ersten Welle (12,4%), aber dennoch ein relativ niedriger Wert. Diese ungenügende Leistung bei der Einordnung der Zahlen fällt gleich doppelt ins Gewicht, da Zahlen und Statistiken eine grosse Rolle bei der Covid-Berichterstattung spielten/spielen. Auf den Vorwurf, dass nicht genug (früh) gewarnt wurde, wird in den Artikeln des FÖG zwar hingewiesen, aber nicht näher eingegangen. Zum Vorwurf, die Medien hätten es versäumt, selbst zu recherchieren, befand das FÖG, dass die Einordnungsleistung der Medien ohnehin seit Jahren abnimmt und vermehrt durch Meinungsjournalismus ersetzt wird. Dies ist vor allem der finanziellen Situation der meisten Publikationen geschuldet und nicht erst seit Corona ein Problem. Hierfür spricht etwa, dass 83 Prozent bzw. 74 Prozent der Artikel in der ersten und zweiten Welle auf Aussagen von Expertinnen und Experten statt auf eigener Recherche beruhten.

¹⁴¹ Milic et al. 2021, S. 40.

¹⁴² Eisenegger et al. 2021.

Kritisiert wird auch die Auswahl der Expertenstimmen. Einige wenige Fachpersonen, vornehmlich aus dem Medizinbereich, dominierten die Berichterstattung, andere Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen kamen hingegen kaum zu Wort. Zudem wurde zu einheitlich berichtet, was aber primär mit der Konzentration in der Medienbranche zu tun habe. Hingegen blieb die Schweizer Medienberichterstattung nicht bei der Schilderung von Einzelfällen stehen, sondern bezog auch die Makroebene mit ein. Die FÖG-Studie und ihre Befunde sind überdies nicht unumstritten. Für den von den Massnahmenkritikerinnen und -kritikern hervorgebrachten Vorwurf einer «freiwilligen Gleichschaltung» der Medien¹⁴³ oder dass die Medien, die Antworten kannten, «bevor sie die Fragen gestellt haben»,¹⁴⁴ gibt es aber in der Schweiz nach dem aktuellen Stand der Forschung nur wenig Belege. Die jüngste Aufdeckung der Corona-Leaks, wonach der Informationschef von Bundesrat Alain Berset während der Corona-Pandemie ein Medienunternehmen systematisch mit Interna versorgte – wohl im Gegenzug für eine wohlwollende Berichterstattung – verdeutlicht jedoch, dass auch in der Schweiz die Rolle der Medien in der Corona-Pandemie noch nicht abschliessend analysiert ist.¹⁴⁵

Und was lässt sich mit Blick auf Liechtenstein sagen? Die Medienberichterstattung über die Corona-Pandemie in Liechtenstein wurde bisher nicht systematisch untersucht. Die Recherchen im Rahmen dieser Studie zeigen gerade in der ersten Phase der Pandemie eine starke Eigeninitiative der Medien, wonach die liechtensteinischen Medien relativ früh sehr ausführlich über die Corona-Pandemie berichtet haben und dabei auch versucht haben dialogische Elemente einzubauen, indem sie Fragen der Leserinnen und Leser beantworteten.¹⁴⁶ Der Vorwurf des Hofjournalismus ist in Liechtenstein aufgrund der traditionellen Verflechtung der beiden Landeszeitungen mit den beiden grossen politischen Parteien nicht unbekannt. Tatsächlich erhielt die Regierung grosse Präsenz in der Berichterstattung. Neben der Berichterstattung über die konkreten Massnahmen und der Entwicklung des Pandemiegeschehens sind in diesem Zusammenhang insbesondere die vielen Interviews mit Regierungsmitgliedern hervorzuheben. Die Regierung wurde in solchen Interviews durchaus mit Kritik konfrontiert – meist jedoch nur so, dass sie eine Bühne erhielt, um sich gegen diese Kritik zu rechtfertigen bzw. die vorgetragenen Kritikpunkte zu relativieren oder zu entkräften.¹⁴⁷ In den Medien wurde allerdings auch Kritik von anderen Akteuren wie z. B. Interessenvereinigungen aufgegriffen.¹⁴⁸

Insbesondere zu Beginn der Corona-Pandemie stand eine grosse Mehrheit Bevölkerung hinter den von der Regierung erlassenen Massnahmen. Entsprechend überrascht es nicht, dass auch die Medien entsprechend berichteten. Von einer Gleichschaltung der Medien oder einer gezielten Instrumentalisierung der Medien durch die Regierung kann in Liechtenstein deshalb nicht die Rede sein. Vielmehr ist der Versuch der Medien trotz ihrer beschränkten Ressourcen, möglichst ausführlich über die Corona-Pandemie zu berichten und somit ihrer gesamtgesellschaftlichen Informationsfunktion gerecht zu werden, grundsätzlich positiv hervorzuheben. Zugleich zeigten die im Rahmen dieser Studie geführten Gespräche mit Vertreterinnen und Vertreter der Medien, dass im Zeitverlauf die Omnipräsenz der Thematik Corona-Pandemie von den Vertreterinnen und Vertreter der Medien auch kritisch gesehen wurde und die Berichterstattung über konkrete Ereignisse hinaus deshalb nicht mehr besonders gepusht wurde. Im Zeitverlauf sind die Medien auch kritischer gegenüber der Politik der Regierung geworden.¹⁴⁹ Sie waren auch stets um eine hohe Transparenz bemüht. So berichtete z. B. das Liechtensteiner Vaterland am 4. August 2021 darüber, dass die für 300'000 Franken angeschafften Beatmungsgeräte noch unbenutzt sind.

¹⁴³ Interview von Desirée Vogt mit Ulrich Hoch, Liechtensteiner Vaterland, 29. Oktober 2020, S. 7.

¹⁴⁴ Vontobel 2020.

¹⁴⁵ David Biner, Komplott im Bundeshaus oder ein Kapitel in der Geschichte der Bananenrepublik Schweiz – worum es bei den Corona-Leaks geht, NZZ, 4.2.2023.

¹⁴⁶ Siehe hierzu Frommelt und Schiess Rütimann 2023, S. 26.

¹⁴⁷ Siehe als Beispiel Interview mit Manuel Frick im Liechtensteiner Vaterland vom 19. November 2021, Valeska Blank, «Wir sind bereits bei Plan B». Deutlich kritischer Jahresinterview mit Daniel Risch vom 29.12.2021.

¹⁴⁸ Gross, Noah, Unsicherheit hinsichtlich Testkapazitäten, Liechtensteiner Vaterland, 03.08.2021; Quaderer, Elias, «Die Schliessung des Impfzentrums ist ein Fehler», Liechtensteiner Vaterland, 04.08.2021.

¹⁴⁹ Siehe als Beispiele Jahresinterview mit Daniel Risch vom 29.12.2021, David Sele «Manchmal werden Dinge, die man nicht will, eben doch notwendig» oder Interview mit Manuel Frick vom 28.01.2022, David Sele «Wir arbeiten an der Exitstrategie» jeweils im Liechtensteiner Volksblatt.

Dass der Journalismus in Liechtenstein nicht besonders regierungskritisch ist, ist nichts Neues und hängt nicht mit der Corona-Pandemie zusammen. Vielmehr ist er ein Resultat der Entstehungsgeschichte der Medien in Liechtenstein, der Kleinräumigkeit, der für Liechtenstein typischen politischen Kultur des Konsenses sowie der eher geringen Ressourcen der liechtensteinischen Medien. Basierend auf den aktuell vorliegenden Analysen kann unter Berücksichtigung der zum Zeitpunkt der Berichterstattung vorherrschenden öffentlichen Meinung nicht von einer besonders unkritischen Berichterstattung im Zusammenhang mit der Corona-Politik der Regierung gesprochen werden.¹⁵⁰

Zugleich steht ausser Frage, dass die Gegnerinnen und Gegner von Massnahmen durch die Leserbriefe stets ein Ventil besaßen und eine hohe öffentliche Sichtbarkeit. Auch erfolgten vereinzelt Interviews mit Massnahmengegnern. Im Vergleich zur grossmehrheitlichen öffentlichen Unterstützung für die Regierung waren Gegnerinnen und Gegner von Massnahmen in der medialen Öffentlichkeit Liechtensteins deshalb wohl sogar überproportional stark vertreten.

6 GEWALTENTEILUNG IN DER CORONA-PANDEMIE

Die Gewaltenteilung ist ein in allen Demokratien hochgehaltenes Prinzip. Es soll staatliche Macht durch abgegrenzte Zuständigkeiten der einzelnen Gewalten und durch die gegenseitige Kontrolle der einzelnen Gewalten begrenzen. In der Regel werden zwei Formen der Gewaltenteilung unterschieden: Die horizontale Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative sowie die vertikale Gewaltenteilung zwischen staatlichen Ebenen – typischerweise dem Zentralstaat oder der Bundesebene und einer untergeordneten Ebene (z. B. Kantone oder Bundesländer). Im Folgenden wird die Gewaltenteilung in Liechtenstein aus politikwissenschaftlicher Sicht betrachtet.

6.1 Verhältnis Land und Gemeinden

Die vertikale Gewaltenteilung führte während der Corona-Pandemie in einigen föderalistischen Staaten zu grösseren Funktionsproblemen. So z. B. in der Schweiz, wo die Zuständigkeiten in der Corona-Politik zwischen Bund und Kantonen häufig unklar waren. Dies hat nicht nur in der Öffentlichkeit für Verwirrung und Unstimmigkeit gesorgt, sondern hat auch die Handlungs- und Entscheidungseffizienz des Schweizer Krisenmanagements geschwächt. Zudem stellten sich verfassungsrechtliche Fragen, weil der Bundesrat gestützt auf notrechtliche Bestimmungen kantonale Kompetenzen an sich zog.

In Liechtenstein hingegen hat die vertikale Gewaltenteilung zwischen Land und Gemeinden kaum zu Problemen geführt. Die Gemeinden waren in den Pandemiestab eingebunden und leisteten gerade in der Anfangsphase wertvolle Arbeit. Zu erwähnen sind ihre Eventualplanungen und die Sicherstellung des Funktionierens der den Gemeinden unterstehenden kritischen Infrastruktur wie z. B. der Wasserversorgung oder der Kehricht- und Abwasserentsorgung. Die Gemeinden haben diesbezüglich bereits im Februar 2020 mit ersten Vorkehrungen begonnen und unter anderem Weisungen zur Sorgfaltspflicht und zu Verhaltensmassnahmen an die Gemeindeangestellten erstellt. Auch bemühten sich die Gemeinden sehr um eine Kontaktaufnahme mit Angehörigen der Risikogruppen sowie Erkrankten. Sie kümmerten sich um die Schaffung von Servicemöglichkeiten für den Bedarfsfall oder die Bereitstellung von Serviceleistungen wie Essendienste. Ebenso lieferten sie einen Solidaritätsbeitrag an das Massnahmenpaket des Landes und stellen darüber hinaus weitere wirtschaftliche Hilfen zur Verfügung.¹⁵¹

¹⁵⁰ Daraus folgert nicht, dass rückblickend der vom Gros der europäischen Staaten praktizierten Umgang durch die Medien kritischer beleuchtet werden hätte können. Hier äusserten sich in den vergangenen Monaten verschiedene Journalisten und Journalistinnen kritisch über einzelne Aspekte ihrer Arbeit. Siehe z. B. Interview mit SRG-Wissenschaftsjournalistin Katrin Zöfel, News Plus, 16.03.2023, www.srf.ch/audio/news-plus/3-jahre-seit-corona-shutdown-manches-war-im-nachhinein-falsch?id=12352813.

¹⁵¹ Die wirtschaftlichen Unterstützungsmassnahmen sind nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Siehe hierzu: Brunhart & Geiger 2020.

Institutionell waren die Gemeinden im Pandemiestab vertreten. Kurz nach Ausbruch der Pandemie wurde darüber hinaus eine ausserordentliche Vorsteherkonferenz durchgeführt, um die Gemeinden über das Krisenmanagement zu informieren und ihren Beitrag zu diesem zu klären. Via die zivilen Führungsorgane der Gemeinden (FOGs) Unterland und Oberland spielen die Gemeinden traditionell eine wichtige Rolle im Sicherheitsverbund Liechtenstein. Im Falle der Corona-Pandemie konnten die FOGs ihre Expertise unter anderen durch die Organisation von Helferdiensten einbringen.¹⁵² Eine im Nachgang zur ersten Pandemiewelle im Sommer 2020 durchgeführte Evaluation zeigt zwar, dass sich die FOGs nicht immer gut informiert gefühlt haben, dass die «Befehlskette» Land – Gemeinden nicht immer gut funktioniert hat und die Zusammenarbeit zwischen der FOG Unterland und der FOG Oberland verbessert werden könnte.¹⁵³ Die Zusammenarbeit Land – Gemeinden sowie der Gemeinden untereinander wurde jedoch nie öffentlich politisiert. So hält der Gemeinderat der Gemeinde Schaan in seiner Sondersitzung vom 23. März 2020 fest, dass es «fatal» wäre, «wenn jede Gemeinde selbst irgend etwas macht, und jede etwas anderes. Dies schafft kein Vertrauen, die Regierung hat in solchen Lagen die Führung.»¹⁵⁴ Auch in den im Rahmen dieser Studie durchgeführten Interviews wurde das Zusammenwirken von Gemeinden und Land insgesamt stets positiv bewertet.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass im Unterschied zu unseren beiden Nachbarstaaten Schweiz und Österreich die vertikale Gewaltenteilung in Liechtenstein keine Herausforderung für das Krisenmanagement darstellte. Auch hat die Corona-Pandemie nicht zu einer nachhaltigen Kompetenzverschiebung zwischen Land und Gemeinden geführt.

6.2 Verhältnis Landtag und Regierung

Deutlich grösser waren die Herausforderungen mit Blick auf die horizontale Gewaltenteilung insbesondere bezogen auf das Verhältnis von Landtag und Regierung.¹⁵⁵ Auf die Auswirkungen der Krise auf dieses Verhältnis soll nachfolgend näher eingegangen werden,¹⁵⁶ dies primär aus der Perspektive des Landtags.

6.2.1 Herausforderungen für den Parlamentarismus

Nicht erst seit der Corona-Krise wird von einem *Machtverlust der Parlamente* oder einer eigentlichen «Entparlamentarisierung» westlicher Demokratien gesprochen. Diese oft vertretene These wird in der Regel mit generellen Entwicklungen in der jüngeren Vergangenheit begründet. In der Corona-Krisenzeit sei diese Entwicklung noch beschleunigt worden bzw. nochmals deutlicher zutage getreten: Zu den Kennzeichen dieser Entwicklungen gehört etwa die Verflechtung aller Politikbereiche untereinander und die zunehmende Verwissenschaftlichung politischer Entscheide, sprich eine Technokratisierung. Beides – Verflechtung und Verwissenschaftlichung – machen die (Detail-)Information zu einer eigentlichen Machtressource. Die Exekutive verfügt dank dem ihr unterstellten Verwaltungsapparat sowie dem Zugang zu internationalen Gremien meist über einen klaren Informationsvorsprung gegenüber der Legislative. Dies führt dazu, dass Parlamente immer seltener Änderungen an von der Exekutive initiierten und vorbereiteten Erlasse vornehmen und somit die ihnen zugeordnete Gesetzgebungsfunktion oftmals nur mehr durch die formelle Verabschiedung eines Gesetzes ausüben. Aber auch die Kontroll- und die Informationsfunktion kann ein Parlament nur dann wahrnehmen, wenn es über eine ausreichende Informationsgrundlage verfügt.

In Krisenzeiten kommt hinzu, dass schnelles und entschiedenes Handeln erforderlich ist. Hierfür sind Exekutiven eher geeignet. Sie setzen sich aus einer geringeren Zahl Mitglieder zusammen und sind oftmals programmatisch homogen – auf jeden Fall homogener als Parlamente. Parlamente sind behäbiger und benötigen

¹⁵² Siehe Frommelt & Schiess Rütimann 2023.

¹⁵³ Siehe EBP-Bericht zur 1. Welle Covid-19-Pandemie (Kurzzusammenfassung in Kapitel 8 dieser Studie).

¹⁵⁴ Protokollauszug über die Sondersitzung des Gemeinderates vom 23. März 2020, S. 7. Der Protokollauszug zeigt weiter auf, dass in der Umsetzung des Krisenmanagements kleine Unterschiede zwischen den Gemeinden möglich waren. So verzichtete die Gemeinde Schaan im Unterschied zu anderen Gemeinden z. B. explizit darauf, alle Seniorinnen und Senioren in der Gemeinde anzurufen und so auf die Risiken der Pandemie hinzuweisen. Der Gemeinderat begründete dies damit, dass er nicht unnötige Ängste schüren möchte.

¹⁵⁵ Siehe auch Schiess Rütimann 2023, sowie generell zur Landtagsarbeit in der Corona-Pandemie Frommelt & Schiess 2021.

¹⁵⁶ Zur wichtigen Rolle insbesondere des Staatsgerichtshofes während der Pandemie siehe die Kapitel 5.5.2 und 6.2 in Schiess Rütimann 2023.

zur Entscheidungsfindung mehr Zeit, wobei genau dieser Aufwand für die Beschäftigung mit und den Austausch über die Materie im Sinne von Deliberation wesentlich zur Legitimität parlamentarischer Entscheidungsprozesse beiträgt. Insofern ist zu vermuten, dass, sollte es einen «Krisengewinner» geben, dies die Exekutive und nicht die Legislative ist.

Vor diesem Hintergrund soll nachfolgend das Verhältnis zwischen Regierung und Landtag in gebotener Kürze beleuchtet werden. Konkret soll untersucht werden, inwieweit der Landtag seine ihm von der Verfassung zugedachten Funktionen auch in der Corona-Krise ausüben können. Dazu sollen zunächst die der Legislative gemeinhin zugedachten Funktionen kursorisch präsentiert werden:

- Parlamente haben, wie soeben erwähnt, primär eine Gesetzgebungsfunktion. Sie entscheiden über den Inhalt und die Ausgestaltung der Gesetze, sind also die «*Auftraggeberin*», während die Regierung mit der Verwaltung in diesem Sinne «*Auftragnehmerin*» ist, also die vom Gesetzgeber beschlossenen Normen umsetzt.¹⁵⁷ Wurde diese Gesetzgebungsfunktion in der untersuchten Krise eingeschränkt?
- Sodann übt das Parlament eine Kontrollfunktion aus. Es beaufsichtigt die Regierung. Diese Kontrolle über die Regierung ist für die Macht(ver)teilung (*checks and balances*) innerhalb des politischen Systems von enormer Bedeutung. Wie aber kann die Regierung in einer Krisenzeit kontrolliert werden? Wie geht das Parlament und im Speziellen die Opposition (die im Parlament, aber nicht in der Regierung vertreten ist) mit der Tatsache um, dass in Notsituationen die Regierungsunterstützung fast schon automatisch zunimmt («*rally around the flag*»), was eine Kontrolle der Exekutive politisch erschwert?
- Eine zentrale Funktion von Parlamenten ist die Budgetfunktion. Der Landtag verfügt über zahlreiche Finanzkompetenzen. So muss die Regierung das Staatsbudget dem Landtag zur Genehmigung vorlegen. Auch die Bewilligung von Steuern und anderen Abgaben obliegt dem Landtag. Benötigt die Regierung im Laufe des Jahres für neue Aufgaben zusätzliches Geld oder werden einzelne Budgetpositionen überschritten, muss sie beim Landtag einen Nachtragskredit einholen. Bei Vorhaben mit mehrjährigen finanziellen Verpflichtungen muss die Regierung den Landtag um einen Verpflichtungskredit ersuchen.
- Eine weitere Funktion des Parlaments besteht in der Kommunikation. Gemeint ist der Umstand, dass das Parlament eine Art Forum der Nation ist, in welchem debattiert und diskutiert wird. Erst durch den Diskurs und den Austausch von Argumenten nähert man sich, so die Idealvorstellung, der inhaltlich besten politischen Lösung an. Debatten und Diskussionen benötigen indessen Zeit – Zeit, die gerade in einer Krise fehlt.
- Zuletzt ist auch die Repräsentationsfunktion zu nennen. Das Parlament ist die Volksvertretung. Es vertritt den Souverän in all seine politischen Schattierungen. Vertreten heisst aber auch, dass dieses Organ zusammentritt, was während einer Epidemie zu einer Herausforderung werden kann. Wie hat das liechtensteinische Parlament diesbezüglich abgeschnitten? Hat es – wie die Schweizer Bundesversammlung – sein Versammlungsrecht gewissermassen selbst beschnitten? Zuletzt ist zu fragen, ob die politisch relevanten Auffassungen des Souveräns zum Umgang mit dem Coronavirus im Parlament angemessen vertreten waren.

Über die hier genannten Fragen hinaus mussten alle Parlamente rechtliche und praktische Fragen zur Organisation des Parlamentsbetriebs klären.¹⁵⁸ Stichwörter hierzu sind: Möglichkeit zur physischen Versammlung und/oder virtueller Austausch, Digitalisierung der Parlamentsarbeit und generell der Informationsgewinnung.

6.2.2 Funktionserfüllung des Landtages in der Corona-Pandemie

Die Gesetzgebungsfunktion des Landtags blieb während der Krisenzeit weitestgehend intakt und wurde von der Regierung auch kaum umgangen. Der Gestaltungsspielraum des Landtags wird jedoch bekanntlich durch

¹⁵⁷ Marschall 2020, S. 11.

¹⁵⁸ Siehe hierzu Kapitel 4.3 in Schiess Rütimann 2023.

die Notwendigkeiten, die sich aufgrund der engen rechtlichen, aber auch tatsächlichen Verflechtung Liechtensteins mit der Schweiz ergeben, von vornherein eingeschränkt.¹⁵⁹ Diese Einschränkung ist aber nicht der Krisensituation an sich geschuldet, sondern vielmehr eine Randbedingung, die unabhängig von einer Krisensituation den gesetzlichen Manövrierraum hierzulande verkleinert.

Tatsächlich hat sich der Landtag bezüglich Corona-Massnahmen gegenüber der Bevölkerung sowie gegenüber Organisationen und Institutionen kaum gesetzgeberisch betätigt. Eine wesentliche Ausnahme war bekanntlich die Revision des Gesundheitsgesetzes, welche die gesetzliche Grundlage für eine 2G-Regelung schaffen sollte, jedoch in der Volksabstimmung abgelehnt wurde.¹⁶⁰ Der Landtag hat aber während der Pandemie ein Gesetz über Begleitmassnahmen in der Verwaltung und Justiz in Zusammenhang mit dem Coronavirus erlassen und insgesamt sechsmal angepasst bzw. verlängert. Weitere vom Landtag beschlossene Gesetzesänderungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie betrafen das Gesetz vom 20. März 2020 über die befristete Gewährung einer Ausfallgarantie zur Vergabe von liquiditätssichernden Krediten an liechtensteinische Unternehmen durch die Liechtensteinische Landesbank (Ausfallgarantiegesetz)¹⁶¹, das Gesetz vom 8. April 2020 über die Abänderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes¹⁶² oder das Gesetz vom 1. Oktober 2021 über die Abänderung des Ausländergesetzes^{163,164}

Ebenso wurden von Landtag drei Massnahmenpakete mit umfassenden und differenzierten wirtschaftlichen Unterstützungsmassnahmen sowie verschiedene Nachtragskredite beschlossen.¹⁶⁵ Auch hat er verschiedene Beschlüsse des Gemeinsamen EWR-Ausschusses ratifiziert, welche Regelungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie enthielten.

Alle Beschlüsse erfolgten mit hoher Zustimmung.¹⁶⁶ Dies verdeutlicht, dass der Landtag in Sachen Rechtsetzung durchaus handlungsfähig war und die Gesetzgebungshoheit und Finanzkompetenz nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch behielt.

Die Kontrollfunktion wird dadurch ausgeübt, dass die Regierung dem Parlament die notwendigen Informationen zukommen lässt. Denn Kontrolle bedarf Wissen darüber, wie bzw. auf welcher Grundlage die Exekutive gehandelt hat. Überdies muss für das Parlament die Möglichkeit bestehen, seine Sichtweise kundzutun. Diese Möglichkeit bestand während der Corona-Pandemie uneingeschränkt. Mit Ausnahme der Sitzungen vom September und Oktober 2020 informierte die Regierung in jeder Landtagssitzung – entweder zu Beginn oder am Schluss – über die Corona-Situation. Die «Information über Corona-Pandemie» war ein fixes Traktandum einer jeden Sitzung (mit Ausnahme der oben erwähnten Sitzungen). Die Abgeordneten hatten auch stets die Gelegenheit, sich mit ergänzenden Fragen, Kleinen Anfragen oder mittels der aktuellen Stunde (Art. 49 GOLT) an die Regierung zu wenden. Letzteres machte sich die Freie Liste zunutze. Auf ihren Antrag hin beschäftigte sich das Parlament am 3. Juni 2020 mit der Frage «Welche Lehren zieht der Landtag aus der Corona-Krise?». Zuletzt erfolgte eine detaillierte Rechenschaftsablegung durch die Regierung in den Rechenschaftsberichten 2020 und 2021, welche im Landtag traditionell sehr intensiv diskutiert werden.

Abbildung 26 zeigt die Anzahl an Kleinen Anfragen, welche zwischen 2020 und 2022 zur Corona-Pandemie gestellt wurden. Insgesamt erfolgten 31 Kleine Anfragen mit einem expliziten Bezug zur Corona-Pandemie. Besonders viele Kleine Anfragen wurden im Herbst 2020 gestellt. Dies lässt sich wohl damit erklären, dass sich die Information zur Corona-Pandemie durch die Regierung erst ab der Sitzung von Dezember 2020 fix

¹⁵⁹ Es besteht keine Verpflichtung Liechtensteins, alle Aspekte der Corona-Politik gleich zu regeln wie die Schweiz. Es besteht in verschiedenen Punkten eine gewisse Handlungsfreiheit, die grundsätzlich ausgenutzt werden kann. In der Praxis ist jedoch beispielsweise aufgrund des Angewiesenseins auf Schweizer Spitäler ein Massnahmengefälle grundsätzlich zu vermeiden.

¹⁶⁰ Siehe dazu Kapitel 3.3. in Schiess Rütimann 2023 sowie Milic & Rochat 2022.

¹⁶¹ LGBl. 2020 Nr. 100.

¹⁶² LGBl. 2020 Nr. 135, siehe auch LGBl. 2020 Nr. 514.

¹⁶³ LGBl. 2021 Nr. 314.

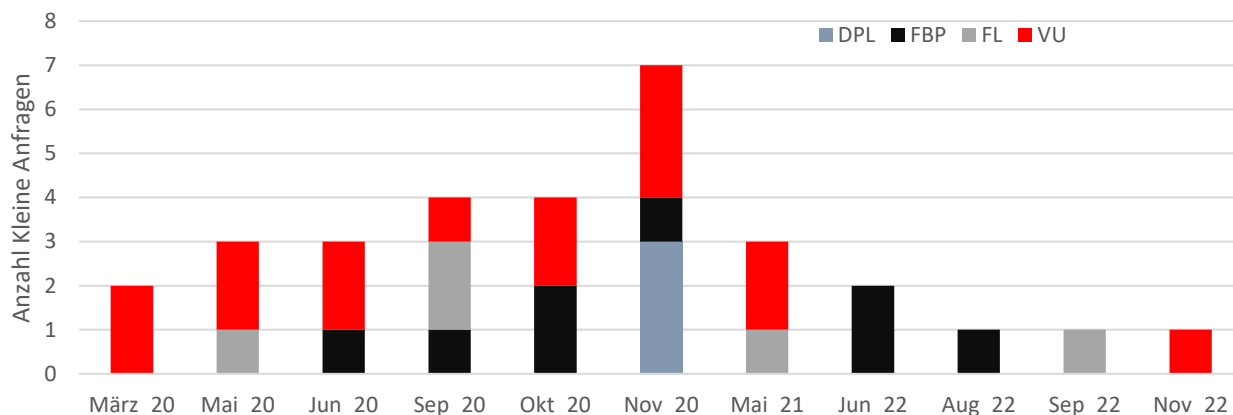
¹⁶⁴ Diverse weitere Gesetzesanpassungen stehen in einem indirekten Zusammenhang mit der Corona-Pandemie und wurden hier deshalb nicht explizit aufgeführt.

¹⁶⁵ Siehe insbesondere LGBl. 2020 Nr. 101; LGBl. 2020 Nr. 515; LGBl. 2021 Nr. 19; LGBl. 2021 Nr. 208; LGBl. 2022 Nr. 10; LGBl. 2022 Nr. 91.

¹⁶⁶ Frommelt & Schiess Rütimann 2022, S. 7.

etablierte. Mit Blick auf die Verteilung der Kleinen Anfragen auf die im Landtag vertretenen Parteien zeigt sich, dass die VU-Abgeordneten fast doppelt so viele Kleinen Anfragen stellten wie die FBP-Abgeordneten, was wohl damit zusammenhängt, dass das für das Dossier Gesundheit zuständige Regierungsmitglied der FBP angehörte. Dies verdeutlicht, dass für die Landtagsarbeit typischen Mechanismen – in diesem Falle der Mechanismus der Ko-Opposition von VU und FBP innerhalb der Regierungskoalition – auch im Kontext der Corona-Pandemie spielten.

Abbildung 26: Kleine Anfragen mit einem expliziten Bezug zur Corona-Pandemie



Quelle: Eigene Erhebung basierend auf landtag.li.

Die schärfste Waffe zur Kontrolle der Exekutive ist schliesslich das Misstrauensvotum. Im Gegensatz zum Schweizerischen Bundesrat ist die liechtensteinische Regierung vom Vertrauen des Landtags (und auch des Fürsten) abhängig. Wenn dieses fehlt, können entweder die ganze Regierung oder einzelne ihrer Mitglieder abgesetzt werden (Art. 80 Abs. 1 LV). Von diesem Kontrollrecht wird in parlamentarischen Demokratien generell eher selten Gebrauch gemacht. Auch in Liechtenstein stellt die Abberufung der Regierung eine absolute Ausnahme dar.¹⁶⁷ Der Umstand, dass ein Misstrauensvotum im Parlament zu keiner Zeit erwogen wurde,¹⁶⁸ zeigt, dass der Landtag grundsätzlich Vertrauen in das durch die Regierung geleitete Krisenmanagement hatte. Ein weiterer Beleg hierfür ist, dass die beiden Regierungsparteien VU und FBP gestärkt aus den Landtagswahlen 2021 hervortraten und bei der Regierungsbildung mit der Wahl von Manuel Frick zum Minister für Gesellschaft und Kultur explizit eine Kontinuität zur vorherigen Regierung gesucht wurde, da Manuel Frick vor seiner Wahl zum Regierungsrat als Generalsekretär für den damaligen Minister für Gesellschaft Mauro Pedrazzini tätig war.

Die Kommunikations- oder Deliberationsfunktion wurde in der Krisenzeit durchaus erfüllt. Insgesamt versammelte sich der Landtag von Februar 2020 bis im Dezember 2021 zu achtzehn Sitzungen, wovon zwei Sondersitzungen der Pandemie gewidmet waren. Das ist deutlich häufiger als die Schweizer Bundesversammlung, die im selben Zeitraum bloss zehnmal zusammentrat. Nur eine Sitzung – die Arbeitssitzung von Anfang April 2020 – wurde abgesagt. Sie wurde jedoch am 8. April im Rahmen einer Sondersitzung «nachgeholt». Von einer Selbst-Entmachtung des Landtags kann also nicht die Rede sein. An dieser Stelle sei auch kurz auf die Vernetzungsfunktion verwiesen: Abgeordnete pflegen Kontakte zu Vertreterinnen und Vertretern aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Für grössere Parlamente brachte hier die Corona-Pandemie spürbare Einschränkungen, weil Interessenvertreterinnen und -vertreter nicht mehr über den gleichen Zugang

¹⁶⁷ 1993 entzog der von der FBP dominierte Landtag dem eigenen Regierungschef Markus Büchel das Vertrauen. Der Landesfürst löste sodann den Landtag auf, was zu Neuwahlen führte. 2019 wurde Aurelia Frick (FBP) im Zuge von Vorwürfen des Amtsmissbrauchs das Vertrauen entzogen. Sie blieb bis dato das einzige Liechtensteiner Regierungsmitglied, welches jemals abberufen wurde. Von dieser «ultima ratio» wird also nur selten Gebrauch gemacht.

¹⁶⁸ Allerdings wurde eine Volksinitiative zur Auflösung des Landtags lanciert. Das Begehren scheiterte bereits in der Sammelphase. Die erforderlichen 1'500 Unterschriften kamen nicht zustande.

zu den «vorparlamentarischen» Räumen verfügten. In Liechtenstein war dies jedoch kein Thema, der Austausch mit Interessensvertreterinnen und -vertretern nicht auf bestimmte physische Räume beschränkt ist und sich die Protagonistinnen und Protagonisten zu einem guten Teil auch schon persönlich kennen.

Tabelle 1 zeigt für die Jahre 2020, 2021 und 2022, wie intensiv der Landtag über Traktanden mit einem expliziten Corona-Bezug diskutiert hat. Auffällig ist dabei, dass sich der aus der Anzahl der Wortmeldungen der Landtagsabgeordneten und Regierungsmitglieder in der Landtagsdebatte zu einem Geschäft mit Bezug zur Corona-Pandemie berechnete Mittelwert über die drei betrachteten Jahre kaum verändert hat.

Tabelle 1: Debattenintensität im Landtag zu Geschäften mit einem expliziten Bezug zur Corona-Pandemie

	Wortmeldungen Abgeordnete		Wortmeldungen Regierung		Wortmeldungen Total	
	Mittelwert	Maximum	Mittelwert	Maximum	Mittelwert	Maximum
2020	16.2	54	7.3	25	23.5	79
2021	15.7	32	5.4	10	21.1	40
2022	18.2	30	7.6	12	25.8	42

Quelle: Eigene Erhebung basierend auf landtag.li.

Was die Repräsentationsfunktion anbelangt, ist zunächst nochmals festzuhalten, dass sich der Landtag während der Pandemie regelmässig versammelt hat. Repräsentation bedeutet jedoch, wie oben dargelegt, auch die *angemessene Vertretung aller politischer Strömungen und Haltungen*. Diese Vertretung wird hauptsächlich durch Wahlen gewährleistet. Wer die Corona-Politik der Regierung nicht gutheisst, kann als Konsequenz die Opposition bzw. eine der Oppositionsparteien wählen. Ohne auf das liechtensteinische Wahlrecht im Detail eingehen zu wollen (betreffend Sperrklausel etc.), kann zuerst festgehalten werden, dass während der Pandemie Landtagswahlen stattfanden. Die Stimmberechtigten hatten demnach die Möglichkeit, Abgeordnete oder Parteien, von denen sie sich nicht (mehr) vertreten fühlten, abzuwählen. Aufgrund der Wahlen vom 7. Februar 2021 ergaben sich allerdings keine grossen Verschiebungen in den Parteistärken. Dies kann als Indiz dafür gewertet werden, dass die meisten Wahlberechtigten ihre persönliche Haltung zur Corona-Pandemie bei den etablierten Parteien offenbar gut aufgehoben fanden. Auch zeigt die Wahlanalyse des Liechtenstein-Instituts, dass die Corona-Politik von Regierung und Landtag kein allzu bedeutsames Wahlmotiv war.¹⁶⁹ Im Nachgang zu den Landtagswahlen und unter dem Eindruck der durch die Impfeempfehlung wesentlich geprägten gesellschaftlichen Polarisierung hat sich bekanntlich jedoch mit der MiM jüngst eine politische Partei formiert, die mit dem Anspruch gegründet wurde, die Anliegen der Gegnerinnen und Gegner der Corona-Massnahmen zu vertreten.¹⁷⁰ Die Vertretung der entsprechenden Haltungen ist demnach bei einer zukünftigen Landtagswahl prinzipiell möglich. Auch die Demokraten pro Liechtenstein (DpL) äusserten sich im Verlauf der Corona-Pandemie zunehmend kritisch gegenüber dem Krisenmanagement der Regierung, stellten dieses aber nie grundsätzlich infrage. Die Abstimmungsanalyse zur Volksabstimmung über die gesetzliche Grundlage für eine 2G-Regelung zeigt derweil, dass die grosse Mehrheit der Personen, welche sich mit der DpL verbunden fühlen, das 2G-Gesetz ablehnten und auch dem Krisenmanagement der Regierung eher kritisch gegenüber stehen.¹⁷¹

Mit seinen direktdemokratischen Instrumenten bietet das politische System Liechtensteins zusätzlich eine punktuelle Korrektur der Regierungspolitik durch die Stimmberechtigten. Die Vertretung ihrer politisch relevanten Sachpräferenzen wird demnach auch durch Abstimmungen gewährleistet. Am 18. September 2022 fand eine Referendumsabstimmung über das 2G-Gesetz statt. Es wurde mit 52,7 Prozent der Stimmen abgelehnt. Dennoch zeigt die Abstimmungsumfrage, dass eine Mehrheit der Stimmenden zum Zeitpunkt der Ab-

¹⁶⁹ Siehe Frommelt et al. 2021.

¹⁷⁰ Siehe Unterkapitel 4.2.2.

¹⁷¹ Milic & Rochat, S. 16.

stimmung mit der Corona-Politik der Regierung seit Ausbruch der Pandemie im Grossen und Ganzen zufrieden war. Zuletzt zeigt das Scheitern der von Massnahmegegnerinnen und -gegnern lancierten Volksinitiative zur Auflösung des Landtags zum einen, dass die direkte Demokratie in der Krise funktionstüchtig blieb, und zum anderen, dass eine überwiegende Mehrheit der Stimmberechtigten ihre Haltung und Interessen im bestehenden Landtag nach wie vor vertreten sieht.

Auch die Zahlen zur Landtagsarbeit zeigen keine Auffälligkeiten. In den beiden Pandemie Jahren wurden nur ungleich weniger Traktanden behandelt als in den Jahren davor. Auch die Anzahl Kleiner Anfragen oder parlamentarischer Eingänge wich nicht stark vom langjährigen Durchschnitt ab. Ebenso bewegte sich die Debatteintensität gemessen an der Anzahl Voten pro Traktandum im üblichen Rahmen. Beim Traktandum «Information der Regierung über die aktuelle Corona-Situation» gab es jeweils zahlreiche Wortmeldungen von Landtagsabgeordneten. Meist handelte es sich bei den Wortmeldungen um konkrete Fragen zur Corona-Politik der Regierung. Die Landtagsabgeordneten nutzten die Debatte aber jeweils auch, um Kritik oder Lob für die Regierung auszusprechen. Überproportional stark wurden dabei die wirtschaftlichen Unterstützungsmassnahmen sowie die in diesem Zusammenhang stehenden Verfahren diskutiert. Es wurde aber auch für die Interessen von Vereinen, Gastronomieunternehmen oder Kultureinrichtungen «lobbyiert». Dies unterstreicht, dass die Abgeordneten die Corona-Pandemie sehr wohl intensiv thematisierten und dabei auch versuchten, die ihnen aus dem Volk zugetragenen Sorgen in die Landtagsdebatte einzubringen. Konkrete Vorstösse und Anregungen erfolgten demgegenüber in den Debatten nur selten.

Wesentliche Fragen zur Organisation des Parlamentsbetriebs wurden in Schiess Rütimann (2023) abgehandelt. Ergänzend kann an dieser Stelle angeführt werden, dass gemäss Auskunft des Landtagspräsidenten sowie des Parlamentsdienstes im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie keine Einschränkungen der Landtagsarbeit aufgrund fehlender personeller oder finanzieller Ressourcen eintraten. Auch scheint der Handlungsdruck in Sachen Digitalisierung mit Blick auf die Landtagsarbeit weniger stark zu sein als bei anderen Institutionen. Abschliessend ist die Vorbildwirkung zu erwähnen, welche der Landtag einnahm, indem er sich kurz nach der Absage der ordentlichen Landtagssitzung Anfang April 2020 zu einer Sondersitzung traf und dabei durch den Wechsel in einen grösseren Saal sowie weitere Anpassungen die zu jenem Zeitpunkt geltenden Bestimmungen und Verhaltensregeln respektierte.

6.2.3 Grundsätzliche Fragen zur Stellung des Landtages

In ihrem Bericht zur Rolle des Landtages in der Corona-Pandemie stellen Frommelt und Schiess Rütimann fest, dass in der Corona-Pandemie «keine unverhältnismässige und dauerhafte Beschneidung der Stellung des Landtages erfolgte und dessen Einbindung als Vertretung des Volkes in die Corona-Politik der Regierung im Einklang mit den entsprechenden rechtlichen Grundlagen und der bisher in Liechtenstein gepflegten politischen Kultur erfolgte».¹⁷² Es lässt sich aber festhalten, dass die Pandemie strukturelle Probleme bezüglich des Zusammenspiels von Regierung und Landtag bestätigt hat. Mit lediglich 25 Abgeordneten ist der Landtag ein äusserst kleines Parlament. Die geringe Anzahl an Abgeordneten ist sicherlich auch ein Grund für das nur schwach ausgebaute Kommissions- und Ausschusswesen. Das Ressourcengefälle zwischen Regierung und Landtag hat sich durch – aus souveränitätspolitischer Sicht durchaus begrüssenswerten – starken personellen Ausbau von Regierung und Verwaltung in den letzten drei Jahrzehnten weiter akzentuiert. Diese Probleme stellen sich unabhängig von der Corona-Pandemie, haben sich in der Pandemie und wegen der damit verbundenen hohen Anforderungen an die Politikerinnen und Politiker aber sicher weiter akzentuiert.

Ähnliches gilt für die Stellung des Landtages bei der im Zollvertrag mit der Schweiz vorgesehenen automatischen Anwendbarkeit von Schweizer Recht in Liechtenstein. Auch hier ist der Landtag weitgehend ohne Einfluss – unabhängig davon, ob es sich nun um eine Krisensituation handelt oder nicht. Eine mögliche Lösung wäre, dass Änderungen des in Liechtenstein anwendbaren Schweizer Rechts nicht einfach stillschweigend

¹⁷² Frommelt & Schiess Rütimann 2021, S. 12.

und ohne Begleitinformationen kundgemacht werden, sondern in einem Bericht kurz kommentiert und gewürdigt werden. Für besonders wichtige Rechtsgebiete und Rechtsakte wäre auch über einen formellen Übernahmeprozess nachzudenken, wie ihn Liechtenstein bereits aus dem EWR kennt.¹⁷³

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es keine Anzeichen dafür gibt, dass die Corona-Pandemie die Gewaltenteilung in Liechtenstein nachhaltig verändert hat. Im Gegenteil: Das politische System Liechtensteins erwies sich als äusserst krisenresistent. Dies ist insbesondere den verschiedenen Partizipationsmöglichkeiten¹⁷⁴, der starken Stellung des Rechtsstaats (geschützt durch den Staatsgerichtshof), der hohen Entscheidungseffizienz sowie generell einer von Konsens, Sachlichkeit und Problemlösungsorientierung geprägten politischen Kultur zu verdanken. Diese positive Bilanz darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass das gute Funktionieren eines politischen Systems stetig neu eingefordert werden muss. Wie jede Demokratie muss auch Liechtenstein ständig überlegen, wie zentrale Prinzipien der Demokratie wie z. B. Pluralismus, Rechtsstaatlichkeit oder Volksherrschaft am besten verwirklicht werden können. Ebenso ist das richtige Verhältnis von Entscheidungseffizienz sowie Deliberation und Debatte zu finden. Die Corona-Pandemie kann dabei einen Anstoss geben, überfällige Reformen anzugehen, wobei sich insbesondere ein Ausbau der Ressourcen des Landtages aufdrängt.¹⁷⁵ Im Grundsatz hat sich das System Liechtensteins jedoch bewährt.

7 BEFRAGUNG DER INS KRIENMANAGEMENT INVOLVIERTEN AKTEURE

Die vorliegende Studie dient der Aufarbeitung des Krisenmanagements der liechtensteinischen Regierung in der Corona-Pandemie. Gemeint sind damit eine Dokumentation und wo möglich eine Evaluation der relevanten Tätigkeiten und Prozesse sowie eine Analyse konkreter rechtlicher, politischer und organisatorischer Fragestellungen. Vor diesem Hintergrund wurden im Rahmen dieser Studie alle Amtsstellen sowie alle im Frühjahr 2022 in den Pandemiestab eingebundenen Personen zu verschiedenen Aspekten des Krisenmanagements befragt. Die Befragung war als Online-Befragung konzipiert und umfasste offene und geschlossene Fragen. Die Länge des Fragebogens unterschied sich je nachdem ob eine Institution in die Stabsarbeit eingebunden war oder nicht. Für Mitglieder des Pandemiestabs umfasste der Fragebogen 43 Fragen und gliederte sich in die Themenblöcke: Arbeitsaufwand im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie, Aufgaben im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie, Grundlagen des Krisenmanagements, Umsetzung des Krisenmanagements, Krisenkommunikation, Einschätzung zum Verbesserungsbedarf.

Die Befragung startete im Juni 2022. Insgesamt nahmen 45 Personen an der Umfrage teil, wobei sich 80 Prozent der angefragten Mitglieder des Pandemiestabs und knapp über 50 Prozent der angeschriebenen Amtsstellen beteiligten. Die Befragung wurde flankiert von mehreren leitfadengestützten Interviews. Neben ausgewählten Mitgliedern des Pandemiestabs wurden Interviews mit vier Regierungsmitgliedern, dem ehemaligen Gesundheitsminister sowie dem Erbprinzen und dem Landtagspräsidenten geführt.

Neben der Auswertung der Befragung wird in diesem Kapitel auch eine im Sommer 2020 durchgeführte Evaluation zur Arbeit des Bevölkerungsschutzes in der Corona-Pandemie präsentiert.

Nachfolgend werden die Ergebnisse der verschiedenen Befragungen vorgestellt. Naturgemäss können nicht alle Antworten zu den offenen Fragen detailgetreu abgebildet werden, sondern sie werden grob zusammengefasst. Der Aufbau orientiert sich an den vorhin genannten Themenblöcken der Befragung.

¹⁷³ Zur Darstellung des Übernahmeprozesses im EWR siehe u. a. Frommelt 2020b; Neier 2020.

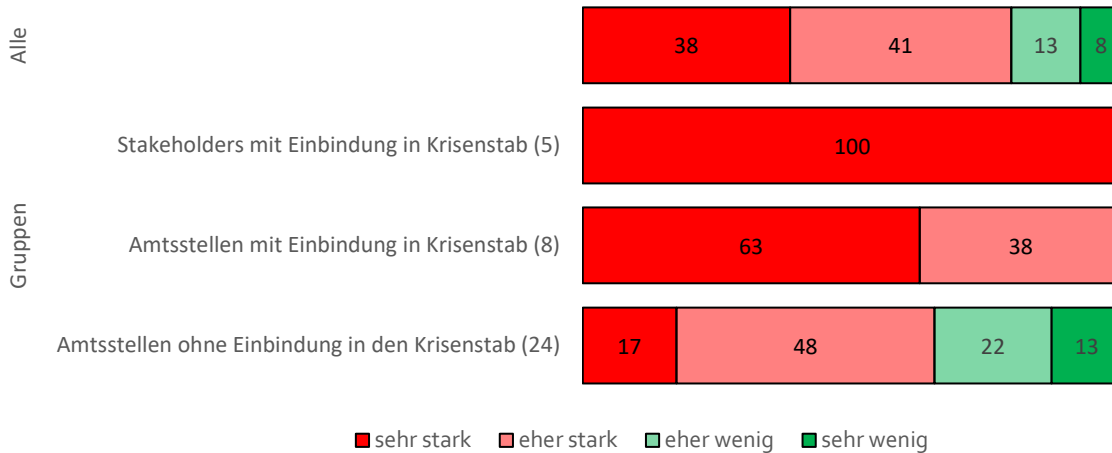
¹⁷⁴ Neben den bereits genannten direktdemokratischen Rechten ist hier auch die Möglichkeit einer Popularbeschwerde an den Staatsgerichtshof hervorzuheben (siehe dazu Kapitel 6.2 in Schiess Rütimann 2023). Im Unterschied zur Schweiz besteht demnach im Sinne der Rechtsstaatlichkeit auch gegenüber Verordnungen der Regierung die Möglichkeit eines Korrektivs durch das Volk. Dies kann auch die Kritik einer zu starken Verordnungstätigkeit der Regierung zu einem gewissen Grad relativieren, da eine Einbindung des Volkes nicht nur bei Gesetzen (via Referendum), sondern auch Verordnungen (via Popularbeschwerden) besteht und damit dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit auch bei einer hohen Verordnungstätigkeit grundsätzlich Rechnung getragen wird.

¹⁷⁵ Siehe hierzu auch Frommelt 2023.

7.1 Aufwand im Zusammenhang mit dem Krisenmanagement

Die Corona-Pandemie beschäftigte alle befragten Akteure – jene Akteure mit Einbindung in den Krisenstab naturgemäss stärker als solche ohne. Aber selbst Amtsstellen ohne Einbindung in den Krisenstab waren mehrheitlich stark mit der Corona-Pandemie beschäftigt.

Abbildung 27: Beschäftigung mit der Corona-Pandemie in den letzten beiden Jahren (in %)

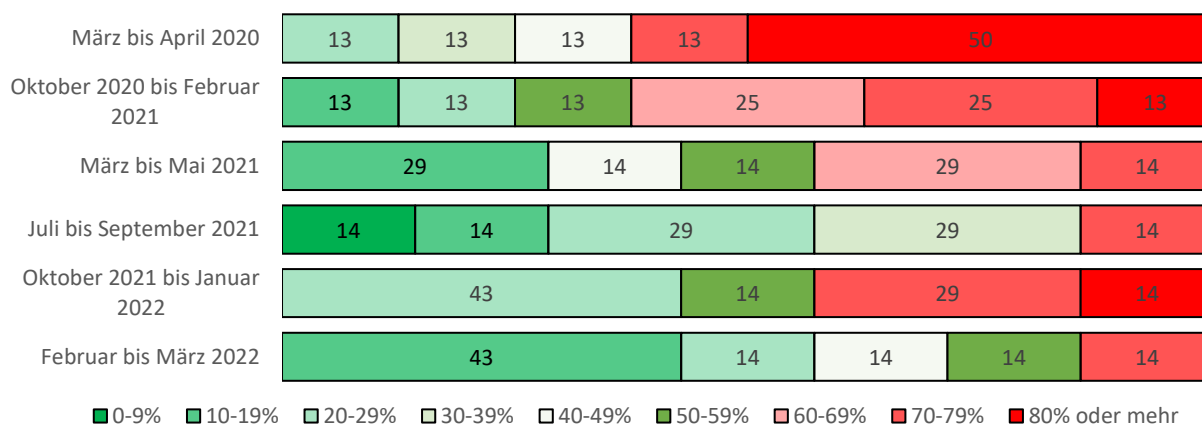


Quelle: Liechtenstein-Institut, Juni 2022.

Im Folgenden wurden die Amtsstellen gefragt, wie viel Prozent ihrer Tätigkeit sie in einem konkreten Zeitraum für das Krisenmanagement aufwendeten. Die Antwortkategorie 80 Prozent und mehr bedeutet in diesem Zusammenhang, dass gemäss der subjektiven Einschätzung der für den Fragebogen zuständigen Person 80 Prozent oder mehr der gesamten Arbeitslast einer Amtsstelle im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie stand. Der Arbeitsaufwand blieb nicht konstant gleich hoch, sondern variierte zwischen den einzelnen Phasen der Pandemie: Zu Beginn (März bis April 2020) war er am höchsten, nahm dann aber tendenziell ab. Konkret gaben die Hälfte der in die Stabsarbeit involvierten Amtsstellen an, dass zu Beginn der Pandemie 80 Prozent oder mehr ihrer Arbeitstätigkeit auf das Krisenmanagement entfiel.

Für Amtsstellen ohne Einbindung in den Krisenstab liegen erheblich mehr Fälle (n=24) vor. Die Auswertung zeigt dort auch eine fast schon lineare, sukzessive Abnahme des Arbeitsaufwandes. Diese Abnahme ist, wie die Kommentare zeigen, mit im Laufe der Pandemie routinisierten Prozessen und Abläufen zu erklären. Zu Beginn musste für viele Einrichtungen und für zahlreiche Prozesse zunächst ein Initialaufwand geleistet werden. Sobald aber die Prozesse und Abläufe definiert waren – zum Beispiel jene, die für die tägliche Publikation der verschiedenen Corona-Zahlen nötig waren – verringerte sich auch der Aufwand merklich. Die Heftigkeit der (Corona-)Welle hat gemäss Kommentaren den Aufwand der Befragten nur sekundär beeinflusst.

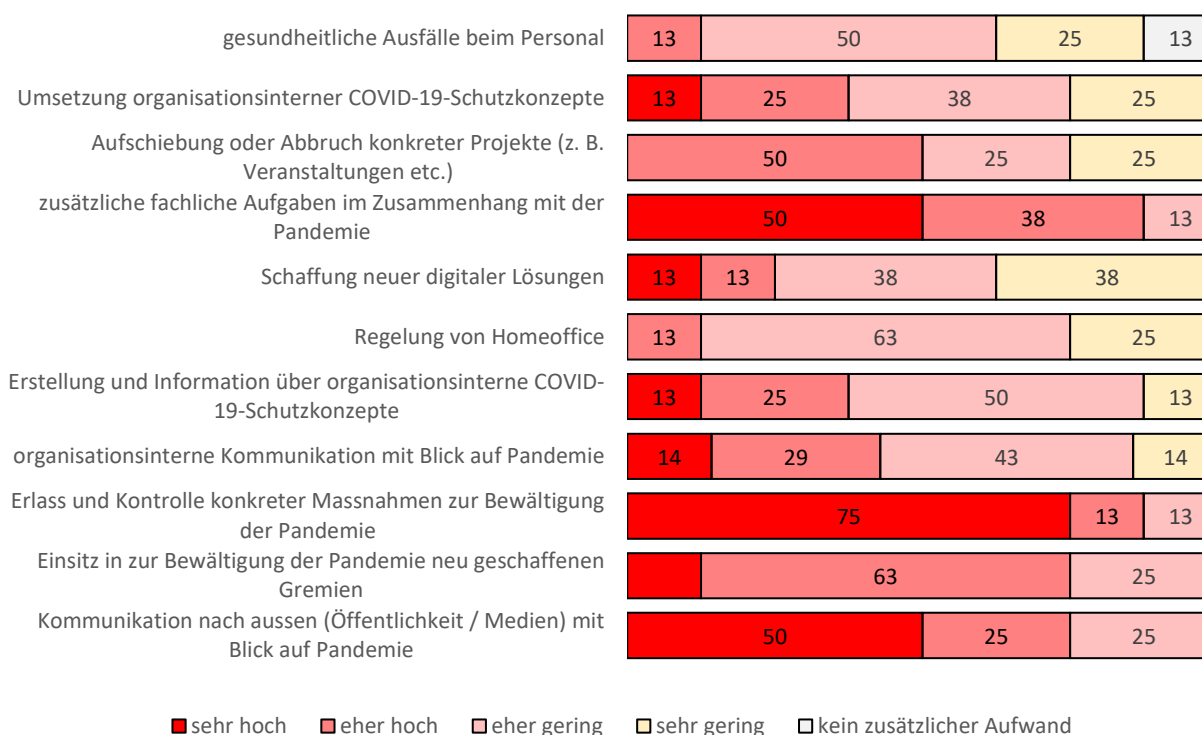
Abbildung 268: Arbeitsaufwand nach Corona-Phasen für Amtsstellen mit Einbindung in den Krisenstab (n=8, in %)



Quelle: Liechtenstein-Institut, Juni 2022.

Den grössten Aufwand, so die Rückmeldung aus den Amtsstellen mit Einbindung in den Krisenstab, bereiten einerseits der Erlass und die Kontrolle konkreter Massnahmen zur Bewältigung der Pandemie und andererseits die zusätzlichen fachlichen Aufgaben im Zusammenhang mit der Pandemie. Auch die Kommunikation nach aussen war mit hohem zusätzlichem Aufwand verbunden. Nicht derart ins Gewicht fielen indessen die Schaffung neuer digitaler Lösungen, gesundheitliche Ausfälle beim Personal (13% antworteten gar, dass dadurch (gar) kein zusätzlicher Aufwand verursacht wurde) und die Regelung von Homeoffice.

Abbildung 29: Einschätzung zusätzlicher Arbeitsaufwand bestimmter pandemiebedingter Massnahmen von Amtsstellen mit Einbindung in den Krisenstab (n=8, in %)



Quelle: Liechtenstein-Institut, Juni 2022.

Die Personalzusammensetzung der Amtsstellen ohne Einbindung in den Krisenstab hatte sich während der Pandemie nur wenig geändert. Die Hälfte aller Amtsstellen (mit Rückmeldung) sagte, dass die Corona-Pandemie weder zur Schaffung neuer Stellen noch zu vielen Überstunden führte. Weitere 42 Prozent antworteten, dass keine neuen Stellen geschaffen wurden, aber viele Überstunden geleistet werden mussten. Vier der 24 antwortenden Amtsstellen gaben an, dass Personal ausgeliehen wurde. Nur in einer Amtsstelle wurden Stellen neu geschaffen. Private Akteure waren gerade beim Contact Tracing temporär tätig. Anders sieht es indessen bei den Amtsstellen mit Einbindung in den Krisenstab aus. Vier der acht Amtsstellen berichteten, dass neue Stellen geschaffen wurden und gleichzeitig auch Überstunden zu leisten waren. Drei Amtsstellen bewältigten dem Mehraufwand ausschliesslich mit Überstunden (ohne zusätzliche Stellenprozente zu schaffen).

7 der 24 Amtsstellen ohne Einbindung berichteten, dass Stellenprozente im Zusammenhang mit der Pandemie erhöht wurden, wovon 5 befristet und 2 unbefristet waren.¹⁷⁶ Je zwei Amtsstellen mit Einbindung in den Krisenstab erhöhten unbefristete bzw. befristete Stellenprozente. Die Stellenprozente selbst schwankten oftmals (stark). Insgesamt, demnach über alle zu diesem Thema befragten Gruppen hinweg, war rund ein Drittel der Einheiten der Meinung, es wären *mehr personelle* Ressourcen nötig gewesen. Insbesondere die Amtsstellen mit Einbindung in den Krisenstab vertraten diese Ansicht. Bei ihnen waren es gar vier der acht Amtsstellen, die meinten – trotz bereits geschaffener neuer Stellen (siehe vorhergehenden Abschnitt) – wären noch mehr Stellenprozente nötig gewesen.

Jene Amtsstellen, die mehr personelle Ressourcen wünschten, wurden sodann gefragt, warum kein zusätzliches Personal angestellt wurde. Beinahe alle Amtsstellen (8 von 9) meinten, zusätzliches qualifiziertes Personal sei nicht so schnell verfügbar gewesen. Zudem habe auch die Zeit gefehlt, neues Personal einzuarbeiten, weshalb gar nicht erst nach Verstärkung gesucht wurde (7 von 9). Mit anderen Worten: Die Belastung war (erwartungsgemäss) hoch. Entlastung wäre erforderlich gewesen – dadurch, dass personellen Ressourcen erweitert wurden. Aber *genau wegen* dieser Mehrbelastung waren gleichzeitig die Rekrutierung und das Einarbeiten neuen Personals kaum möglich.

7.2 Grundlagen des Krisenmanagements

Das Meistern aussergewöhnlicher Krisen ist nicht im Detail planbar, denn eine aussergewöhnliche Situation lässt sich just aufgrund ihrer Singularität nicht genau voraussehen. Aber Grundlagendokumente oder zumindest grob skizzierte Pläne sind gewiss hilfreich. Zu Beginn der Pandemie – also im Januar 2020 – bestanden für die Hälfte der Amtsstellen mit Einbindung in den Krisenstab konkrete Pläne oder andere Grundlagendokumente, um die Tätigkeiten und Prozesse im Falle einer Pandemie oder einer anderen Krise zu regeln bzw. hatte die Hälfte von solchen Dokumenten Kenntnis. Die andere Hälfte offenbar nicht. Bei den Amtsstellen ohne Einbindung in den Krisenstab sind es gar deutlich mehr als die Hälfte (78%), die von einem solchen Plan oder solchen Grundlagendokumenten keine Kenntnis hatten. Einige Amtsstellen konnten diese Frage zudem nicht beantworten.

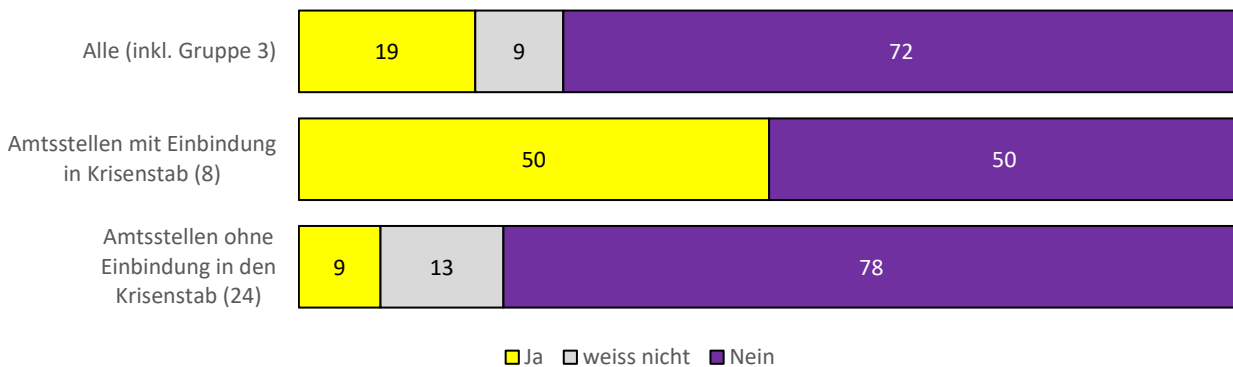
Diese Grundlagendokumente sind unterschiedlicher Natur, wie aus den Kommentaren der Befragten hervorgeht. Zu diesen Dokumenten gehörten etwa das Handbuch der Regierung für betriebliche Vorbereitung von Massnahmen im Falle einer Grippepandemie (RA 2008/1220-6628), der Pandemieplan aus dem Jahre 2006,¹⁷⁷ die Regelung des Polizeisonderführungsstabes in der (PolDOV),¹⁷⁸ die Verzichtsplannung Polizei bei Krisen oder gewisse Vorarbeiten aus der SARS-Pandemie. Zumindest aber, sei – so ein Kommentar – «aufgrund des Pandemieplans von Beginn an klar gewesen, dass für die Lagebewältigung nicht der Landesführungsstab im Ministerium für Inneres, sondern ein Pandemiestab unter Leitung des Gesundheitsministers verantwortlich ist. Diese Klarheit hat unnötige Zuständigkeitsdiskussionen erübrigt.»

¹⁷⁶ Zwei Amtsstellen kreuzten keine der Antwortkategorien an.

¹⁷⁷ Siehe Kapitel 2.2 in Frommelt & Schiess Rütimann 2023.

¹⁷⁸ Verordnung vom 22. August 2000 über den Dienstbetrieb und die Organisation der Landespolizei (PolDOV), LGBL 2000 Nr. 195 LR 143.011.

Abbildung 30: Vorhandensein von Plänen oder Grundlagendokumenten zur Regelung von Prozessen im Pandemiefall zu Beginn der Pandemie (in %)



Quelle: Liechtenstein-Institut, Juni 2022.

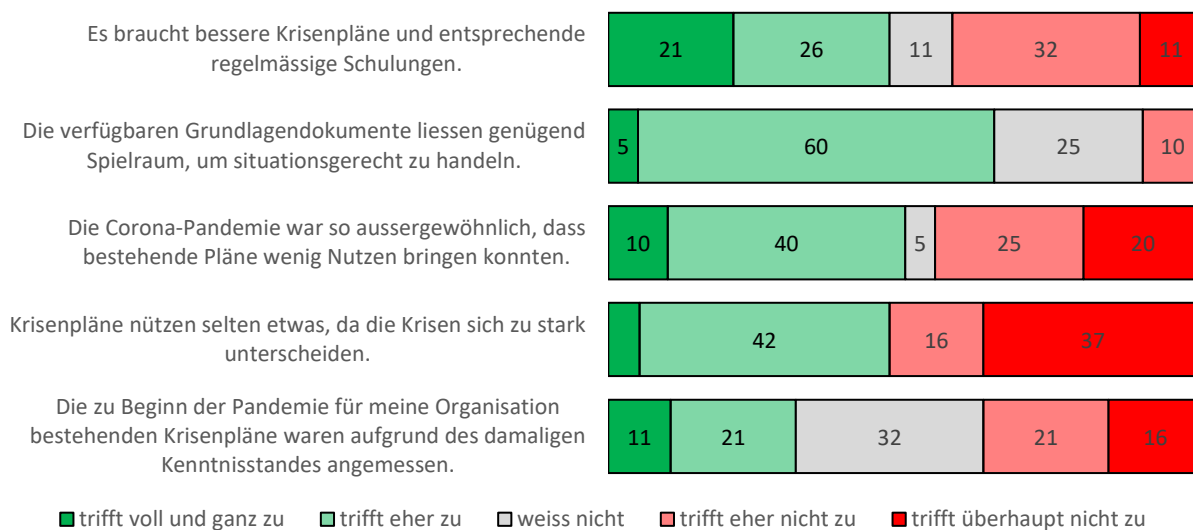
Jene Amtsstellen, in denen Pläne vorhanden waren und die Kenntnis von solchen Plänen hatten, wurden sodann gefragt, wie gut sie vor Beginn der Pandemie mit diesen Krisenplänen vertraut waren. Lediglich eine Amtsstelle gab an, «eher schlecht» vertraut gewesen zu sein. Der Rest war mit diesen Plänen gut bis sehr gut vertraut (oder konnte das nicht beurteilen («weiss nicht»)).¹⁷⁹

Eine Überarbeitung der Pläne ist in der Mehrheit der Amtsstellen nicht vorgesehen. Nur in zwei (von 8) Fällen wurde eine Überarbeitung der Krisenpläne vorgenommen, und in einem weiteren Fall ist dies vorgesehen. Wo zu Beginn keine Krisenpläne vorlagen, wurden sie in der Mehrheit bis zum Zeitpunkt des Interviews auch noch nicht erstellt. In 5 der 22 Amtsstellen ohne bestehenden Krisenplan zu Beginn der Pandemie wurde dies zwischenzeitlich nachgeholt, in 3 weiteren Amtsstellen ist dies in Planung.

Die Bewertung des Nutzens und der Wirksamkeit von Krisenplänen im Allgemeinen, aber auch im Speziellen nach der Pandemieerfahrung fiel unterschiedlich aus. Zunächst die Auswertung der Antworten von Amtsstellen ohne Einbindung in den Krisenstab (Abbildung 31): Grossmehrheitlich einverstanden waren die Amtsstellen mit der Aussage, wonach die verfügbaren Grundlagendokumente genügend Spielraum liessen, um situationsgerecht zu handeln. Kurzum, allzu einengend waren die Krisenpläne – zumindest dort, wo sie bestanden – in der Regel nicht. Die Beurteilung der Angemessenheit der Krisenpläne fiel den Antwortenden hingegen schwer. Ein Drittel der Amtsstellen konnte das nicht beurteilen. Mehr als ein Drittel (37%) hielt diese Pläne indes nicht für angemessen – auch nicht aufgrund des damaligen Kenntnisstandes. Ein Grund dafür mag der aussergewöhnliche Charakter der Corona-Pandemie gewesen sein. Auf jeden Fall gab die Hälfte der Amtsstellen an, dass diese Pandemiesituation derart aus dem Rahmen des Gewöhnlichen und (bisher) Erwartbaren gefallen sei, dass bestehende Pläne wenig Nutzen gehabt hätten bzw. haben würden. Nach Meinung einiger Befragter gilt auch hier die vielzitierte Aussage von Moltke: «Kein Operationsplan reicht mit einiger Sicherheit über das erste Zusammentreffen mit der feindlichen Hauptmacht hinaus». In diesem Sinne wurde der Nutzen von Krisenplänen generell etwas angezweifelt. Fast die Hälfte (47%) teilt in gewisser Weise die obige Aussage, wonach Krisenpläne selten etwas nützen, da sich die Krisen zu stark unterscheiden. Trotzdem – und dies ist nun etwas überraschend – ist ein genau gleich hoher Anteil (47%) der Ansicht, dass es *bessere Krisenpläne* brauche und auch entsprechende regelmässige Schulungen.

¹⁷⁹ Die Fragestellung mag für einige irreführend gewesen sein, da sie nicht wussten, ob die Frage auf spezifische Pläne oder verwaltungsübergreifende Dokumente zielt.

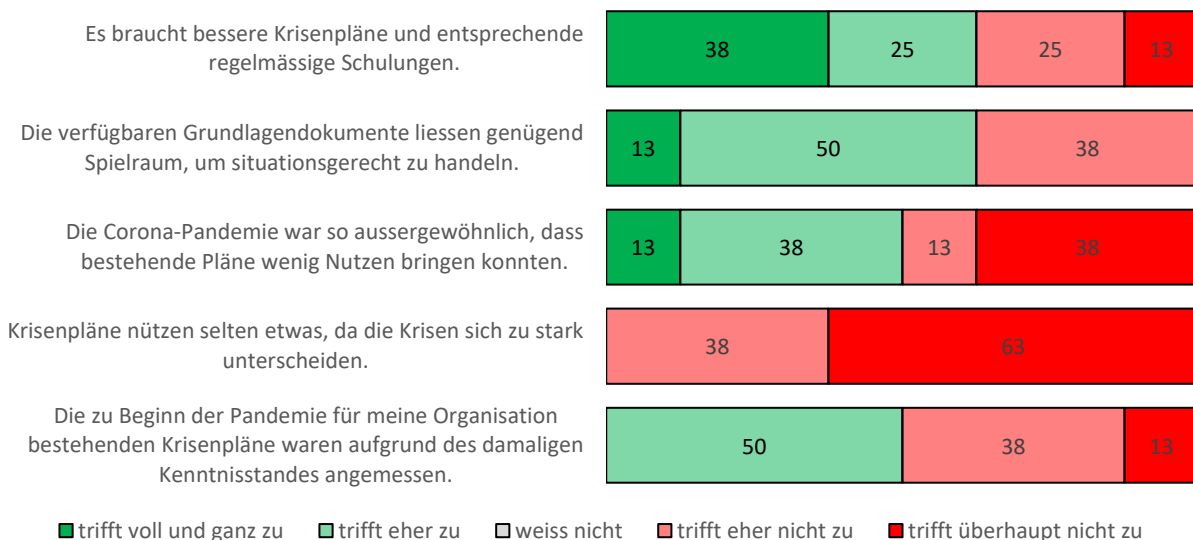
Abbildung 31: Haltung zu Aussagen betreffend Krisenplänen in Amtsstellen ohne Einbindung in den Krisenstab (n=24, in %)



Quelle: Liechtenstein-Institut, Juni 2022.

Die Amtsstellen mit Einbindung in den Krisenstab sehen den Nutzen und die Wirksamkeit von Krisenplänen etwas anders – obschon aufgrund der geringen Fallzahl (n=8) bei der Interpretation Vorsicht geboten ist. Dass Krisenpläne wenig oder nichts bringen, wird bestritten. Aber angemessen waren sie in den Augen der betreffenden Amtsstellen längst nicht immer. Was offenbar auch daran lag, dass eine Pandemie in dieser Form zuvor (beinahe) unvorstellbar war. Auf jeden Fall ist eine Mehrheit der Ansicht, dass bessere Pläne nötig seien.

Abbildung 32: Haltung zu Aussagen betreffend Krisenplänen in Amtsstellen mit Einbindung in den Krisenstab (n=8, in %)



Quelle: Liechtenstein-Institut, Juni 2022.

Wenn es um die Beurteilung der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen bzw. mit anderen Staaten ging, so wurde jene mit der Schweiz von ausnahmslos (100%) allen Amtsstellen mit Einbindung in den

Krisenstab als sehr wichtig bezeichnet. Sodann folgen in dieser Relevanzrangliste der Zusammenarbeit Österreich, die EU und internationale Organisationen (z. B. WHO). Die Zusammenarbeit mit Deutschland wurde indessen von einer deutlichen Mehrheit als nicht (sonderlich) wichtig eingeschätzt.

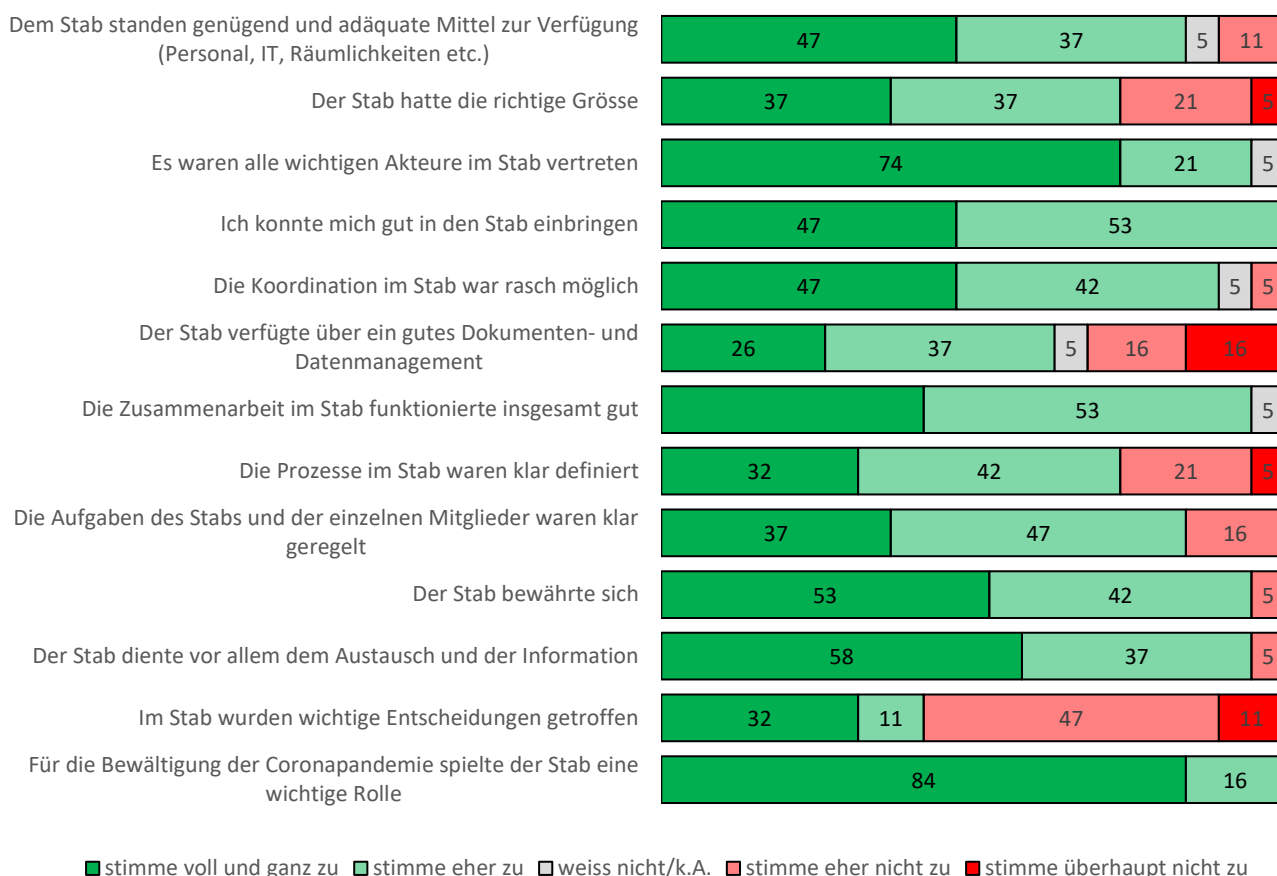
7.3 Einschätzung zur Stabsarbeit

Die folgenden Auswertungen betreffen lediglich jene Akteure, die auch im Krisenstab eingebunden waren. Eine Mehrheit dieser Akteure verfügte bereits vor ihrer Mitarbeit im Stab über Erfahrungen im Krisenmanagement.

Die Arbeit des Stabes kann aus verschiedenen Perspektiven betrachtet werden. In der Befragung wurden hinsichtlich der Stabsarbeit eine Reihe von Aussagen präsentiert, die unterschiedliche Dimensionen dieser Arbeit beleuchteten. Beinahe restlos zufrieden waren die Stabsmitglieder damit, wie sie sich in den Stab einbringen konnten. Auch die Bedeutung des Stabes für die Bewältigung der Corona-Pandemie wurde fast unisono als hoch bewertet. Mehr als die Hälfte sagte jedoch, der Stab hätte *keine* wichtigen Entscheidungen getroffen. «Entscheide», so lautete ein Kommentar, «wurden primär im Ministerium für Gesellschaft und Kultur getroffen und im Stab kommuniziert.» Kurzum, ohne wichtige Entscheidungen getroffen zu haben, war der Stab trotzdem von überragender Bedeutung für die Krisenbewältigung. Die Bedeutung des Stabes nährt sich offenbar vor allem von seiner Funktion des Informationsaustausches – so sahen dies 95 Prozent der Stabsmitglieder («Der Stab diente vor allem dem Austausch und der Information»). Eine «klassische Stabsarbeit im Sinne des Kreislaufs einer standardisierten Führungstätigkeit (Problemerkennung – Lagebeurteilung – Lösungsentwicklung – Entschlussfassung – Auftragserteilung – Einsatzsteuerung unter Berücksichtigung einer Zeitplanung und eines einsatzbezogenen Risikomanagements) fand nicht statt», kommentierte indessen einer der Befragten hierzu. «Intention zur Einführung des Stabs war die Informationsbeschaffung und der Informationsaustausch», so ein weiterer Kommentar. Häufig, aber nicht immer waren die Aufgaben des Gremiums wie auch seiner einzelnen Mitglieder klar geregelt. Die Koordination war zudem oftmals rasch möglich. Auch die Grösse des Stabes wird von einer Mehrheit als richtig eingestuft, obschon es hier auch Vorbehalte gab. Jemand meinte hierzu: «Insgesamt war der Stab zu gross, da jede im Gesundheitswesen tätige Institution vertreten war.» Kritisiert wird – wenn auch nicht von einer Mehrheit – vor allem das Dokumenten- und Datenmanagement sowie die Regelung der Prozesse. Kurzum, die Stabsarbeit wird – trotz vereinzelter Kritik – grossmehrheitlich positiv bewertet.

In den Kommentaren zum Krisenstab – aber auch zu anderen Aspekten des Krisenmanagements – wird der in der Corona-Pandemie erfolgte personelle Wechsel an der Spitze des Gesellschaftsministeriums erkennbar.

Abbildung 33: Haltung zu verschiedenen Aspekten der Stabsarbeit (in % jener, die im Krisenstab eingebunden waren (n=19))



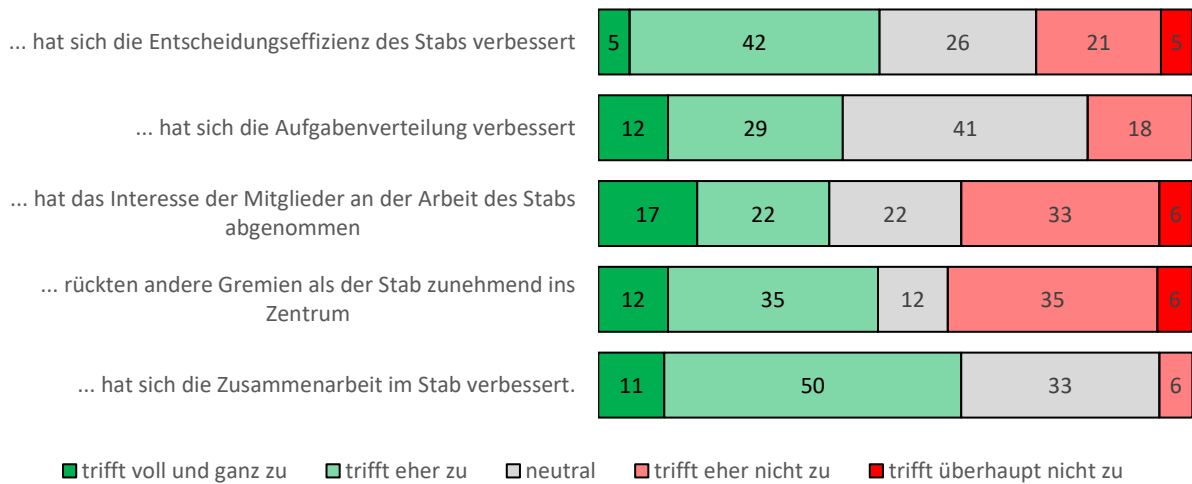
Quelle: Liechtenstein-Institut, Juni 2022.

Die Stabsarbeit hat sich in den Augen der Mitglieder im Laufe der Pandemie verbessert oder ist zumindest gleich (gut) geblieben. Nur wenige meinten, sie habe sich verschlechtert. Auch die Entscheidungseffizienz hat in der Tendenz zugenommen. Ebenso hat sich die Aufgabenverteilung mit der Zeit verbessert. Unklar ist, ob sich das Interesse an der Stabsarbeit mit der Zeit verringert hat oder nicht. Etwa 40 Prozent meinen, dies sei so gewesen, während weitere 40 Prozent dies bestreiten. «Die Abnahme des Interesses war eine logische Konsequenz je nach Entwicklung der Themenstellungen bzw. der Pandemithemenstellungen und dem definierten Verantwortungsbereich der Stabsmitglieder», lautete diesbezüglich ein Kommentar. Wie gesagt, waren offenbar nicht alle dieser Ansicht. Auch die Beurteilung des Bedeutungsgewinns bzw. -verlustes des Stabs wird unterschiedlich beurteilt. Die einen Stabsmitglieder meinen, andere Gremien (z. B. Teilstab Gesundheit) seien ins Zentrum gerückt, während andere Stabsmitglieder keinen Bedeutungsverlust erkannten. Dies spiegelte sich gemäss einem Kommentar auch in der Sitzungsdauer wider: «Während die Stabsitzungen zu Beginn teilweise drei Stunden dauerten, dauerten Stabsitzungen im Frühsommer 2022 noch ca. 45 Minuten, wobei ein Grossteil der Zeit auf die Folienpräsentation des Ministeriums entfiel.» Auch die Teilnahme habe abgenommen: «Ebenso lässt sich die Bedeutung des Stabs an der Teilnahmequote ablesen: Während zu Beginn alle Stabsmitglieder physisch bzw. virtuell anwesend waren (wöchentliches Sitzungsintervall) sowie teilweise drei bis sogar vier Regierungsmitglieder anwesend waren, waren Sitzungsabsenzen mit der Zeit immer häufiger zu beobachten, obwohl das Sitzungsintervall immer weiter ausgedehnt wurde. Mit der Zeit hat der Teilstab Gesundheit den Gesamtstab an Wichtigkeit überholt.»

Vereinzelte wurde auch die «Politisierung» der Corona-Politik des Stabs bemängelt. So schrieb ein Befragter: «Oftmals enttäuschend war sicherlich, dass die Expertise des Stabs sich am Ende nicht in einem gleichlautenden Beschluss der Kollegialregierung niedergeschlagen hat. Der Stab bzw. einige Stabsmitglieder hatten des

Öfteren den Eindruck, dass die gebündelte Fachexpertise des Stabs am Ende rein politisch motivierten Überlegungen zum Opfer gefallen ist. Dies hat sicherlich bis zu einem bestimmten Mass die Motivation und die Moral der Fachexperten erodiert, obwohl sich alle Fachexperten jederzeit bewusst waren, dass der Stab kein offizielles, legitimes Entscheidungsgremium war und am Ende die Kollegialregierung entscheidet. Dennoch wäre es in bestimmten Situationen sicherlich angezeigt gewesen, den Empfehlungen der Fachexperten zu folgen, statt sich zu stark an politischen Folgen zu orientieren.» Meist ging es dabei um Lockerungen der Massnahmen gegen den Willen des Stabs.

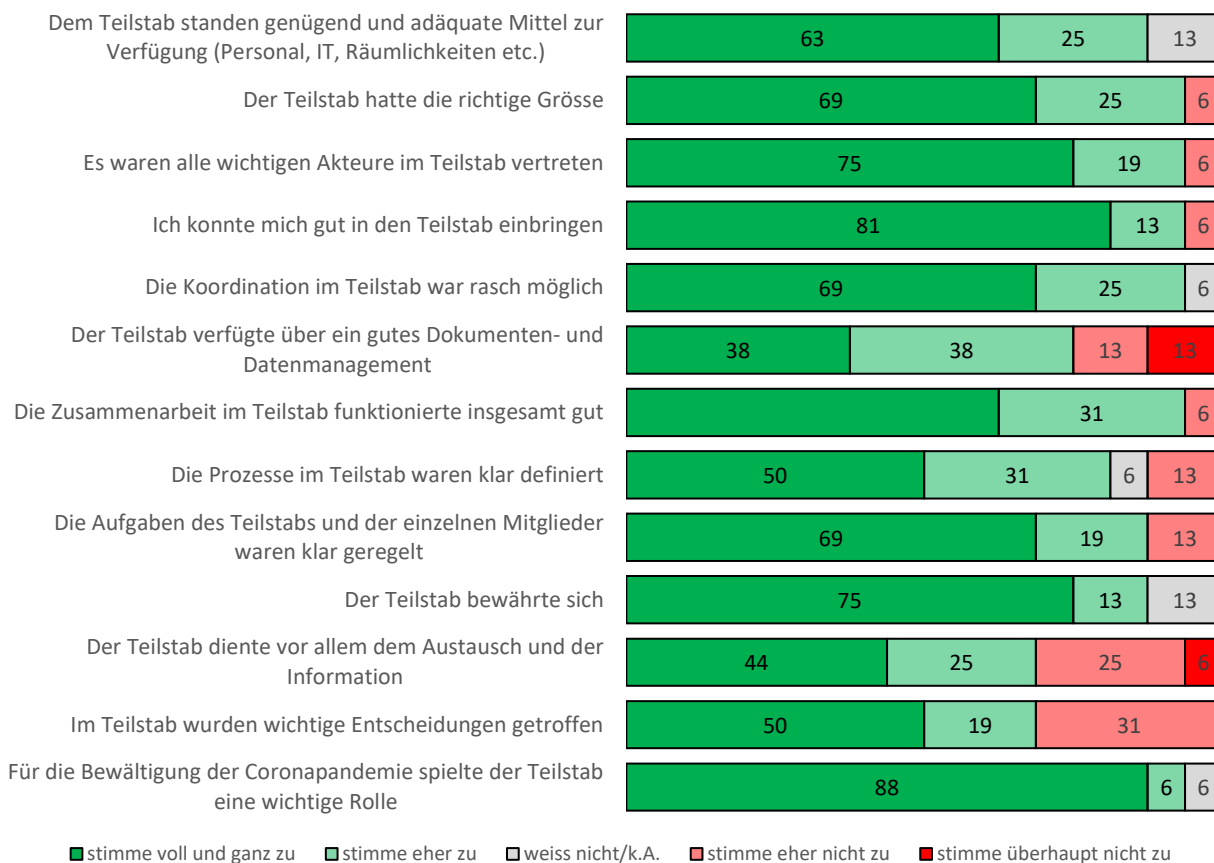
Abbildung 34: Entwicklung der Stabsarbeit im Verlaufe der Pandemie (in %)



Quelle: Liechtenstein-Institut, Juni 2022.

Dieselben Aussagen wie oben wurden nicht nur auf den Krisenstab, sondern auch auf die einzelnen Teilstäbe bezogen. Die Ergebnisse fielen ähnlich aus. Die meisten Aspekte der Arbeit in Teilstäben wurden vorwiegend positiv beurteilt. Auffallend ist der Unterschied bezüglich Entscheidungskompetenz und Informationsfunktion. Während der Krisenstab als Informationsplattform mit eher geringer Entscheidungskompetenz betrachtet wurde, wird den Teilstäben durchaus Entscheidungsmacht beigemessen, und entsprechend fällt die (reine) Informationsaustauschfunktion weniger ins Gewicht. Das heisst aber nicht, dass viele Entscheidungen getroffen wurden und nur wenig Information ausgetauscht wurde. Diesbezüglich lautete ein Kommentar: «In der Regel wurden im Teilstab nur wenige wichtige Entscheidungen getroffen, sondern mögliche wichtige Entscheidungen diskutiert, erörtert und es wurden mögliche fachliche Empfehlungen/Meinungen für die Entscheidung gegeben bzw. vorgestellt.» Aber es scheint, als ob es doch Unterschiede gab zwischen Teilstäben und dem Krisenstab hinsichtlich Entscheidungs- und Informationsaustauschfunktion.

Abbildung 35: Haltung zu verschiedenen Aspekten der Teil-Stabsarbeit (in % jener, die in Teilstäben eingebunden waren (n=15))

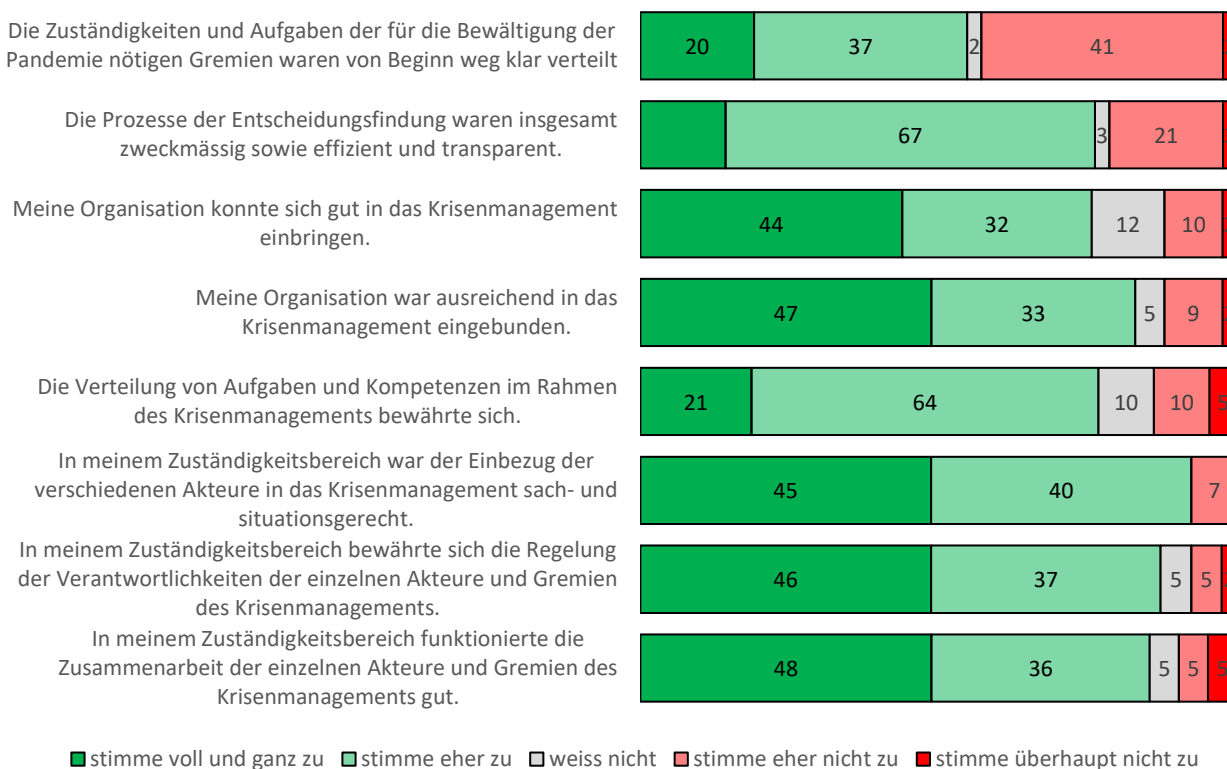


Quelle: Liechtenstein-Institut, Juni 2022.

7.4 Einschätzung zum Krisenmanagement und zur Krisenkommunikation

Das Krisenmanagement wurde gesamthaft betrachtet – darauf deutet die Dominanz der grünen Farbe in Abbildung 36 hin – mit gut bewertet. Zwei Aspekte wurden etwas kritischer bewertet als die restlichen: Einerseits die Aufgabenverteilung zwischen den Gremien. Hier war doch knapp die Hälfte der Antwortenden der Ansicht, dass diese Verteilung nicht von Beginn weg klar gewesen sei. Andererseits wurden die Effizienz und Transparenz der Entscheidungsfindungsprozesse von einigen (rund ein Viertel) kritisiert.

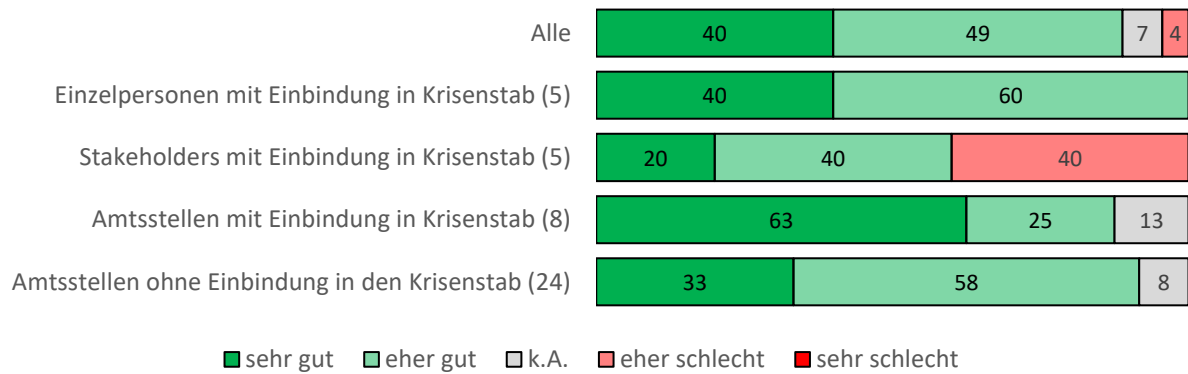
Abbildung 36: Haltung zu verschiedenen Aspekten des gesamten Krisenmanagements (n=41, in %)



Quelle: Liechtenstein-Institut, Juni 2022.

Die Regierungskommunikation in Sachen Corona-Pandemie wurde grossmehrheitlich gut bewertet. 40 Prozent gaben der Regierung hierfür gar die Bestnote («sehr gut»). Lediglich die Stakeholder mit Einbindung in den Krisenstab waren etwas unzufriedener mit der Kommunikation. Wenn man sich die Kommentare – positive wie auch negative anschaut – so fällt auf positiver Seite insbesondere die Regelmässigkeit der Medienkonferenzen auf sowie die Fähigkeit der Regierungsmitglieder, komplexe Sachverhalte gut verständlich zu vermitteln. Auch die gute Abstimmung der Kommunikation mit der Schweizer Kommunikationsstrategie wurde mehrfach als positive Qualität der Regierungskommunikation genannt. Auch kritische Punkte wurden erwähnt. Ein mit der Zeit etwas «überbordendes» Kommunizieren gehörte dazu ebenso wie der Webauftritt («etwas dürftig»), die Kommunikation zur Belegung der Intensivbetten («Überbelegung von Intensivstationen in Spitälern – hier wurde ein eher zu dramatisches Bild vermittelt») und die Arbeit in den Stäben («mit der Zeit eher persönliche Meinungsstellungen»). Kritik gab es indessen auch. So scheint die interne Rechtfertigung nicht ideal funktioniert zu haben. «Generell», so lautet ein Kommentar, «kann festgehalten werden, dass am Ende die Regierung die Entscheidungen gefällt hat, was aus den involvierten Gremien zwangsläufig Beratungsgremien machte. Dies ist rechtlich zwar richtig und unvermeidbar, teilweise war die Rückkoppelung, warum die Regierung den teilweise einhelligen Empfehlungen der Fachgremien nicht gefolgt ist, schlecht bis nichtexistent. Teilweise mussten die Fachexperten die wider den Empfehlungen der Fachgremien gefassten Beschlüsse der Regierung den Medien entnehmen. Dies war teilweise sicherlich auch der extrem hohen Dynamik der Pandemie geschuldet, dennoch entstand wiederkehrend der Eindruck, dass die eingesetzten Gremien eine pro-forma-Rolle erfüllten.» Solches kann sich natürlich negativ auf die Motivation für die Stabsarbeit auswirken.

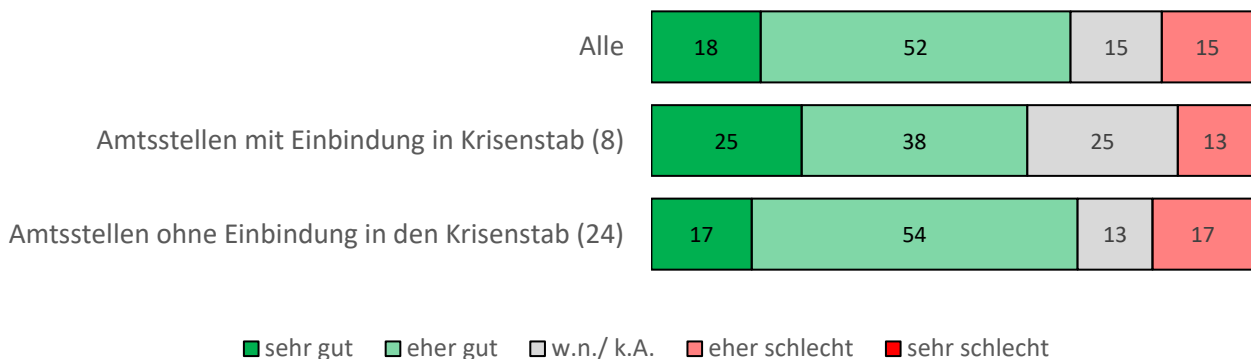
Abbildung 37: Bewertung der Regierungskommunikation (n=45, in %)



Quelle: Liechtenstein-Institut, Juni 2022.

Die interne Verwaltungskommunikation wurde ebenfalls mehrheitlich für gut befunden. Die Unterschiede zwischen den Gruppen sind nur gering. Vereinzelt wurde indessen auch Kritik geübt. Bisweilen wurde die Kommunikation als zu spärlich empfunden. Man hätte sich vereinzelt also mehr interne Kommunikation gewünscht (z. B. «Die Kommunikation seitens des Amtes für Personal und Organisation (APO) war eher spärlich bis gar nicht vorhanden. Eine einheitliche Regelung in der Landesverwaltung bspw. Schutz der Mitarbeitenden und Umgang mit Kundenverkehr fehlte.»). Vereinzelt wurde aber auch explizit Lob gespendet («In den Ämtern wusste man sehr zeitnah, wie die Regierung entschieden hat und wie das für die Arbeit in der Verwaltung umgesetzt wird.»).

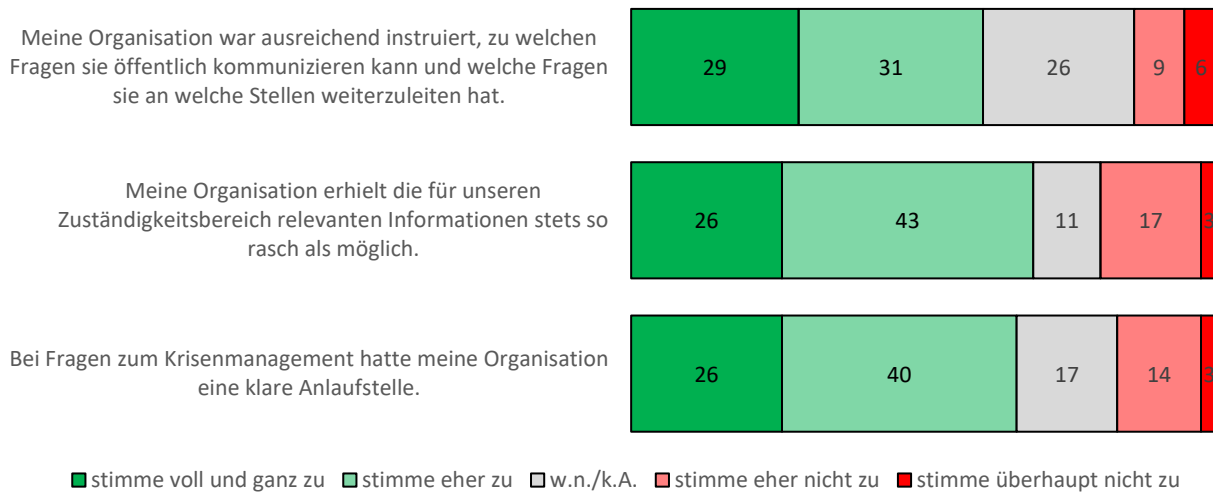
Abbildung 38: Bewertung der internen Verwaltungskommunikation (n=45, in %)



Quelle: Liechtenstein-Institut, Juni 2022.

Die befragten Organisationen waren mehrheitlich ausreichend informiert darüber, zu welchen Fragen sie öffentlich kommunizieren durften und welche Fragen sie an welche Stellen weiterzuleiten hatten. Die Mehrheit der Organisationen erhielt die für ihren Zuständigkeitsbereich relevanten Informationen (fast) immer so rasch als möglich. Zuletzt: Bei Fragen zum Krisenmanagement hatte eine Mehrheit der Organisationen eine klare Anlaufstelle. Zusammengefasst gesagt, verlief die interne Kommunikation offenbar gut. Gewiss, in einigen Fällen gab es offensichtlich Probleme. Aber im Grossen und Ganzen sind die Befragten mit der Regierung und den Behörden zufrieden.

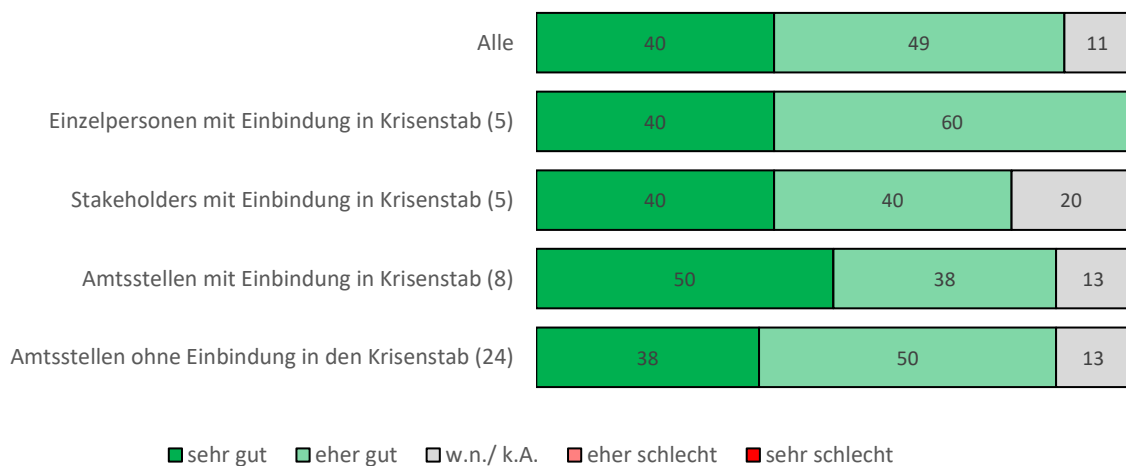
Abbildung 39: Haltung zu Aussagen betreffend die Kommunikation (n=34, in %)



Quelle: Liechtenstein-Institut, Juni 2022.

Das Krisenmanagement wurde von niemandem als schlecht bewertet. Es gab vereinzelt Antwortverweigerungen bzw. «Weiss nicht»-Antworten. Ob und was sich dahinter verbirgt, ist unbekannt. Eine überwältigende Mehrheit bewertet die Leistung der Regierung in Sachen Corona-Schutz auf jeden Fall mindestens als gut. Exakt dieselbe Frage wurde schon mehrfach in Bevölkerungsumfragen gestellt. Die Haltung der Bevölkerung (bzw. in gewissen Umfragen der Stimmberechtigten) unterscheidet sich nicht fundamental von jener der hier abgefragten «Elitenakteure». Eine Mehrheit der Bevölkerung ist mit dem Krisenmanagement der Liechtensteiner Regierung ebenfalls zufrieden.

Abbildung 40: Beurteilung des Krisenmanagements der Regierung (in %)

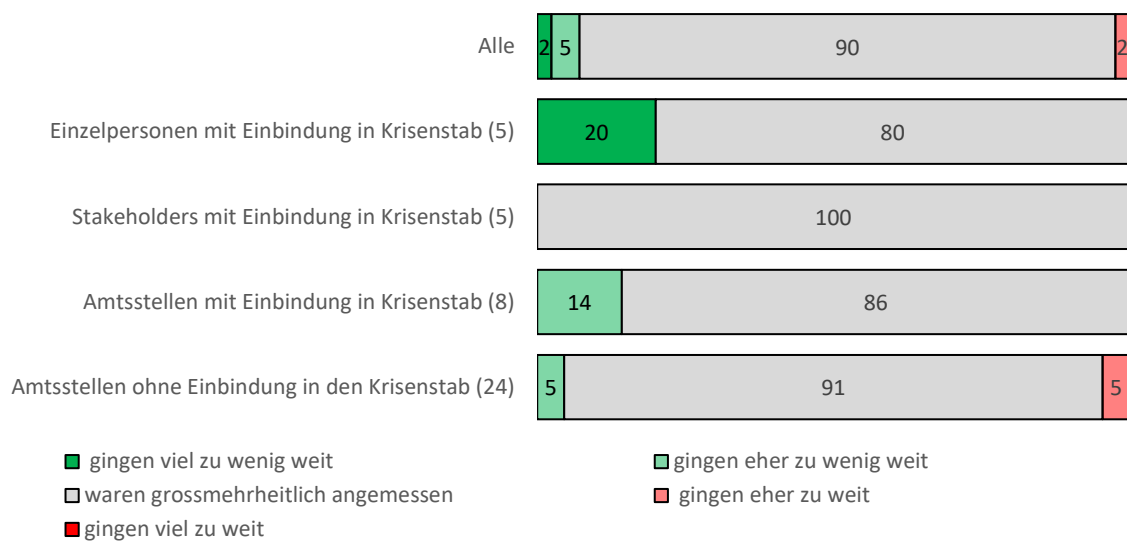


Quelle: Liechtenstein-Institut, Juni 2022.

Eine weitere Frage, die schon verschiedentlich in Bevölkerungsumfragen gestellt wurde, ist jene nach der Bewertung der Massnahmen. Die im Rahmen der vorliegenden Auswertung befragten Akteure halten die Massnahmen in ihrer überwiegenden Mehrheit (deutlich über 80%) für angemessen. Vereinzelt – insbesondere unter den befragten Einzelpersonen mit Einbindung in den Krisenstab – war man der Ansicht, die Massnahmen seien zu wenig weit gegangen. Aber ein «Überschiessen» wird der Regierung praktisch nie vorgeworfen. Das steht in einem gewissen Kontrast zur Bevölkerungshaltung. Zwar ist die (relative) Mehrheit

der Bevölkerung ebenfalls der Ansicht, dass die Massnahmen angemessen waren. Aber ein nicht unerheblicher Teil ist der Meinung, sie seien *zu weit* (und nicht etwa *zu wenig weit*) gegangen.

Abbildung 41: Bewertung der Schärfe der Massnahmen (n=42, in %)

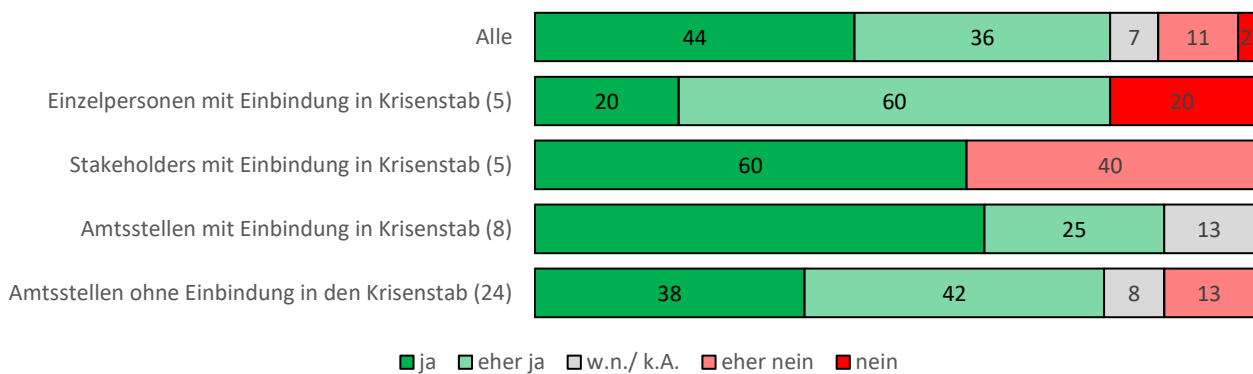


Quelle: Liechtenstein-Institut, Juni 2022.

Die Verpflichtungen aus dem Zollanschlussvertrag (und weitere Verpflichtungen aus anderen Abkommen mit der Schweiz) schränken den Handlungsspielraum bei der Wahl und Ausgestaltung der Massnahmen von vornherein ein. Aber es bleibt trotz diesen Verpflichtungen ein gewisser Manövrierraum, wie der Staatsgerichtshof hinsichtlich der 2G-Regelung bekannterweise festgehalten hat. Nebst den rechtlichen Vorgaben sind aber bei der Massnahmengestaltung auch praktische Aspekte zu beachten, insbesondere wenn es darum geht zu entscheiden, ob Schweizer Vorgaben unverändert oder allenfalls angepasst übernommen werden sollen. D.h. die praktischen Folgen eines Regelungsgefälles zwischen Liechtenstein und der Schweiz sind in Erwägung zu ziehen. Die hier befragten Akteure waren grossmehheitlich der Ansicht, dass dieser eingeschränkte Handlungsspielraum durchaus genutzt wurde. Vereinzelt hatten sich indessen wohl zumindest einzelne Akteure etwas mehr Eigeninitiative und Eigenständigkeit erhofft. Auf jeden Fall gaben 13 Prozent an, man habe diesen Spielraum (eher) nicht genutzt.

Zum Thema Wahrnehmung des gegenüber der Schweiz bestehenden Handlungsspielraums wurden einige wenige Kommentare verfasst. Sie reichen von einer hervorragenden Nutzung des Handlungsspielraums bis zu einer Kritik der argumentativen Rechtfertigung des Gleichschritts mit der Schweiz (mit dem Slogan «Regelungsgefälle vermeiden»). Aber es scheint (fast) Konsens zu sein, dass die Abhängigkeit von der Schweiz derart gross war, dass ein allzu eigenständiger Weg im Prinzip unmöglich war.

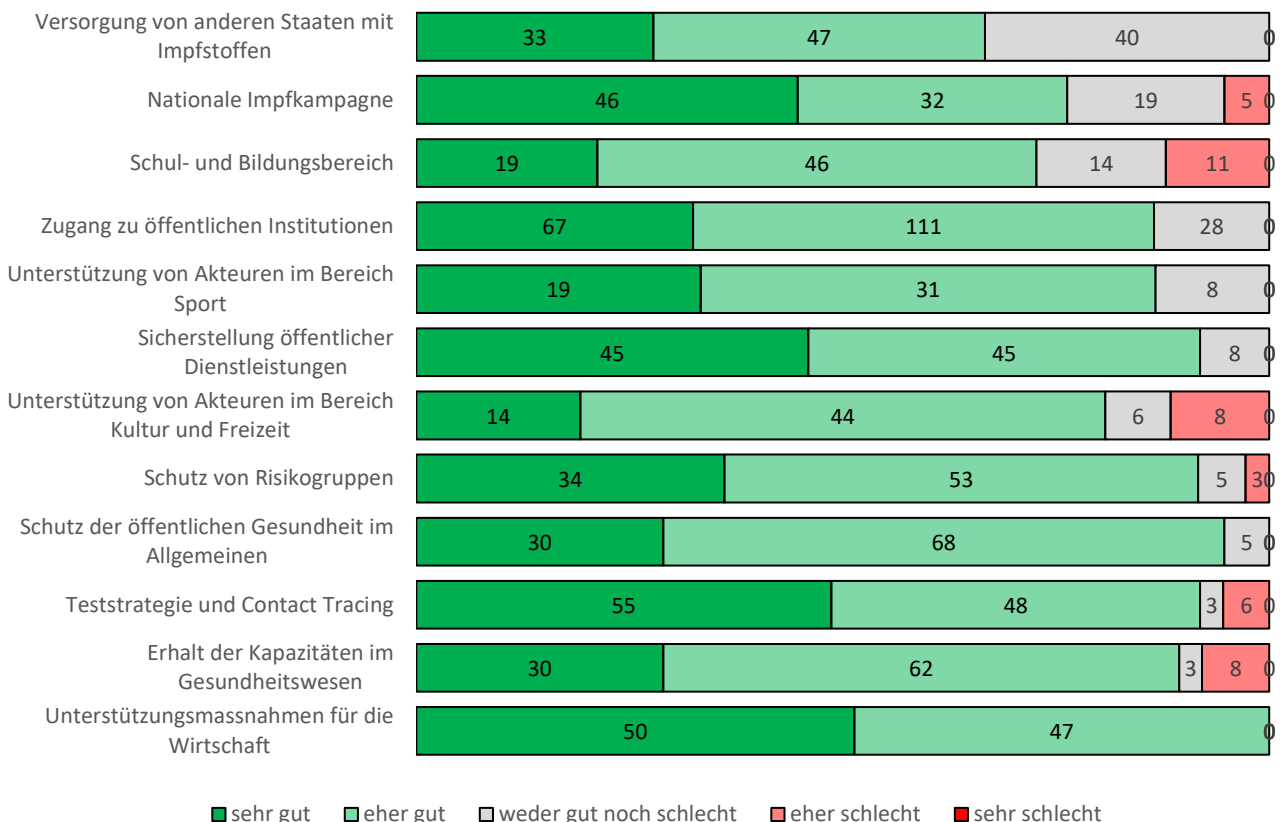
Abbildung 42: Wahrnehmung des gegenüber der Schweiz bestehenden Handlungsspielraums beim Erlass der Massnahmen (in %)



Quelle: Liechtenstein-Institut, Juni 2022.

Die Befragten wurden überdies gebeten, die Massnahmen verschiedener Themenbereiche zu bewerten. Diese Bereiche reichen von der Versorgung mit Impfstoffen, über die nationale Impfkampagne, den Schul- und Bildungsbereich bis hin zur Teststrategie und dem Contact-Tracing, um nur einige zu nennen. Unabhängig davon, welcher Tätigkeitsbereich angesprochen wurde, überall fiel die Bewertung grossmehrheitlich positiv aus. Am kritischsten wurden Massnahmen im Schul- und Bildungsbereich bewertet. Aber selbst dort liegt der Anteil Zufriedener («eher gut» und «sehr gut») deutlich über 50 Prozent.

Abbildung 43: Bewertung von Massnahmen in unterschiedlichen Bereichen (in %)



Quelle: Liechtenstein-Institut, Juni 2022.

Die Befragten konnten angeben, welche Massnahmen sich aus ihrer Sicht bewährt haben und welche nicht (oder weniger). Natürlich wurden dabei verschiedene Massnahmen genannt, zuweilen wurden dieselben

Massnahmen von unterschiedlichen Personen in der Rubrik «Positives» wie auch «Negatives» vermerkt. Auffallend oft wurde die Maskentragepflicht als gelungene Massnahme angeführt ebenso wie die Home-Office-Empfehlung. Vereinzelt wurden die neu geschaffenen digitalen Kommunikationsformen gelobt und der Wegfall zeitintensiver Reiserei. Auch der Umstand, dass alle Mitarbeitenden nach der ersten Welle mit Mobiltelefon oder Laptops ausgerüstet wurden, fand eine positive Erwähnung. Ebenso wurden die Pressekonferenzen bzw. Medieninformationen gelobt, insbesondere, dass sie in einfacher Sprache gehalten wurden, dass die Aussagen auf den Punkt gebracht wurden und kein schwer verständliches «Juristendeutsch» enthielten. Das Contact Tracing wurde als «hervorragend» bezeichnet. Die Spucktests waren in den Augen einiger Akteure gut organisiert. Insgesamt wurden mehr positive als negative Kommentare angebracht – ein Hinweis, welcher für die Einordnung der nun folgenden negativen Kommentare nicht ganz unwichtig ist.

Negative Punkte wurden ebenfalls angeführt – zum Teil sehr ausführlich. Diese negativen Kommentare bezogen sich ab und an auf sehr spezifische Aspekte. Überdies haben einige just jene Dinge als wenig gelungen kommentiert, welche andere als Beispiel für besonders gut gelungene Massnahmen anführten. Im Prinzip wird man den Kommentaren nur dann gerecht, wenn man sie alle liest, was aber aufgrund des summarischen Charakters dieses Berichts nicht möglich ist. Auffallend ist indes, dass der Zeitpunkt der BAG-Informationen (also von Ankündigungen aus der Schweiz, auf welche die Liechtensteiner Behörden keinen Einfluss hatten) mehrfach negativ erwähnt wurde. Meist erfolgten diese Informationen am Freitagnachmittag, was die zuvor offenbar nicht vollständig informierten Liechtensteiner Stellen bzw. die nicht immer vorab Informierten unter Zugzwang stellte, die neuen Massnahmen kurz vor dem Wochenende einzuführen. Dieser Kommentar steht exemplarisch hierfür: «Kurzfristige Entscheide des BAG und diese jeweils am Freitagnachmittag. Das Einführen neuer Massnahmen auf das Wochenende hin war sehr kräfteaubend. Reduzierter We-Dienst, Angehörige müssen informiert werden, Massnahmen mit dem Team besprechen, Umsetzung entwickeln, Informationen für alle Anspruchsgruppen erarbeiten und verschicken, Materialbeschaffung etc. und das alles am Freitagnachmittag aufs Wochenende hin.» Sodann gab es vereinzelt Kommentare, welche darauf hinwiesen, dass ihr Verfasser/ihre Verfasserin gerne «strenger» vorgegangen wäre (z. B. bezüglich Verkürzung der Isolationsdauer, (zu) frühzeitige Aufhebung der Quarantänepflicht, generell frühzeitige Aufhebung von Massnahmen wie Beizenöffnung).

Kritisiert wurde auch der Aufnahmestopp im Landesspital sowie generell die Freihaltung von durchschnittlich 50 Prozent der Spitalbetten als Notfallreserve, da dies zur Überlastung der nachgelagerten Organisationen geführt hätte sowie im Falle des Aufnahmestopps negativ für die Volksgesundheit gewesen wäre. Auch gewisse Kontaktverbote (Gefängnisinsassen, die ihre Kinder nicht mehr sehen konnten, absolutes Besuchsverbot in Alters- und Pflegeheimen) sowie das Schutzkonzept im Allgemeinen, aber im Speziellen auch in Schulen wurden von einzelnen befragten Akteuren kritisiert. Als eine Schwierigkeit wurde die Unterscheidung zwischen öffentlicher und privater Veranstaltungen genannt.

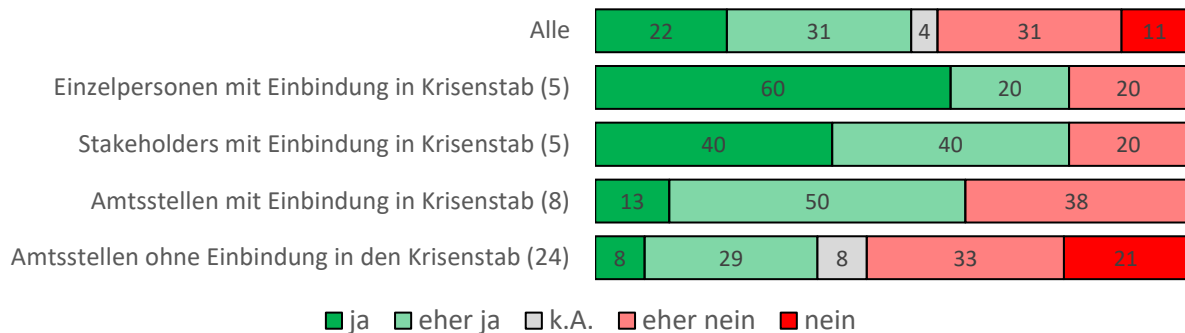
Sodann wurden auch organisatorische Aspekte genannt, der Datenschutz und generell die IT-Sicherheit bei virtuellen Zusammenkünften, der (vorschnelle) Rückbau des Impfzentrums, unklare Information der Arbeitgeber bzw. Information der Arbeitgeber über Medienmitteilungen statt direkter Mitteilung und weitere Entscheide. Auch generell-psychologische Auswirkungen wurden vereinzelt angeführt: «Einseitige Information in den Medien: Angst und Unsicherheiten wurden geschürt. Täglich schlechte Nachrichten wie Inzidenzen, überfüllte Spitäler, Todeszahlen etc., die nicht der Wahrheit entsprechen.» Mit Blick auf die 24h-Betreuung wurde eine bessere rechtliche Regelung gefordert. Von mehreren Akteuren wurde eine vorausschauende Planung gefordert sei es in Form der Festlegung prioritärer Handlungsfelder für den liechtensteinischen Bevölkerungsschutz, der Aufrechterhaltung etablierter Strukturen über die eine konkrete Pandemiewelle hinaus oder der Beschaffung von Material und der Erstellung eines Pandemielagers.

Wie gesagt, es können aus Platzgründen nicht alle Kommentare präsentiert werden. Der Gesamteindruck ist aber, dass die Meinungen dazu, was im Detail gut und was weniger gut gelaufen war, auch zwischen den Eliteakteuren auseinandergehen. Der Gesamteindruck des Krisenmanagements bleibt aber unbestritten positiv und Vorschläge für Verbesserungsbedarf spezifisch auf einzelne Prozesse bezogen.

7.5 Auswirkungen der Krise

Dass die Corona-Pandemie eine Zäsur darstellt, ist vielfach gesagt worden. Auch die hier befragten Akteure gehen mehrheitlich davon aus, dass die Pandemie langfristige Folgen in ihrem Zuständigkeitsbereich haben wird – und zwar nicht nur in organisatorischer Hinsicht, sondern insbesondere auch wirtschaftlich und gesellschaftlich. Allerdings gibt es Unterschiede zwischen den Akteursgruppen. Amtsstellen ohne Einbindung in den Krisenstab erwarten *für ihren Zuständigkeitsbereich* geringere Auswirkungen als solche mit Einbindung. Das hat wohl auch damit zu tun, dass die Einbindung selbst nicht zufällig erfolgte, sondern wesentlich auch mit der Betroffenheit zu tun hat.

Abbildung 44: Einschätzung langfristiger Folgen im eigenen Zuständigkeitsbereich (in %)



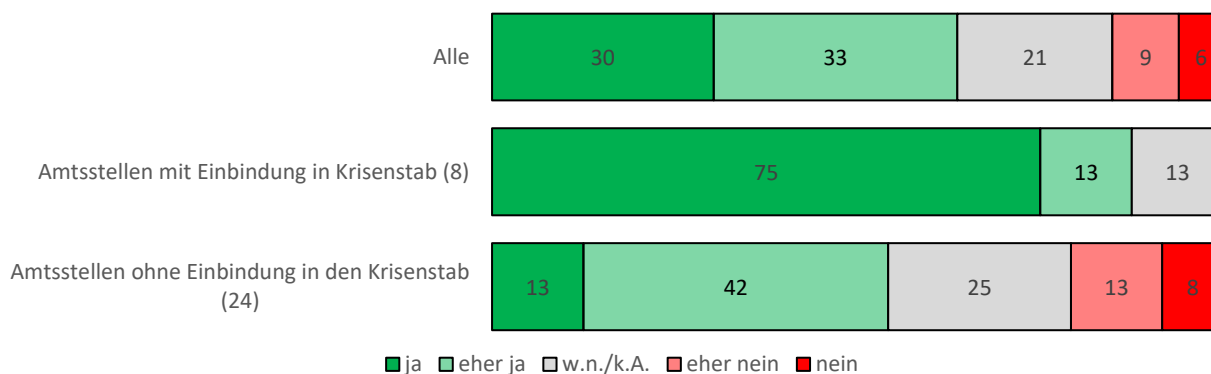
Quelle: Liechtenstein-Institut, Juni 2022.

Konkret wurde eine ganze Reihe von Konsequenzen genannt. Allen voran eine zunehmende Digitalisierung und neue Arbeitsmodelle (Home Office). Oftmals wurden auch gesellschaftliche Auswirkungen angegeben. Eine nicht unerhebliche Zahl der befragten Akteure befürchtet, dass die zutage getretene Spaltung und Polarisierung der Gesellschaft nicht verschwinden wird, sondern sich unter Umständen noch weiter verschärfen könnte. Auch für die Wissenschaft werden Auswirkungen erwartet. Weil sie im Zentrum steht und als die eigentliche «Autorität» wahrgenommen wird, gleichzeitig aber all die Erwartungen hinsichtlich Prognosen nicht erfüllen kann, könnte ihre Glaubwürdigkeit eher ab- als zunehmen. Die Schutzmassnahmen würden die psychische Belastung erhöhen, war eine weitere langfristige Folge der Pandemie, die genannt wurde. Aber auch der Umstand, dass man auf eine künftige Pandemie nun besser vorbereitet wäre. Insbesondere von Akteuren des Gesundheitsbereichs wurde schliesslich mehrfach eine erhöhte Leistungsnachfrage – z. B. im Bereich der psychosozialen Spitex – und eine zunehmende zeitliche Belastung der Mitarbeitenden festgestellt.

7.6 Verbesserungsbedarf

In verschiedenen Staaten haben bereits vorliegende Evaluationen zum Umgang mit der Corona-Pandemie auf Schwachstellen im Daten- und Dokumentenmanagement hingewiesen. Auch die hiesigen Amtsstellen mit Einbindung in den Krisenstab sind beinahe einhellig der Ansicht, dass diesbezüglich Verbesserungsbedarf besteht. Amtsstellen ohne Einbindung in den Krisenstab teilen diese Ansicht nicht ohne Ausnahme. Aber auch von ihnen ist eine Mehrheit der Meinung, dass in dieser Hinsicht etwas getan werden müsse.

Abbildung 45: Verbesserungsbedarf im Dokumenten- und Datenmanagement (in %)



Quelle: Liechtenstein-Institut, Juni 2022.

Auf den kurz-, mittel- und langfristigen Verbesserungsbedarf konkret angesprochen, wurden vielerlei Punkte genannt. Auffallend oft wurde – wenig überraschend – die Digitalisierung und das Home-Office erwähnt. Dies jeweils, wechselweise, als kurz-, mittel- oder langfristiges Projekt. Häufig wurde auch das (frühzeitige) Bereitstellen eines Krisenplans genannt, wobei einige darauf hinwiesen, dass eine Krise eben deshalb Krise sei, weil sie unvorhergesehen eintrete. Ebenso erwähnt wurden das Sicherstellen von ausreichend Personalressourcen sowie Schutzmaterial.

Die Befragten wurden schliesslich gebeten anzugeben, was sie – kurz zusammengefasst – gelernt haben und was aus heutiger Sicht anders gemacht werden sollte. Verschiedene Lehren wurden dabei gezogen. Indes, selten wurde explizit gesagt, was die Betreffenden konkret anders tun würden bzw. es wurde geschrieben, dass man *nichts* anders machen würde. Die gezogenen Lehren aus der Pandemie reichten von Erkenntnissen bezüglich organisatorischer Verbesserungsmöglichkeiten bis zu gesamtgesellschaftlichen Betrachtungen. Zu letzteren zählte etwa die Aussage, wonach bis anhin eher irrelevante Fragen (wie die Impffrage) in sehr kurzer Zeit zu massiven Zerwürfnissen führen können. Jemand rückte den Vertrauensverlust von Wissenschaft und Medizin in den Vordergrund, die in Zeiten schnellen Handelns aufgefordert wurden, unverrückbare Befunde zu liefern, was dem wissenschaftlichen Erkenntnisprinzip ohnehin zuwiderlaufe. Aber auch «profanere» Lehren wurden gezogen, etwa dass die Digitalisierung weiter forciert werden müsse, Zuständigkeiten und Aufgaben frühzeitig geklärt werden müssen oder dass das Funktionieren der Landesnotruf- und Einsatzzentrale als einziger landeseigener KI bei einer Pandemie stark gefährdet sei. Positive Schlüsse wurden selbstverständlich auch gezogen. Einige merkten – nebst Kritik – an, dass Liechtenstein die Pandemie im Grossen und Ganzen gut oder gar sehr gut überstanden habe. Man könne «in der Krise über sich hinauswachsen (mental, psychisch, physisch)».

8 WEITERE EVALUATIONEN

Die Regierung veranlasste im Nachgang zur ersten Corona-Welle (Frühjahr 2020) auf Antrag des Amtes für Bevölkerungsschutz eine Evaluation der Führungsstrukturen im Bereich des Bevölkerungsschutzes. Diese agierten als Teilstäbe des Ressorts Bevölkerungsschutz.¹⁸⁰ Konkret wurde überprüft, wie die drei Teilstäbe «Bevölkerungsschutz», «FOG Unterland» und «FOG Oberland» sowie der Aufgabenbereich der Samariter in dieser Zeit gearbeitet haben. Diese Überprüfung wurde mittels Workshops durchgeführt, die vom privaten Evaluationsbüro EBP Schweiz AG organisiert und moderiert wurden.

¹⁸⁰ Siehe hierzu Frommelt & Schiess Rütimann 2023.

Die Evaluation erfolgte zeitnah zur ersten Corona-Welle, als der Eindruck der Herausforderungen noch frisch war. Die Workshops fanden im Spätsommer/Herbst 2020 statt. Die Ergebnisse der Evaluation sind deshalb aus methodischer Sicht von besonderem Wert. Die meisten anderen Evaluationen erfolgten später, was sich – dies ist aus der Evaluationsforschung bekannt – in einer stärker vagen Bewertung niederschlägt. Der Erkenntnisgewinn der Evaluation der ersten Corona-Welle bezieht sich aber vor allem auf die unmittelbar in den Bevölkerungsschutz eingebundenen Akteure und deckt damit nur einen Aspekt des gesamten Krisenmanagements in Liechtenstein ab.

Die im Frühling 2020 durchgemachte Krise wurde von den an der Evaluation Teilnehmenden aus dem Blickwinkel des Krisenmanagements sodann als «adaptionsfreundlich» wahrgenommen. Gemeint ist damit, dass die Corona-Krise sich im Gegensatz zu einem plötzlich auftretenden und schnell entladenden Ereignis eher langsam entwickelte und deshalb Zeit und Handlungsspielraum bot, um Abläufe zu testen und anzupassen. Das heisst aber wiederum, dass die daraus gezogenen Lehren nicht zwingend auf andere Krisensituationen des Bevölkerungsschutzes anwendbar sind, in denen viel weniger Zeit für das Treffen der Massnahmen bleibt.

In diesen Workshops konnten die Mitglieder der genannten Teilstäbe und der Samariter äussern, was aus ihrer Sicht gut lief, was weniger gut bzw. schlecht lief und wo sie Verbesserungspotenzial sahen. Ein Kritikpunkt, der in allen vier Workshops (teils mehrfach) genannt wurde, war die ungenügende Dokumentation der Krisenorganisation und ihrer Prozesse und somit fehlendes Detailwissen über den Aufbau des Pandemiestabs sowie dessen konkrete Aufgaben. Demzufolge war einigen Akteuren unklar, an wen sie sich wann zu wenden hatten. Auch die Schnittstellen zu anderen Stäben waren häufig unklar. Gewisse Teilstäbe wussten offenbar nicht, wem sie gemäss Organigramm unterstellt waren. «Mitglieder FOG sahen Organigramm am Workshop zum ersten Mal» lautet diesbezüglich eine Notiz im Evaluationsbericht. Umgekehrt beklagten sich die Mitglieder der vier befragten Organisationseinheiten, dass andere Organisationseinheiten des Stabs «Neuer Coronavirus» inklusive ihrer Führungspersonen nicht mit der Arbeit der Teilstäbe bzw. der Samariter vertraut gewesen seien. Bei Erstkontakten, so die Teilstäbe, musste man sich zunächst vorstellen und erklären. Kurzum, man wusste zu wenig voneinander. Im Kontrast dazu wurde die Arbeit innerhalb der einzelnen Teilstäbe durchs Band gelobt. Die Zusammenarbeit in den Teilstäben selbst habe bestens funktioniert. Der Teamspirit sei grossartig gewesen, die interne Kommunikation habe tadellos funktioniert.

Weiter wurden Elemente der IT-Ausstattung kritisiert. E-Mail-Adressen, darin waren sich die Teilstäbe einig, sollen unpersönlich abgefasst sein (also keine Namen enthalten), die Skype-Verwendung solle vereinfacht werden (auch für Externe) und bessere Ablagelösungen müssten gefunden werden. Sodann war die (Mehr-)Belastung während jener Zeit gross. Das Alltagsgeschäft litt offenbar darunter, und es wurde angeregt, dass für künftige Krisen zur Sicherung der Durchhaltefähigkeit konkrete Absprachen mit den Arbeitgebern über Freistellungen getroffen werden sollen. Generell wurde betont, dass das Krisenmanagement miliztauglich definiert werden muss und dies weiter präzisiert werden soll.

War ein Mitglied des Teilstabs fast vollumfänglich absorbiert durch seine Arbeit im Teilstab, fielen in seiner Stammorganisation das entsprechende Wissen und die entsprechende Kompetenz weg. Erwartet wurde von den Teilstäben überdies, dass klarere Aufträge erteilt würden und insbesondere auch Rückmeldung auf erledigte Arbeiten erfolgen sollte. Kritisiert wurde vereinzelt ausserdem auch die Zusammenarbeit mit dem Amt für Gesundheit. Diese sei in dieser Zeit nicht sonderlich gut gewesen, so einer der drei Teilstäbe, weil es «überlastet und überfordert» gewesen sei. Zuletzt wurde auch moniert, dass sich die Zusammenarbeit mit Organisationseinheiten, die Stabsarbeit nicht gleichermassen gewohnt sind wie die befragten Teilstäbe, mitunter etwas schwierig gestaltete. «Stabsprozesse sind im Stab Neuer Coronavirus nicht bekannt» lautete ein Kritikpunkt diesbezüglich lapidar. Dieses Spannungsfeld zwischen der Fachebene und der politisch-strategischen Führungsstufe, deren Aufmerksamkeitsspanne für strukturelle Fragen oder risikospezifische Herausforderungen vor dem Eintreten einer Krise prinzipiell begrenzt ist, zieht sich wie ein roter Faden durch die Kritik.

Insgesamt aber beurteilten die Teilstäbe im Besonderen ihre eigene Arbeit, aber auch jene der übergeordneten Organisationseinheiten positiv. Auch die Zusammenarbeit mit der Schweiz habe gut funktioniert. Gleichwohl fällt diese erste Evaluation grundsätzlich kritischer aus als später durchgeführte Evaluationen bzw. Befragungen, in denen – vielleicht auch unter dem Eindruck der gemeisterten Herausforderung und der als immer weiter zurück liegend wahrgenommenen Krise – meist weniger Kritik geübt wurde.

9 FAZIT

Die Corona-Pandemie hatte nebst den gesundheitlichen auch gesellschaftliche Auswirkungen. Die berufliche, aber auch die familiäre Belastung (namentlich durch die Kinderbetreuung) nahm während der Pandemie zu. Eine zwar geringe, aber gleichwohl ernstzunehmende Zahl von Jugendlichen litt psychisch stark unter den Massnahmen. Generell machte sich vor allem im zweiten Jahr der Krise eine Pandemiemüdigkeit breit. Gesellschaftliche Gräben taten sich sodann auf. Hitzig wurde über Massnahmen und über eine Impfpflicht diskutiert. Es wurde überdies demonstriert und gedroht – in einem Ausmass, das für Liechtenstein ungewöhnlich ist. Bewegungen («unerhört») formierten sich und brachten die Pandemie auch in die Politik. Mit der Partei MiM wurde im Vorfeld der Abstimmung über die 2G-Regelung eine Partei gegründet, deren primäres Ziel zunächst darin bestand, den Massnahmenkritikern eine Stimme zu geben.

Indes, häufig geht vergessen, dass die Pandemie in Wahrnehmung von Teilen der Bevölkerung auch Positives hervorbrachte. Das mag die negativen Folgen (bei weitem) nicht zu kompensieren. Aber die positiven Aspekte verdienen doch auch eine Erwähnung. Man habe endlich mal mehr Zeit mit der Familie verbringen können, sagte eine erhebliche Zahl der Liechtensteiner in Umfragen. Sport und Bewegung (das Wandern erlebte eine Hochkonjunktur) wurden während der Pandemie teilweise intensiver betrieben als zuvor. Befragungen zur Lebenszufriedenheit legen gar nahe, dass der negative Effekt der aktuellen Krisen – also die Ukraine- und die Energiekrisen – bei älteren Menschen sogar stärker war als derjenige der Corona-Pandemie (wobei die sinkende Lebenszufriedenheit sicherlich auch eine Folge der generellen Krisenmüdigkeit darstellt und damit unabhängig von einer konkreten Krise zu sehen ist). Auch in anderen Staaten hat die Corona-Pandemie gemäss derzeit vorliegenden Daten die Lebenszufriedenheit insgesamt nicht oder zumindest nicht spürbar reduziert.

Zweifellos tangierte die Pandemie das Leben aller oder zumindest der allermeisten. Aber hatte die Pandemie auch darüber hinaus Folgen? Welche Spuren hat die Pandemie in der Gesellschaft zurückgelassen? Von der aufgeheizten Stimmung und den heftigen Auseinandersetzungen ist aktuell nicht mehr allzu viel zu spüren. Die Bewegung «unerhört» tritt kaum mehr in Erscheinung, und die neu gegründete Gruppierung «Initiative A» scheint sich mit Stand März 2023 vor allem aus einem kleinen, in Teilen bereits bekannten Kreis der Gegnerinnen und Gegner der Corona-Politik zusammensetzen. Der Abstimmungskampf über die 2G-Regelung im September 2022 verlief derweil vergleichsweise «gesittet» – auf jeden Fall deutlich weniger emotional als die Schweizer Abstimmung über das Covid-19-Gesetz, welche noch während der Hochphase der Pandemie stattfand. Es ist noch unklar, ob diese Konfliktgräben – primär jener zwischen Impfbefürwortern und Impfgegnern – wirklich zugeschüttet oder nur oberflächlich zugedeckt wurden. Corona spielt in der Medienberichterstattung und auch in der Sorgenagenda der Menschen auf jeden Fall aktuell keine allzu wichtige Rolle mehr, was dafür spricht, dass die Polarisierung zurückgegangen ist. Dafür sprechen auch die weiterhin hohen Vertrauenswerte in die politischen Institutionen.

Trotz der rückläufigen Salienz scheint der soziale Zusammenhalt in der Wahrnehmung der Bevölkerung unter der Corona-Pandemie gelitten zu haben und die Stimmung im Land wird gemäss Bevölkerungsumfragen insgesamt als gereizter wahrgenommen. Dennoch lässt sich nicht mit Sicherheit sagen, ob diese Veränderung tatsächlich von Dauer ist. Dies gilt auch für den oben genannten Konflikt zwischen Impfbefürwortern und Impfgegnern. Studien wie die vorliegende sollen in diesem Zusammenhang die verschiedenen Entwicklungen rund um die Corona-Pandemie dokumentieren und so zu einer sachlichen Diskussion über Stärken und

Schwächen des liechtensteinischen Krisenmanagements beitragen. Diese Funktion können sie aber nur leisten, wenn alle Akteure dieselbe Ausgangsposition einnehmen, nämlich dass die Corona-Pandemie – zumindest mit Blick auf die konkret ergriffenen Massnahmen – die grösste globale Krise seit dem Zweiten Weltkrieg war und eine reale Bedrohung für die öffentliche Gesundheit darstellte. Ebenso zentral ist der gegenseitige Respekt und das Akzeptieren der Tatsache, dass die in das Krisenmanagement involvierten Akteure ein enormes Engagement im öffentlichen Interesse zeigten, sich aber gleichzeitig viele Menschen durch die getroffenen Massnahmen sehr stark in ihrer Freiheit eingeschränkt fühlten. Auf dieser Basis ist eine politische Diskussion darüber, ob die erlassenen Einschränkungen zu weitgehend waren oder angesichts der in Liechtenstein phasenweise sehr hohen Anzahl Todesfälle gar zu wenig weitreichend waren, durchaus wünschenswert. Ebenso soll darüber diskutiert werden, ob die öffentliche Kommunikation und die darin eingeforderte Solidarität zu sehr von Moralisierung geprägt war und die Krisenkommunikation zu viele Ängste schürte. Diese Themen lassen sich nur in einer sachlichen politischen Debatte erörtern. Dies gilt auch für das Verständnis öffentlicher Gesundheit und welche Massnahmen in einem demokratischen Staat zu deren Schutz ergriffen werden dürfen. Bei der Bewertung der Auswirkungen der Pandemie darf jedoch nicht ausser Acht gelassen werden, dass im Zusammenhang mit Pandemien oft ein Vorbereitungsparadoxon eintritt. Durch das wirksame Handeln der Gesellschaft fällt der Schaden eines Ereignisses demnach geringer aus als ursprünglich erwartet. Paradox daran ist die falsche Wahrnehmung, dass eine sorgfältige Vorbereitung nicht nötig gewesen wäre, da der Schaden gering war, obwohl die Schadensbegrenzung in Wirklichkeit auf die Vorbereitung zurückzuführen ist.

Mit Blick auf die politischen Folgen der Corona-Pandemie ist ferner zu beobachten, inwieweit sich rund um die Massnahmengegner abgekoppelte Kommunikations- und Informationsräume bilden. Ein Indiz hierfür ist, dass Personen, welche sich in Leserbriefen kritisch gegen die Corona-Politik geäussert haben, sich jüngst auch mehrfach kritisch gegen die Ukraine-Politik geäussert haben. Die teils sehr aggressive Tonalität von einigen wenigen Personen gegen politisch exponierte Personen ist demgegenüber isoliert zu betrachten und sollte nicht zu stark in den öffentlichen Fokus rücken, da es sich hier immer noch um Einzelfälle handelt. Es ist in diesem Zusammenhang allerdings zu befürchten, dass solche Angriffe sowie generell der gehässige Ton in der öffentlichen Kommunikation auch dazu führen können, dass weniger Personen bereit sind, sich für öffentliche Ämter zur Verfügung zu stellen.

Viel wurde während der Pandemie auch darüber gesagt, welche zäsurhaften Veränderungen diese Krise im beruflichen und schulischen Leben bringen würde. Das berufliche und schulische Leben ist aber grösstenteils zum normalen Alltag zurückgekehrt, wenngleich sich sicherlich noch nicht alle Auswirkungen abschätzen lassen. Die Homeoffice-Praxis wurde oft zurückgenommen, wovon die Verkehrsstaus am Morgen und nach Feierabend beredtes Zeugnis ablegen. In der Politik ist man ebenfalls zum *courant normal* zurückgekehrt. Kurz, die Krise hatte massive Auswirkungen auf das Leben während der Pandemie, weist aber danach wahrscheinlich geringere negative Auswirkungen auf als befürchtet.

Das Parteiensystem hat sich, soweit dies zum jetzigen Zeitpunkt beurteilt werden kann, kaum verändert. An den Gemeinderatswahlen 2023 trat die neue Partei, MiM, nicht mit Kandidierenden an. In der Schweiz blieben die von Massnahmengegnern gegründeten neuen Parteien bei kommunalen und kantonalen Wahlen ebenfalls chancenlos. Auch der parlamentarische Betrieb läuft nach der Pandemie wie gewohnt ab. Schliesslich sind das Vertrauen in die politischen Institutionen sowie die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie weiterhin hoch. Auch mit Blick auf die Landesverwaltung sind die Auswirkungen der Pandemie gering. Hier sticht die positive Wahrnehmung des Krisenmanagements hervor. Die Verwaltung insgesamt ist zusammengewachsen und hat durch die Krisen in vielerlei Hinsicht an Fach- und Erfahrungswissen gewonnen, was für künftige Krisen durchaus wichtig sein kann. Trotz dieser positiven Bilanz bleibt Liechtenstein gefordert, sich mit seinem Selbstverständnis als souveräner Staat auseinander zu setzen und regelmässig zu überprüfen, wie die nationale Souveränität im Krisenfall weiter gestärkt werden kann.

10 REFERENZEN

- Barczak, Tristan* (2022): Der Pandemiestaat als nervöser Staat, Aus Politik und Zeitgeschichte, 72. Jahrgang, Heft 32–33, S. 25–31, abrufbar unter <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/freiheit-und-sicherheit-2022/>.
- Bogner, Alexander & Wolfgang Menz* (2021): Wissen und Werte im Widerstreit. Zum Verhältnis von Expertise und Politik in der Corona-Krise. *Leviathan*, 49. Jg., 1/2021, S. 111–132
- Büchel, Donat* (2011): Demonstrationen. In: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), <https://historisches-lexikon.li/Demonstrationen> [letzter Zugriff am 07.07.2022]
- Brunhart, Andreas & Martin Geiger* (2020): Stützungsmaßnahmen für die Wirtschaft in Liechtenstein und Vergleichsstaaten während der Corona-Krise: Analyse aus volkswirtschaftlicher Perspektive. Studie im Auftrag des Ministeriums für Infrastruktur, Wirtschaft und Sport der Regierung des Fürstentums Liechtenstein. Unter Mitwirkung von Elias Hasler. Bendern.
- Caritas Liechtenstein*, Jahresbericht 2020, Schaan 2021, und Jahresbericht 2021, Schaan 2022, beide abrufbar unter: <https://caritas.li/downloads.html>
- Eisenegger, Mark, Franziska Oehmer, Linards Udris & Daniel Vogler* (2021): Lessons Learned? Die Qualität der Medienberichterstattung in der ersten und zweiten Welle der Corona-Pandemie. Forschungszentrum Öffentlichkeit und Gesellschaft (fög), Universität Zürich, Zürich. <https://doi.org/10.5167/uzh-210609>.
- Decker, Frank, Volker Best, Sandra Fischer & Anne Küppers* (2019): Vertrauen in Demokratie. Wie zufrieden sind die Menschen in Deutschland mit Regierung, Staat und Politik? Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Demenz Liechtenstein* (2020): Corona-Virus: Die besondere Situation für Menschen mit Demenz und ihre Angehörigen (Stand: 31.3.2020), abrufbar unter: <https://www.demenz.li/assets/dateien/downloads/Leitfaden%20CoVid-19%20MmD%20begleiten%20310320.pdf>
- De Quervain, Dominique, Amanda Aerni, Ehssan Amini, Dorothee Bentz, David Coynel, Virginie Freytag, Andreas Papassotiropoulos, Nathalie Schicktanz, Thomas Schlitt, Anja Zimmer & Priska Zuber* (2020): The Swiss Corona Stress Study: second pandemic wave, November 2020. <https://doi.org/10.31219/osf.io/6cseh>
- Frauenhaus Liechtenstein*, Jahresbericht 2020, Vaduz 2021, abrufbar unter: <https://www.frauenhaus.li/?page=10003>
- Freitag, Markus* (2016): Zum Wesen des sozialen Kapitals. Einleitende Bemerkungen. In: Freitag, Markus (Hrsg.): Das soziale Kapitel der Schweiz. 2. Auflage. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Freitag, Markus* (2017): Politische Kultur. In: Knoepfel, Peter, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter & Silja Häusermann (Hrsg.): Handbuch der Schweizer Politik. 6. Auflage. Zürich: NZZ Libro, S. 71–94.
- Frommelt, Christian* (2019): Wie zufrieden sind die Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner? Hintergrundinformationen zur Umfrage «Wie glücklich ist Liechtenstein?» NACHGEFRAGT. Bendern: Liechtenstein-Institut
- Frommelt, Christian* (2020a): Öffentliche Meinung in Liechtenstein zur Corona-Pandemie. Auswertung einer Umfrage im Auftrag des Liechtensteiner Vaterlands. Gamprin-Bendern: Liechtenstein-Institut.
- Frommelt, Christian* (2020b): Institutional challenges for external differentiated integration: the Case of the EEA. EUI Working Papers, RSCAS 2020/65.
- Frommelt, Christian* (2023): Wie die geringe Grösse Liechtensteins dessen Politik beeinflusst. In: Christian Frommelt und Märten Geiger (Hg.): «Und nach dem Nachdenken kommt das Handeln». Festschrift zum 75. Geburtstag von Guido Meier. Gamprin-Bendern: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 63), S. 439–475.
- Frommelt, Christian & Philippe Rochat* (2022): Lie-Barometer. Ergebnisse einer Online-Umfrage. LI Aktuell Nr. 3/2022. Gamprin-Bendern: Liechtenstein-Institut
- Frommelt, Christian, Thomas Milic & Philippe Rochat* (2021): Landtagswahlen 2021 – Ergebnisse der Wahlumfrage. Beiträge Liechtenstein-Institut 49/2021. Gamprin-Bendern: Liechtenstein-Institut

- Frommelt, Christian & Patricia M. Schiess Rütimann* (2023): Das Krisenmanagement Liechtensteins in der Corona-Pandemie: Organisation, Kommunikation und Massnahmen. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.
- infra*, Jahresbericht 2021, Schaan 2022, abrufbar unter: <https://www.infra.li/ueber-uns/jahresbericht>
- KIT – Stiftung für Krisenintervention*, Jahresbericht 2020, Schaan 2021, und Jahresbericht 2021, Schaan 2022, beide abrufbar unter: <https://kit.li/informationen/>
- Kübler, Daniel* (2022): Demokratien im Stresstest. In: Beck, Konstantin, Andreas Kley, Peter Rohner & Pietro Vernazza (Hg.): *Der Corona-Elefant*. Zürich: Versus, S. 50–57
- Landespolizei des Fürstentums Liechtenstein* (2021): Unterstützungsangebote bei Konflikten zu Hause, Vaduz, September 2021, abrufbar unter: https://www.landespolizei.li/application/files/2016/3955/8280/Flyer_A65_Unterstuetzungsangebote_bei_Konflikten_zuhause_11-2021_END.pdf
- Landespolizei Fürstentum Liechtenstein*, Jahresbericht 2020, Vaduz, 30. März 2021, und Jahresbericht 2021, Vaduz 5. April 2021, beide abrufbar unter: <https://www.landespolizei.li/ueber-uns/jahresberichte>
- Liechtensteiner Behindertenverband*, Jahresbericht 2020, Schaan Februar 2021, und Jahresbericht 2021, Schaan März 2022, beide abrufbar unter: <https://www.lbv.li/Downloads.php>
- Liechtensteiner Seniorenbund*, Jahresbericht 2020, Vaduz 2021, und Jahresbericht 2021, Vaduz 2022, beide abrufbar unter: <https://www.seniorenbund.li/downloads>
- Merkel, Wolfgang* (2021): Neue Krisen. Wissenschaft, Moralisierung und die Demokratie im 21. Jahrhundert. Aus Politik und Zeitgeschichte APuZ, 26-27/2021, S. 4–11.
- Milic, Thomas & Christian Frommelt* (2022): Corona-Pandemie und öffentliche Schulen Liechtensteins. Ergebnisse einer Befragung von Schülerinnen und Schülern, Lehrpersonen und Eltern. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.
- Milic, Thomas & Philippe Rochat* (2022): Volksabstimmung «Franchisen-Befreiung» vom 26. Juni 2022. Ergebnisse einer Onlineumfrage. LI Aktuell Nr. 1/2022. Gamprin-Bendern: Liechtenstein-Institut
- Milic, Thomas, Philippe Rochat & Christian Frommelt* (2021): Die COVID-19-Pandemie in Liechtenstein: Ein Stimmungsbild. Gamprin-Bendern: Liechtenstein-Institut
- Milic, Thomas & Philippe Rochat* (2022): Volksabstimmung «Gesetzliche Grundlage für 2G-Regelung (2G-Gesetz)» vom 18. September 2022. Ergebnisse einer Online-Umfrage. Liechtenstein-Institut. Gamprin-Bendern (LI Aktuell 2/2022).
- Neier, Christina* (2020): Der EWR-Beschlussfassungsprozess in Recht und Praxis. In: Liechtensteinische Juristenzeitung (LJZ) 2020, H. 1, S. 26-33.
- Ravens-Sieberer, Ulrike, Anne Kaman, Christiane Otto, Adekunle Adediji, Ann-Kathrin Napp, Marcia Becker, Ulrike Blanck-Stellmacher, Constanze Löffler, Robert Schlack, Heike Hölling, Janine Devine, Michael Erhart & Klaus Hurrelmann* (2021): Seelische Gesundheit und psychische Belastungen von Kindern und Jugendlichen in der ersten Welle der COVID-19- Pandemie – Ergebnisse der COPSY-Studie, Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz, 64(12), S. 1512–1521. <https://doi.org/10.1007/s00103-021-03291-3>
- Rochat, Philippe* (2023): Der Verlauf der Corona-Pandemie in Liechtenstein. Eine Darstellung mit öffentlich zugänglichen Daten. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.
- Schiess Rütimann, Patricia M.* (2023): Die Corona-Pandemie und das Recht. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.
- VBW – Verein für Betreutes Wohnen in Liechtenstein*, Jahresbericht 2020, Schaan 2021, abrufbar unter: <https://www.vbw.li/jahresberichte/>
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman & Henry E. Brady* (1995): Voice an Equality. Civic Voluntarism in American Politics. Cambridge, London: Harvard University Press
- Verein für Menschen mit Demenz in Liechtenstein*, Jahresbericht 2020 Demenz Liechtenstein, Schaan März 2021, und Jahresbericht 2021 Demenz Liechtenstein, Schaan März 2022, beide abrufbar unter: <https://www.demenz.li/wir/jahresberichte-ab-2015.html>

Verein für Menschenrechte in Liechtenstein (2020), Bericht über die Umfrage des Vereins für Menschenrechte vom 27. Juli bis 31. August 2020 über die Auswirkung der Corona-Massnahmen auf verletzte Personen und Gruppen, Vaduz Oktober 2020, abrufbar unter: <https://www.menschenrechte.li/wp-content/uploads/2020/10/2020-Corona-Umfrage-Bericht-final.pdf>

Verein für Menschenrechte in Liechtenstein VMR/ OSKJ – Ombudsstelle für Kinder und Jugendliche in Liechtenstein, Menschenrechte in Liechtenstein

- Jahresbericht 2020, Vaduz April 2021, abrufbar unter: https://www.menschenrechte.li/wp-content/uploads/2019/01/JB_VMR_2020_web-1.pdf
- Jahresbericht 2021, Vaduz Mai 2022, abrufbar unter: https://www.menschenrechte.li/wp-content/uploads/2022/05/2021-VMR-Jahresbericht_GzD-final.pdf

ANHANG

Der vorliegende Evaluationsbericht vereint Daten verschiedener Quellen, die mit der jeweiligen Vorsicht interpretiert werden müssen. Die Datenbasis vieler Ausführungen bilden die Umfragen, welche das Liechtenstein-Institut seit dem Ausbruch der Corona-Pandemie durchführte. Für die Gesamtbevölkerung liegen insgesamt fünf Umfragen mit Corona-spezifischen Fragen vor:

- der Lie-Barometer 2020;
- die Nachbefragung zu den Landtagswahlen 2021;
- die Corona-Umfrage 2021;
- die Nachbefragung zur Abstimmung über die Volksinitiative zur Franchisen-Befreiung im Juni 2022;
- die Nachbefragung zur Abstimmung über die Änderung des Gesundheitsgesetzes vom September 2022.

Sie alle enthielten Fragen zur Corona-Pandemie. Für allgemeine Fragen zum Institutionenvertrauen oder zur Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie reicht die Zeitreihe weiter in die Vergangenheit zurück. Für diese Fragen liegen maximal 19 Beobachtungen (d. h. Befragungszeitpunkte) vor. Es ist aber ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass keine Panel-Struktur besteht, sondern dass jede Umfrage für sich eine Querschnittstudie darstellt und daher keine Aussagen über individuelle Haltungsänderungen gemacht werden können.

Die einzelnen Befragungen unterscheiden sich in mancherlei Hinsicht: Die Fallzahl variiert, die Erhebungsmethoden unterscheiden sich (zunächst telefonisch, später nur noch online), die Umfragethemen lauten unterschiedlich, um nur einige Befragungsaspekte zu nennen. Gerade der thematische Kontext dürfte auch eine gewichtige Rolle für die Zusammensetzung der Stichprobe spielen. Wird beispielsweise im Nachgang einer Abstimmung eine Nachbefragung zu ebenjener Abstimmung durchgeführt, nehmen vornehmlich jene teil, die sich bereits am entsprechenden Urnengang beteiligt haben. Andere – Nicht-Teilnehmende oder in Liechtenstein wohnhafte Personen ohne Stimmrecht – haben geringe Anreize teilzunehmen. Das hat Konsequenzen für die hier zugrunde liegende Auswertung. Wir haben uns deshalb auf eine bestimmte Gruppe von Liechtensteinerinnen und Liechtensteinern beschränken müssen, die in allen Umfragen in genügend grosser Zahl enthalten waren: Die Liechtensteiner Stimmberechtigten. Das wiederum heisst aber, dass sich die präsentierten Werte immer auf diese Gruppe beziehen. Sie macht zwar einen erheblichen Anteil der gesamten Liechtensteiner Wohnbevölkerung aus, ist aber eben nicht deckungsgleich mit letzterer. Die im Folgenden verwendeten Datensätze wurden nach Alter und Geschlecht gewichtet.¹⁸¹ Gleichwohl ist eindringlich darauf hinzuweisen, dass die in der vorliegenden Studie ausgewiesenen Werte primär als *Trendaussagen* zu interpretieren sind und *nicht punktgenaue Schätzungen* darstellen.

¹⁸¹ Aufgrund dessen können sich die hier präsentierten Werte auch von den in den jeweiligen Berichten publizierten Werten (leicht) unterscheiden.

In den Kapiteln 2.2 und 2.3 werden Ergebnisse von Umfragen unter Schülerinnen und Schülern, Lehrpersonen und Eltern präsentiert. Diese Umfragen wurden vom Schulamt in Auftrag gegeben und vom Liechtenstein-Institut durchgeführt. So wurden im Zeitraum April bis Mai 2022 alle Lehrpersonen und (registrierten) Erziehungsberechtigten brieflich angeschrieben. Sie erhielten einen personalisierten Zugang zur Online-Befragung. Entsprechend unterscheidet sich die Grundgesamtheit von derjenigen der anderen Umfragen. Die Schülerinnen und Schüler wurden zweimal zu Themen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie befragt. Eine erste Befragung erfolgte im Frühjahr 2021 und eine zweite Befragung im Frühjahr 2022, wobei in der ersten Befragung nur Schülerinnen und Schüler bestimmter Altersklassen bzw. Schulstufen befragt wurden. Beide Male handelte es sich um eine Online-Befragung, zu welcher die Schülerinnen und Schüler vor Ort im Klassenzimmer oder per E-Mail eingeladen wurden.

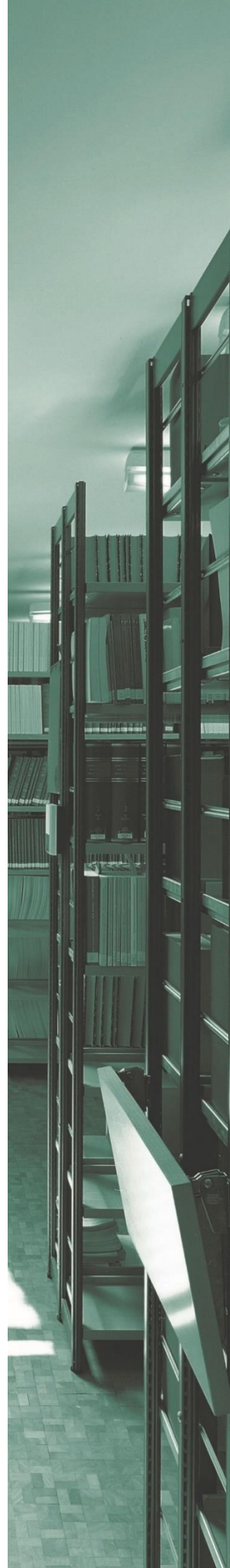


Patricia M. Schiess Rütimann

DIE CORONA-PANDEMIE IN LIECHTENSTEIN UND DAS RECHT



LIECHTENSTEIN-INSTITUT



Verantwortlich für den Inhalt

Patricia M. Schiess Rütimann, Forschungsleiterin Recht, Liechtenstein-Institut

Mitarbeit

Georges Baur, Forschungsbeauftragter Recht, Liechtenstein-Institut (Kapitel 7.1)

Lukas Ospelt, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Liechtenstein-Institut (Kapitel, 5.3.1, 5.4.2 und 5.5.2.1)

Stand von Gesetzgebung und Rechtsprechung: 6. Februar 2023

Die vorliegende Studie ist Teil der Untersuchung des liechtensteinischen Krisenmanagements während der Corona-Pandemie, die das Liechtenstein-Institut im Auftrag der Regierung des Fürstentums Liechtenstein durchführte. Diese besteht aus folgenden Publikationen:

- *Rochat, Philippe (2023): Der Verlauf der Corona-Pandemie in Liechtenstein. Eine Darstellung mit öffentlich zugänglichen Daten. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.*
- *Frommelt, Christian; Schiess Rütimann, Patricia M. (2023): Das Krisenmanagement Liechtensteins in der Corona-Pandemie: Organisation, Kommunikation und Massnahmen. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.*
- *Schiess Rütimann, Patricia M. (2023): Die Corona-Pandemie und das Recht. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.*
- *Frommelt, Christian; Milic, Thomas; Rochat, Philippe (2023): Die Corona-Pandemie aus der Sicht von Gesellschaft, Politik und Verwaltung: Synthese aus verschiedenen Umfragen und weiteren Analysen. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.*
- *Frommelt, Christian; Schiess Rütimann, Patricia M. (2023): Die Corona-Pandemie in Liechtenstein: Rahmenbedingungen, ausgewählte Erkenntnisse und Lehren. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.*

Zitervorschlag: Schiess Rütimann, Patricia M. (2023): Die Corona-Pandemie in Liechtenstein und das Recht. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.

Gamprin-Bendern, Februar 2023

Liechtenstein-Institut

St. Luziweg 2, 9487 Gamprin-Bendern, Liechtenstein

www.liechtenstein-institut.li

INHALTSVERZEICHNIS

1	Einleitung.....	4
1.1	Gegenstand der Untersuchung	4
1.2	Methode der Untersuchung.....	4
1.3	Aufbau der Untersuchung.....	5
2	Kommunikation und Begründung der Corona-Massnahmen	5
3	Ausgangslage in Liechtenstein durch den Zollanschlussvertrag	6
3.1	Die Bekämpfung von Epidemien stellt eine Zollvertragsmaterie dar	6
3.2	Die Schweizer Epidemiengesetzgebung.....	7
3.3	Das liechtensteinische 2G-Gesetz	8
3.4	Zwischenbemerkungen zum Zollanschlussvertrag.....	9
4	Demokratische Legitimation	9
4.1	Unterschiedlich weit gehende Befugnisse des schweizerischen Bundesrates und der Liechtensteiner Regierung	10
4.2	Die Bezeichnung der für den Vollzug zuständigen Behörden	14
4.3	Handlungsfähigkeit des Landtages.....	17
4.4	Wahrung der direktdemokratischen Rechte.....	21
5	Eingriffe in Grundrechte.....	29
5.1	Eingriffe, die in Liechtenstein nie angeordnet werden mussten	30
5.2	Allgemeine Ausführungen zur rechtlichen Einordnung von Eingriffen	31
5.3	Bedeutung des Legalitätsprinzips.....	32
5.4	Bedeutung des Verhältnismässigkeitsprinzips	46
5.5	Wichtige Urteile der deutschsprachigen Staaten	52
6	Rechtsschutz.....	66
6.1	Das COVID-19-VJBG.....	66
6.2	Übersicht über alle möglichen Beschwerden an den StGH.....	67
6.3	Kurzer Rechtsvergleich zu den Beschwerdemöglichkeiten in der Schweiz.....	67
6.4	Abschliessende Bemerkungen zum Rechtsschutz.....	68
7	Verhältnis Liechtensteins zu Europa und zur Schweiz	69
7.1	COVID 19 – Einflüsse des EWR-Rechts	69
7.2	Zollanschlussvertrag mit der Schweiz	74
7.3	Abhängigkeit von den Nachbarstaaten.....	78
8	Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen	79
8.1	Überblick über den Inhalt der Untersuchung	80
8.2	Nähe zur Schweiz	80
8.3	Unterschiede zur Schweiz	81
8.4	Kritische Punkte	82
8.5	Positive Punkte.....	82
8.6	Ausgewählte Erkenntnisse und Empfehlungen.....	83
9	Referenzen	85

1 EINLEITUNG

Diese Studie soll die Herausforderungen darstellen, denen sich die liechtensteinische Rechtsordnung und ihre Akteure bei Ausbruch der Corona-Pandemie und während der folgenden fast drei Jahre gegenübersehen. Es ist ihr Ziel, aufzuzeigen, wo das geltende Verfassungs- und Gesetzesrecht und insbesondere die gesetzlichen Grundlagen zur Bekämpfung von Epidemien an ihre Grenzen kommen, wenn innert kürzester Zeit immer wieder andere Normen zum Schutz der Bevölkerung und zur Aufrechterhaltung der Versorgung erlassen werden müssen.

1.1 Gegenstand der Untersuchung

Der Fokus dieser rechtswissenschaftlichen Untersuchung liegt auf den Grundrechtseinschränkungen durch die zur Bekämpfung des Coronavirus eingesetzten Massnahmen. Die Wahrung der Grundrechte stellt eine Richtschnur für jedes staatliche Handeln dar. Die Rechte von verschiedenen Personengruppen waren während der Pandemie besonders tangiert. Man denke insbesondere an Kinder, Heimbewohnerinnen und -bewohner, Strafgefangene, Menschen mit einer Behinderung¹ oder Menschen, die nicht in den regulären Arbeitsmarkt integriert sind^{2,3}. Diese Untersuchung äussert sich deshalb vertieft zu den Einschränkungen des Besuchsrechts im Landesgefängnis, zur Frage, ob für Massnahmen in sozialmedizinischen Einrichtungen eine genügende gesetzliche Grundlage vorlag, zu den Anforderungen an die (verwaltungs-)strafrechtlichen Sanktionen gemäss Legalitätsprinzip sowie zur Verschiebung der Volksabstimmungen vom 7. Juni 2020.

Aus rechtsstaatlicher Sicht ist nicht nur massgebend, ob die getroffenen Massnahmen im Ergebnis verhältnismässig waren, sondern auch, in welchem Verfahren sie erlassen wurden. Ob also trotz der Notsituation die zuständigen Organe in dem von Verfassung und Gesetz vorgegebenen Verfahren entschieden. Daran schliesst sich die Frage an, ob das geltende Recht die nötigen Mittel für die Bewältigung von Krisen bereitstellt.

Unterstützungsleistungen an Private und Unternehmen sowie die Massnahmen, welche die Versorgung der Bevölkerung und das Aufrechterhalten der Landesverwaltung ermöglichten, werden im Folgenden nicht analysiert, ebenso wenig Anforderungen des Datenschutzes. Die Themen Coronatests und Impfung werden nicht erörtert. Das Liechtenstein-Institut verfasste zur Frage, ob und wie eine allgemeine Impfpflicht eingeführt werden könnte, im Januar 2022 eine Untersuchung.⁴ Seither sind zur Impfpflicht und zum Impfnachweis Entscheidungen des österreichischen Verfassungsgerichtshofes⁵ und des deutschen Bundesverfassungsgerichts⁶ ergangen.⁷ Nicht Gegenstand dieser Studie sind die Reaktionen internationaler Organisationen auf die Pandemie und die Auswirkungen ihrer Entscheide auf Liechtenstein.

1.2 Methode der Untersuchung

Diese Untersuchung wertet öffentlich zugängliche Dokumente aus. Es sind dies insbesondere Landesgesetzblätter, Berichte und Anträge (BuA) der Regierung an den Landtag, Medienmitteilungen der Regierung, Landtagsprotokolle, die Rechenschaftsberichte der Regierung sowie Jahresberichte weiterer Institutionen und Organisationen plus Urteile. Interne Anweisungen und die Kommunikation zwischen Amtsstellen sowie dem

¹ Siehe hierzu die Untersuchung von *Hornich*, COVID-19 and people with disabilities, die den Zeitraum bis März 2021 berücksichtigt.

² Siehe hierzu z.B. die Ausführungen von *VBW*, Jahresbericht 2020, S. 7.

³ *Verein für Menschenrechte in Liechtenstein (VMR)*, Bericht über die Umfrage, hatte für die Zeitspanne von März bis Juni 2020 seine 31 Mitgliedsorganisationen und die 21 Mitglieder der Kinderlobby um Auskunft gebeten, wie die von ihnen begleiteten oder vertretenen Personen(gruppen) mit der Pandemie und den von der Regierung getroffenen Massnahmen zurechtgekommen waren.

⁴ *Liechtenstein-Institut*, Impfpflicht in Liechtenstein.

⁵ Erkenntnis des österreichischen Verfassungsgerichtshofes vom 23. Juni 2022, G 37/2022-22, V173/2022.

⁶ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21 (Impfnachweis Covid-19), http://www.bverfg.de/e/rs20220427_1bvr264921.html, bezüglich Personen, die in bestimmten Einrichtungen des Gesundheitswesens und der Betreuung tätig sind (sog. einrichtungs- und unternehmensbezogene Nachweispflicht). BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 21. Juli 2022 - 1 BvR 469/20 (Impfnachweis Masern), http://www.bverfg.de/e/rs20220721_1bvr046920.html, bezüglich Personen, die in Gemeinschaftseinrichtungen wie Kindertagesstätten betreut werden oder tätig sind.

⁷ Die Beschwerde eines ungeimpften französischen Feuerwehrmannes wurde vom EGMR nicht in der Sache entschieden, weil die innerstaatlichen Rechtsbehelfe nicht erschöpft waren: EGMR, *Pierrick Thevenon c. France*, No 46061/21, Urteil vom 13. September 2022, abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-220004>.

Land und den Gemeinden können nicht untersucht werden. Ebenso wenig Verfügungen und die Arbeit, die in den Gemeinden geleistet wurde.

Alle drei Urteile des Staatsgerichtshofes (StGH), die bis jetzt (Stand: 6. Februar 2023) ergangen sind, werden ausgewertet. Urteile aus der Schweiz, aus Deutschland und Österreich sowie ausgewählte Literatur aus diesen Staaten werden zur Ergänzung referiert. Überdies werden die einschlägigen Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) berücksichtigt.

In der Schweiz, in Österreich und Deutschland veröffentlichen Parlamentskommissionen, staatlich eingesetzte Gremien wie der Deutsche Ethikrat, Verbände sowie unabhängige Expertinnen und Experten eine täglich grösser werdende Anzahl an Abhandlungen über verschiedene Aspekte des Umganges mit der Coronakrise. Sie können nicht alle eingearbeitet werden, sollen aber punktuell beigezogen werden.

1.3 Aufbau der Untersuchung

Nach einem kurzen Kapitel 2 über die Bedeutung der Begründungen, welche den Corona-Massnahmen beigefügt wurden, stellt Kapitel 3 die gesetzlichen Grundlagen für die Bekämpfung von Epidemien vor, die sich im Zollanschlussvertrag finden. Unter dem Titel «Demokratische Legitimation» werden in Kapitel 4 verschiedene Herausforderungen für den Erlass von Verfügungen durch die Regierung erörtert. Gefragt wird anschliessend, ob das Organisationsrecht so ausgestaltet ist, dass der Landtag seine Funktionen auch während der Pandemie erfüllen konnte und in einer nächsten Krise erfüllen könnte. Danach steht die Wahrung der direktdemokratischen Rechte im Zentrum. In Kapitel 5 erfolgen nach einer kurzen allgemeinen Einführung Ausführungen zu einzelnen Corona-Massnahmen, die in Grundrechte verschiedener Betroffener eingriffen, sowie zu den einschlägigen Urteilen. Das anschliessende Kapitel 6 stellt den Rechtsschutz in Liechtenstein dar. Kapitel 7 erörtert das Verhältnis Liechtensteins zu Europa und zur Schweiz. Gerade weil Liechtenstein zur Bekämpfung von Epidemien Schweizer Rechtsnormen anwendet, gilt es, sich die unterschiedliche verfassungsrechtliche Ordnung zu vergegenwärtigen. Abgeschlossen wird diese Untersuchung in Kapitel 8 mit einer zusammenfassenden Würdigung und Empfehlungen.

2 KOMMUNIKATION UND BEGRÜNDUNG DER CORONA-MASSNAHMEN

Damit Rechtsvorschriften Gültigkeit erlangen, müssen sie im dafür vorgesehenen Verfahren publiziert werden. Vor allem die Kundmachung der in Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften, die oft mehr als einmal in einer Woche geändert wurden, und der von Schweizer Recht inspirierten liechtensteinischen Normen, die mehr oder weniger im Gleichschritt an die aktuelle Situation angepasst wurden, stellten eine Herausforderung dar.

Hygienemassnahmen entfalten ihre Wirkung dann, wenn sich möglichst viele Menschen an sie halten. Um dies zu erreichen, wurden sie zusätzlich in Publikationsgefässen veröffentlicht, die alle Bewohnerinnen und Bewohner erreichen. Sie wurden deshalb auch über die Website der Regierung, über Teletext, durch Berichte von Radio Liechtenstein und 1FLTV, durch Interviews mit Behördenvertreterinnen und -vertretern im Radio und Fernsehen, mit Inseraten, durch Zeitungsartikel und Informationen auf den Websites der Zeitungen, die auch ohne Abonnement abgerufen werden konnten, verbreitet.

Nur wenn der Gesetz- und der Verordnungsgeber offenlegen, für welche Strategie sie sich entschieden haben und welchen Zweck sie mit einer Regelung verfolgen,⁸ können die Bürgerinnen und Bürger kontrollieren, ob diese Ziele erreicht worden sind, und können Gerichte überprüfen, ob die Grundrechtseingriffe geeignet und erforderlich sind und die Einschränkungen für die Betroffenen zumutbar sind.⁹ Können Sitzungen mangels Zeit oder Personal nicht oder nur knapp protokolliert werden und erfolgt die Kommunikation mehrheitlich

⁸ Zu der vom österreichischen Verfassungsgerichtshof eingeforderten Dokumentationspflicht siehe Kapitel 5.5.3.

⁹ So auch *Biaggini*, Das Verfassungsgefüge, ZBl 123/2022, S. 80. Es fällt auf, dass das Bundesgericht in seinen Begründungen immer wieder auf Medienmitteilungen des Bundesrates zurückgriff.

telefonisch, ist es selbst für die Beteiligten im Nachhinein schwierig nachzuvollziehen, warum wann welche Entscheide getroffen wurden, wer für sie verantwortlich ist und was man in Zukunft besser machen könnte.¹⁰ Während der Pandemie wurden viele Einschränkungen in Verordnungen getroffen und nicht durch den Landtag im Gesetzgebungsverfahren erlassen. Das hatte zur Folge, dass die ansonsten im Bericht und Antrag veröffentlichten Erläuterungen sowie die Ergebnisse der Prüfung auf Verfassungsmässigkeit und EWR-Konformität der Öffentlichkeit nicht zur Verfügung standen. Naturgemäss fallen bei Verordnungen auch die Argumentation der Landtagsabgeordneten und die weiterführenden Erklärungen durch die Regierungsmitglieder weg. Es war deshalb richtig und wichtig, dass die Regierung dem Landtag immer wieder Rede und Antwort stand und die Abgeordneten Auskunft von der Regierung verlangten. Ebenso war es hilfreich, dass die Regierungsmitglieder an den im Landeskanal übertragenen Medienkonferenzen und in Interviews erläuterten, warum sich die Regierung wann für welche Massnahme entschieden hatte.

Juristinnen und Juristen, die Normen auslegen, sind darauf angewiesen, Ausführungen zu ihrem Sinn und Zweck an einer allen zugänglichen Stelle in schriftlicher Form zu finden. Für sie sind nicht nur die jeweils aktuellen Erläuterungen von Bedeutung, sondern auch diejenigen zu den vorhergehenden Versionen der Normen, weshalb die Erläuterungen in einem Archiv abgespeichert werden sollten. Die Erläuterungen zur Covid-19-Verordnung sind heute (Stand: 6. Februar 2023) nicht mehr online zugänglich. Frei abrufbar sind hingegen die Medienmitteilungen der Regierung.¹¹

Welche Rechtswirkungen den Erläuterungen von Schweizer Behörden in Liechtenstein zukommt, wenn die liechtensteinische Covid-19-Verordnung dieselbe Formulierung verwendet und/oder wenn von amtlicher Seite auf sie verwiesen wird, wurde bis jetzt nicht gerichtlich geklärt. Ebenso wenig, welche Rolle Anweisungen und weiterführende Informationen spielen, die das BAG Institutionen und Verbänden in der Schweiz hat zukommen lassen. Offen ist auch, welche Wirkungen Anweisungen von Schweizer Berufsverbänden entfalten. Zu fragen wäre vor allem, ob ein Liechtensteiner Betrieb, der Vorgaben des Schweizer Verbandes nicht respektiert hat, in einem Schadensfall haftbar gemacht werden könnte.

3 AUSGANGSLAGE IN LIECHTENSTEIN DURCH DEN ZOLLANSCHLUSSVERTRAG

Dieses Kapitel bietet nach allgemeinen Bemerkungen zum Zollanschlussvertrag einen kurzen Überblick über das in Liechtenstein anwendbare schweizerische Epidemiengesetz, das Schweizer Covid-19-Gesetz und die Covid-19-Verordnungen der Schweiz sowie über das liechtensteinische 2G-Gesetz. Eine vertiefte Würdigung des Zusammenspiels des liechtensteinischen mit dem schweizerischen Recht erfolgt in Kapitel 7.2.

3.1 Die Bekämpfung von Epidemien stellt eine Zollvertragsmaterie dar

Liechtenstein ist über den Zollanschlussvertrag (ZV)¹² bezüglich vieler Bereiche eng an die Schweiz gebunden. Dies deshalb, weil Liechtenstein gemäss Art. 4 Abs. 1 Ziff. 2 ZV sämtliche Bestimmungen des schweizerischen Bundesrechts anwenden muss, «soweit der Zollanschluss ihre Anwendung bedingt.» Dies bedeutet vereinfacht gesagt, dass Liechtenstein in den als Zollvertragsmaterie bezeichneten Rechtsgebieten die von der Schweiz beschlossenen Gesetze, Verordnungen und Staatsverträge sowie die an diesen von Schweizer Seite angebrachten Änderungen übernehmen muss.¹³

¹⁰ So z. B. *Geschäftsprüfungskommission des Ständerates*, Umsetzung der Covid-19-Massnahmen an der Grenze, BBl 2021 2393 (S. 6).

¹¹ <https://medienportal.regierung.li/Medienmitteilungen>.

¹² Vertrag vom 29. März 1923 zwischen der Schweiz und Liechtenstein über den Anschluss des Fürstentums Liechtenstein an das schweizerische Zollgebiet, LGBl. 1923 Nr. 24 LR 0.631.112.

¹³ Gesundheitsminister Manuel Frick brachte dies in der Landtagssitzung vom 10. März 2022 so zum Ausdruck (Landtags-Protokolle 2022, S. 236): «Dabei galt es jeweils, sich möglichst nah an den relevanten Schweizer Verordnungsbestimmungen zu orientieren und gleichzeitig die liechtensteinischen Besonderheiten bestmöglich zu berücksichtigen.»

Bereits beim Abschluss des Zollanschlussvertrags im Jahr 1923 wurde das damalige Bundesgesetz gegen Epidemien in Anlage I zum Zollanschlussvertrag als Erlass aufgezählt, der in Liechtenstein Anwendung findet.¹⁴ Während der Pandemie waren auch Schweizer Gesetze und Verordnungen aus dem Bereich Wirtschaftliche Landesversorgung wichtig. Auf sie wird in dieser Studie nicht eingegangen. Nicht Gegenstand des Zollanschlussvertrags sind Massnahmen zur wirtschaftlichen Unterstützung von Unternehmen und Privaten, die wegen der Pandemie oder den Folgen ihrer Bekämpfung in Not geraten. Ebenso wenig Regeln, wie die öffentliche Hand während einer Pandemie ihre Aufgaben so gut als möglich erfüllen kann.

3.2 Die Schweizer Epidemiengesetzgebung

3.2.1 Das Epidemiengesetz und die Covid-19-Verordnungen

Weil die Bekämpfung von Epidemien eine Zollvertragsmaterie darstellt, hat Liechtenstein kein eigenes Epidemiengesetz und musste bei Ausbruch der Pandemie auch keines erlassen. Vielmehr konnte (und musste) sich Liechtenstein auf das Schweizer Epidemiengesetz von 2012¹⁵ stützen.¹⁶ Es wurde nach Ausbruch der Pandemie nur einmal revidiert.¹⁷ Es wurde um Bestimmungen zum Proximity-Tracing-System ergänzt.¹⁸

Wesentlich häufiger waren Änderungen an der Schweizer «Covid-19-Verordnung 2»¹⁹ und ihrer Nachfolgerin, der «Covid-19-Verordnung 3»²⁰. Diese Verordnungen bezweckten die «Aufrechterhaltung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Pflege und wichtigen medizinischen Gütern».²¹ Sie regelten vor allem die Einreise von Personen aus Risikoländern, die Ein- und Ausfuhr von Waren und die Versorgung mit wichtigen medizinischen Gütern.²² Die Geltungsdauer der Covid-19-Verordnung 3 vom 19. Juni 2020 wurde bis zum 30. Juni 2024 verlängert.²³

Dreimal erlassen und mehrmals abgeändert wurde die Schweizer «Covid-19-Verordnung Besondere Lage»²⁴. Gegenstand dieser Verordnung waren die «Massnahmen gegenüber der Bevölkerung, Organisationen und Institutionen sowie den Kantonen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie.» Sie hatte zum Ziel, die Verbreitung des Virus zu verhindern und Übertragungsketten zu unterbrechen.²⁵ Entsprechend enthielt sie vor allem Vorgaben zur Hygiene und zu den Schutzkonzepten. Ihre Regelungen fanden sich zu einem grossen Teil in der liechtensteinischen «Covid-19-Verordnung» wieder.²⁶ Die Schweizer Covid-19-Verordnung besondere Lage steht heute nicht mehr in Kraft. Nach wie vor in Kraft ist die liechtensteinische Covid-19-Verordnung vom 17. Februar 2022.²⁷ Ihre Geltungsdauer wurde am 22. Dezember 2022 auf den 30. Juni 2024 verlängert. Sie enthält (Stand: 6. Februar 2023) keine Massnahmen gegenüber der Bevölkerung mehr, sondern regelt

¹⁴ LGBl. 1923 Nr. 24: Anlage I Ziffer B.c.1.

¹⁵ Bundesgesetz vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG, SR 818.101).

¹⁶ Siehe zu den sich daraus ergebenden Vor- und Nachteilen Kapitel 7.2.2.1.

¹⁷ Änderung des Epidemiengesetzes vom 19. Juni 2020, AS 2020 2191, verlängert mit Bundesgesetz vom 17. Dezember 2021 (AS 2021 878) bis zum 31. Dezember 2022. Gestützt auf die Erfahrungen während der Pandemie wird nun an einer Revision des Epidemiengesetzes gearbeitet. Siehe hierzu z. B. *Bundeskanzlei*, Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements 2. Phase, S. 35 f.

¹⁸ Die diese Änderung umsetzende Verordnung des Bundesrates vom 24. Juni 2020 (AS 2020 2553) wurde wie die Änderung des Epidemiengesetzes bereits am nächsten Tag in LGBl. 2020 Nr. 204 kundgemacht.

¹⁹ Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19-Verordnung 2), ursprüngliche Version publiziert in AS 2020 773, aufgehoben per 22. Juni 2020 durch die Covid-19-Verordnung 3 in AS 2020 2195. Die Covid-19-Verordnung 2 hatte ihrerseits die Covid-19-Verordnung vom 28. Februar 2020 (publiziert in AS 2020 773) aufgehoben.

²⁰ Verordnung 3 vom 19. Juni 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19-Verordnung 3, SR 818.101.24), ursprüngliche Version publiziert in AS 2020 2195.

²¹ So Art. 1 Abs. 2 Covid-19-Verordnung 3 vom 19. Juni 2020.

²² Der Bundesrat sagte in der Botschaft vom 12. August 2020 zum Covid-19-Gesetz: «Alle Massnahmen, die weitgehend direkt unter epidemiologischem Gesichtspunkt als Massnahme nach dem EpG zur Verminderung der Verbreitung des Coronavirus (Covid-19) beziehungsweise zum Erhalt der medizinischen Kapazitäten zur Bewältigung der Epidemie zu rechtfertigen sind («Primärmassnahmen»), wurden ausschliesslich gestützt auf Artikel 7 EpG erlassen und in die COVID-19-Verordnung 2 integriert.»

²³ AS 2022 838.

²⁴ Erste Version: Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 19. Juni 2020 (ursprüngliche Version publiziert in AS 2020 2213). Zweite Version: Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 23. Juni 2021 (ursprüngliche Version publiziert in AS 2021 379). Dritte Version: Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 17. Februar 2022 (publiziert in AS 2022 97), befristet bis 31. März 2022.

²⁵ So Art. 1 aller drei Covid-19-Verordnungen besondere Lage.

²⁶ Covid-19-Verordnung vom 25. Juni 2020, LGBl. 2020 Nr. 206. Sie löste die Verordnung vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus, LGBl. 2020 Nr. 94, ab.

²⁷ LGBl. 2022 Nr. 18 LR 818.101.24. Sie löste die Covid-19-Verordnung vom 25. Juni 2020 ab.

nur noch die Aufrechterhaltung der Kapazitäten in der Gesundheitsversorgung, die Ausstellung der Covid-19-Zertifikate, die Übernahme der Kosten für Corona-Tests plus gewisse Aspekte der Vergütung von Leistungen zur Behandlung von Covid-19.

3.2.2 Das Covid-19-Gesetz

Am 25. September 2020 erliess die Schweiz ein Gesetz zur Bekämpfung des Coronavirus, das Covid-19-Gesetz.²⁸ Es trat am 26. September 2020 in Kraft, unterstand jedoch dem fakultativen Referendum.²⁹ Da dieses ergriffen wurde, musste am 13. Juni 2021 über das Gesetz abgestimmt werden. Dasselbe galt für seine Änderung vom 19. März 2021³⁰. Mit ihr wurde unter anderem die Grundlage für das Covid-Zertifikat für Genesene, Geimpfte und Getestete geschaffen. Sie wurde in der Abstimmung vom 28. November 2021 angenommen.³¹ Gegenstand des Covid-19-Gesetzes sind die «besonderen Befugnisse des Bundesrates zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie und zur Bewältigung der Auswirkungen der Bekämpfungsmassnahmen auf Gesellschaft, Wirtschaft und Behörden.»³² Es regelt vor allem, nach welchen Grundsätzen der Bundesrat seine Entscheide trifft und wie er die Kantone und Sozialpartner einzubeziehen und das Parlament zu informieren hat. Überdies weist es dem Bundesrat Kompetenzen zu, um (finanzielle) Unterstützung in den verschiedensten Sachgebieten zu leisten. Das Covid-19-Gesetz wurde in die Anlage I zum Zollanschlussvertrag aufgenommen.³³ Sehr viele seiner Bestimmungen wurden jedoch von Liechtenstein nicht für anwendbar erklärt.³⁴ Vereinfacht gesagt, gelten in Liechtenstein die allgemeinen Kriterien, nach denen über die Verhängung und die Aufhebung von einschränkenden Massnahmen befunden wird und ein Grossteil der Massnahmen im Bereich der Gesundheitsversorgung. Allerdings kann Liechtenstein einen eigenen Impfplan erstellen und ist bezüglich der Finanzierung (insbesondere der Covid-19-Tests) frei.

3.3 Das liechtensteinische 2G-Gesetz

Mit Urteil vom 10. Mai 2022 hatte der Staatsgerichtshof in StGH 2022/003 festgestellt, dass die Bestimmungen der Verordnung vom 15. Dezember 2021, mit denen die 3G-Regelung durch die 2G-Regelung ersetzt worden war, mangels einer genügenden gesetzlichen Grundlage verfassungswidrig waren.³⁵ Um im Herbst/Winter bei Bedarf den Zugang zu bestimmten Einrichtungen, Betrieben und Veranstaltungen auf Personen beschränken zu können, die über ein Covid-19-Impf- oder Genesungszertifikat verfügen, unterbreitete die Regierung dem Landtag bereits am 21. Juni 2022 einen Antrag auf Ergänzung des Gesundheitsgesetzes (GesG³⁶).³⁷ Sie begründete ihn damit, dass nicht ausgeschlossen werden könne, dass auch künftig Massnahmen getroffen werden müssen, um eine Überlastung des Gesundheitssystems zu vermeiden. Ohne solche Regelung könne es sein, dass in der Schweiz eine 2G-Beschränkung gelten würde, während «zeitgleich in Liechtenstein weitergehende Massnahmen wie Betriebsschliessungen verordnet werden müssten», da Liechtenstein «nicht zuletzt staatsvertraglich verpflichtet ist, auch ohne die Möglichkeit einer 2G-Beschränkung im Rahmen der Pandemiebekämpfung wirkungsvolle Massnahmen zu ergreifen.»³⁸

²⁸ Bundesgesetz vom 25. September 2020 über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Gesetz, SR 818.102), ursprüngliche Version publiziert in AS 2020 3835.

²⁹ Die ursprüngliche Version vom 25. September 2020 unterstand – wie die späteren Änderungen – dem fakultativen Referendum gestützt auf Art. 141 Abs. 1 Bst. b BV.

³⁰ Änderung vom 19. März 2021 des Covid-19-Gesetzes (Härtefälle, Arbeitslosenversicherung, familienergänzende Kinderbetreuung, Kulturschaffende, Veranstaltungen), AS 2021 153.

³¹ Gegen die Änderungen vom 18. Dezember 2020 (AS 2020 5821), vom 18. Juni 2021 (AS 2021 354) und vom 17. Dezember 2021 (AS 2021 878) wurde das Referendum nicht ergriffen.

³² So Art. 1 Abs. 1 Covid-19-Gesetz, unverändert seit dem Erlass am 25. September 2020.

³³ LGBl. 2020 Nr. 285.

³⁴ Siehe die Auflistung der nicht anwendbaren Bestimmungen in LGBl. 2020 Nr. 285 (als das Covid-19-Gesetz erstmals in der Anlage I zum Zollanschlussvertrag aufgeführt wurde) und in LGBl. 2022 Nr. 280 (der aktuellen Version).

³⁵ Siehe Kapitel 5.5.2.3.

³⁶ Gesundheitsgesetz (GesG) vom 13. Dezember 2007, LGBl. 2008 Nr. 30 LR 811.01.

³⁷ Art. 49 Abs. 5 GesG hätte gemäss dem Antrag der Regierung gelautet: «Soweit dies zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie erforderlich ist, kann die Regierung mit Verordnung den Zugang zu bestimmten Einrichtungen, Betrieben und Veranstaltungen auf Personen mit einem entsprechenden Impf- oder Genesungsnachweis beschränken.»

³⁸ BuA Nr. 66/2022, S. 7, ähnlich S. 12. Die Regierung bezeichnete (ebd., S. 13) die Beschränkung des Zuganges auf Geimpfte und Genesene als mildere Massnahme als generelle Schliessungen.

Der auf den 29. Juni 2022 zu einer Sondersitzung einberufene Landtag stimmte der Gesetzesänderung mit 18 von 25 Stimmen zu und sprach sich dagegen aus, die Vorlage direkt dem Volk zu unterbreiten.³⁹ Vor diesen beiden Beschlüssen hatte der Landtag die Einleitung von Art. 49 Abs. 5 GesG ergänzt: «Soweit dies zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie und zur Vermeidung eines Regelungsgefälles mit der Schweiz erforderlich ist, kann die Regierung [...]»⁴⁰ Dies ist soweit ersichtlich das erste Mal, dass der Begriff «Regelungsgefälle» in einem Erlass steht und dass explizit auf die Schweiz Bezug genommen wird.

Das Referendumsbegehren kam mit 3'572 Unterschriften zustande. Die Regierung setzte am 1. August 2022 die Abstimmung auf den 18. September 2022 an.⁴¹ Die Vorlage wurde bei einer Stimmbeteiligung von 66,8% mit 52,7% Nein-Stimmen abgelehnt.⁴²

3.4 Zwischenbemerkungen zum Zollanschlussvertrag

Bezüglich der Anwendung des Zollanschlussvertrags besteht in Liechtenstein und der Schweiz eine langjährige Routine. Zu den Schweizer Behörden bestehen gute Beziehungen. Die grosse Zahl an Schweizer Normen, die in Liechtenstein zur Anwendung gebracht werden mussten, stellte jedoch eine Herausforderung dar.⁴³ Überdies zeigten sich dogmatische Fragen, vor allem weil die Schweizer Normen zur Bekämpfung des Coronavirus möglichst rasch auch in Liechtenstein zur Anwendung gelangen sollten.⁴⁴

Der Zollanschlussvertrag war in der Bevölkerung schon lange nicht mehr so bewusst zur Kenntnis genommen worden wie während der Pandemie. Soweit ersichtlich, wurde die demokratische Legitimation der auf ihn gestützten Massnahmen nicht wegen ihrer Herkunft in Frage gestellt.⁴⁵ Hingegen gab es durchaus inhaltliche Kritik am Epidemiengesetz⁴⁶ und an den von der Regierung erlassenen Verordnungen. Wie der Staatsgerichtshof in StGH 2022/003 aufzeigte, hat die Berufung auf Schweizer Bestimmungen Grenzen.

4 DEMOKRATISCHE LEGITIMATION

Wie in Österreich, aber anders als in der Schweiz, gelangte in Liechtenstein während der Corona-Pandemie kein Notrecht zur Anwendung. Da der Landtag und die Regierung jederzeit handlungsfähig waren, bestand keine Notwendigkeit für Erbprinz Alois, als Stellvertreter des Landesfürsten, gestützt auf Art. 10 LV mittels Notverordnungen Massnahmen anzuordnen. Am 18. März 2020 stellte er sich in einer über den Landeskanal verbreiteten Ansprache hinter die Regierung. Er sagte: «Je besser sich ein jeder an die Anweisungen der Regierung und der Behörden hält, desto geringer werden die negativen Auswirkungen sein.»⁴⁷ Auch später unterstützte er die Regierung durch sein öffentliches Auftreten, zum Beispiel indem er in seiner Ansprache zu Weihnachten 2021 die Bevölkerung zum Impfen aufrief.⁴⁸

³⁹ Landtags-Protokolle 2022, S. 1450.

⁴⁰ Landtags-Protokolle 2022, S. 1445. Siehe den Text der Referendumsvorlage unter https://www.llv.li/files/srk/2022-11206_ref-gesg.pdf.

⁴¹ Siehe die amtliche Kundmachung in den Landeszeitungen vom 5. August 2022.

⁴² Siehe <https://www.abstimmungen.li/resultat/26>. Zu den Gründen, warum wer ein Ja in die Urne legte, siehe *Milic/Rochat*, Volksabstimmung «Gesetzliche Grundlage für 2G-Regelung».

⁴³ Gesundheitsminister Manuel Frick, Landtags-Protokolle 2022, S. 236 (Sitzung vom 10. März 2022): «Sehr oft war der zeitliche Druck gross, da der Gesundheitsschutz der Bevölkerung und auch die Interessen der Wirtschaftstreibenden im Land rasch verbindliche Schutzbestimmungen erforderten. Wiederholt lagen der Entscheid des Bundesrates und jener der liechtensteinischen Regierung nur wenige Stunden auseinander.»

⁴⁴ Siehe insbesondere *Schiess Rütimann*, Zollvertrag, in: Jusletter 4. Mai 2020, Rz. 78-87. Siehe auch das Beispiel der Verordnung vom 21. April 2020 über befristete Massnahmen im Bereich des Lebensmittelrechts [...], LGBL 2020 Nr. 142, in Kapitel 4.1.4.

⁴⁵ Siehe hierzu auch die Ausführungen in Fn. 541. Der Abgeordnete Günter Vogt sagte allerdings in der Landtagssitzung vom 10. März 2022 (Landtags-Protokolle 2022, S. 230): «Und ich denke, es wäre allenfalls irgendwann auch einmal legitim, darüber zu sprechen, ob Liechtenstein ein eigenes Epidemiengesetz erlassen will, könnte oder sollte. Dazu braucht es meines Erachtens aber auch eine breitere Informationsbasis.»

⁴⁶ Der Abgeordnete Patrick Risch sagte am 10. März 2022 (Landtags-Protokolle 2022, S. 221): «Ich glaube, vor allem die unbefristete Zeit, welche die Anwendung des Epidemiengesetzes erlaubt, ist für viele störend und problematisch.»

⁴⁷ *Erbprinz Alois von und zu Liechtenstein*, «Nehmen Sie Verantwortung wahr, schützen Sie sich selbst und andere», Liechtensteiner Volksblatt, 20.03.2020, S. 3.

⁴⁸ *Matt, Hannes*, Weihnachtsbotschaft: Erbprinz Alois ruft erneut zum Impfen auf, Liechtensteiner Volksblatt, 24.12.2021, S. 5.

Die meisten der einschneidenden Regelungen fanden sich in Verordnungen der Regierung. Das wirft mit Blick auf die Rechte des Landtages und der Stimmberechtigten Fragen auf,⁴⁹ konnte sich doch die Regierung anders als der schweizerische Bundesrat nicht auf Verfassungsbestimmungen stützen, die ihr für Krisen besondere Kompetenzen übertragen. Nach Ausführungen zu den (beschränkten) Kompetenzen der Regierung sowie zu verschiedenen Aspekten des Einsatzes von Verordnungen stehen in diesem Kapitel deshalb die Handlungsfähigkeit des Landtages und die Rechte der Stimmbürgerinnen und -bürger im Zentrum.

4.1 Unterschiedlich weit gehende Befugnisse des schweizerischen Bundesrates und der Liechtensteiner Regierung

4.1.1 Dreistufiges Modell des Epidemiengesetzes

Damit die Unterschiede zwischen Liechtenstein und der Schweiz betreffend Legitimation der Regierung klar zutage treten, wird hier kurz dargestellt, was die vom Epidemiengesetz vorgenommene Unterscheidung in normale, besondere und ausserordentliche Lage bedeutet. Sowohl die besondere als auch die ausserordentliche Lage wird vom Bundesrat ausgerufen⁵⁰ und für beendet erklärt. Art. 6 Abs. 1 EpG nennt die Voraussetzungen für das Vorliegen einer besonderen Lage. Die ausserordentliche Lage wird im Gesetz nicht definiert. Am 28. Februar 2020 erklärte der Bundesrat die besondere Lage, am 16. März 2020 die ausserordentliche Lage. Diese endete am 19. Juni 2020. Daraufhin galt bis am 31. März 2022 wieder die besondere Lage.

In der normalen Lage haben die Kantone die Kompetenz, Massnahmen gegenüber der Bevölkerung und bestimmten Personengruppen zu erlassen. Mit der Ausrufung der besonderen Lage erhält der Bundesrat das Recht, die in Art. 6 Abs. 2 EpG aufgezählten Massnahmen zu erlassen. Art. 6 Abs. 2 EpG ermächtigt ihn, auch schwerwiegende Eingriffe in Grundrechte per Verordnung vorzunehmen. Während der ausserordentlichen Lage darf der Bundesrat gemäss Art. 7 EpG alle «notwendigen Massnahmen» per Verordnung oder Verfügung anordnen. Art. 7 EpG wird in der Schweizer Literatur zum Teil als bloss deklaratorisch bezeichnet. Er wiederhole lediglich, was sich bereits aus Art. 185 Abs. 3 BV ergebe. An dieser Auslegung wurde und wird Kritik geübt. Für Liechtenstein ist dies nicht relevant. So oder so hat der Bundesrat keine Kompetenz, von Liechtenstein etwas zu verlangen, das über die Pflichten hinausgeht, die in den übrigen Bestimmungen des Epidemiengesetzes den Kantonen auferlegt sind.⁵¹ Wie *Patricia M. Schiess Rütimann* ausgeführt hat,⁵² gelten die gestützt auf Art. 6 Abs. 2 EpG in der besonderen Lage vom Bundesrat erlassenen Massnahmen – mit Ausnahme der unmittelbar für das Funktionieren des Binnenmarktes notwendigen Regelungen⁵³ – nur gegenüber den Kantonen, nicht im Verhältnis zu Liechtenstein.

Die liechtensteinische Regierung kann sich nicht auf Art. 6 Abs. 2 EpG oder Art. 7 EpG stützen. Diese ermächtigen nur den Bundesrat.

4.1.2 Grenzen bei schweren Eingriffen in Grundrechte

Der Bundesrat darf, wie soeben ausgeführt, sowohl in der ausserordentlichen als auch in der besonderen Lage per Verordnung schwere Eingriffe in Grundrechte vornehmen. Demgegenüber muss die liechtensteinische Regierung – StGH 2022/003, Erw. 4.11, hat daran erinnert – für schwerwiegende Eingriffe immer eine genügend bestimmte gesetzliche Grundlage vorweisen können, um dem Legalitätsprinzip Genüge zu tun.

Art. 40 Abs. 2 EpG kann als eine solche gesetzliche Grundlage dienen. Er lässt insbesondere das Verbot von Veranstaltungen, die Schliessung von Schulen, öffentlichen Institutionen und privaten Unternehmen zu, sowie das Verbot, bestimmte Gebäude oder Gebiete zu betreten. Art. 40 Abs. 2 EpG lässt jedoch nicht jeden weiteren denkbaren Eingriff in jedes beliebige Grundrecht zu. Für schwere Eingriffe, die nicht durch Art. 40

⁴⁹ Nach *Kley*, Demokratie im Coronazeitalter, S. 32, ist das «Hauptanliegen der Demokratie unter der Herrschaft des Rechts und der Grundrechte, nicht schnelle, sondern demokratische und am Gemeinwohl orientierte Entscheide zu fällen.»

⁵⁰ Zur Kritik an der Unschärfe, wann der Schritt von der normalen Lage zur besonderen Lage erfolgen darf und soll: *Wüest-Rudin/Müller/Haldemann (bolz+partner)*, Situationsanalyse Epidemiengesetz, S. 26 f.

⁵¹ Siehe hierzu *Schiess Rütimann*, Zollvertrag, in: Jusletter 4. Mai 2020, Rz. 33.

⁵² *Schiess Rütimann*, Zollvertrag, in: Jusletter 4. Mai 2020, Rz. 34-42.

⁵³ Das sind vor allem Regelungen zum Warenverkehr und zum internationalen Personenverkehr.

EpG oder ein anderes Gesetz gedeckt sind, muss die Regierung beim Landtag den Erlass eines Gesetzes beantragen. Nur der Landesfürst darf gestützt auf Art. 10 LV selbständige Verordnungen erlassen, die ihre Grundlage nicht in einem Gesetz finden.⁵⁴

4.1.3 Grenzen bei Massnahmen, die nicht dem Schutz der Gesundheit dienen

Der Anwendungsbereich des Epidemiengesetzes ist auf den Schutz des Menschen vor übertragbaren Krankheiten beschränkt. Art. 40 Abs. 1 EpG sagt, dass die zuständigen kantonalen Behörden Massnahmen anordnen dürfen, «um die Verbreitung übertragbarer Krankheiten in der Bevölkerung oder in bestimmten Personengruppen zu verhindern». Für alle Normen, die ein anderes Ziel verfolgen – wie das Funktionieren des Justizapparates oder Unternehmen während der Dauer der Krise vor dem Konkurs zu bewahren – kann Art. 40 EpG nicht als gesetzliche Grundlage dienen. Hält die Regierung solche Massnahmen für die Bewältigung der Krise für notwendig, muss sie sich auf eine Delegation in einem Gesetz stützen können. Liegt keine solche vor, hat die Regierung dem Landtag einen Antrag zu unterbreiten, damit er eine Delegationsnorm schafft oder die Materie selbst per Gesetz regelt.⁵⁵ Es ist allerdings nicht immer einfach zu entscheiden, ob eine Massnahme vorwiegend dem Gesundheitsschutz dient oder andere Aspekte im Vordergrund stehen. Dies zeigen die Ausführungen zur Verschiebung der Volksabstimmungen vom 7. Juni 2020.⁵⁶

4.1.4 Grenzen beim Überlagern von Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen

Der Bundesrat kann sich in einer Krise auf Art. 185 Abs. 3 BV stützen, der ihm für die Abwehr von schwerwiegenden Störungen der öffentlichen Ordnung sowie der inneren oder äusseren Sicherheit die Kompetenz gibt, Verordnungen und Verfügungen zu erlassen.⁵⁷ In der liechtensteinischen Verfassung findet sich keine solche Ermächtigung der Regierung. Trotzdem erliess diese bei Ausbruch der Pandemie im Frühling 2020 einzelne Verordnungen und Verordnungsbestimmungen, mit denen sie von bestehenden Gesetzen und Verordnungen abwich. Es zeigen sich hierbei unterschiedliche Konstellationen:

- Art. 7a Abs. 5 der Verordnung vom 31. März 2020 zur Abänderung der Covid-19-Verordnung⁵⁸ lautete: «In den Spitalabteilungen, die infolge der COVID-19-Erkrankungen eine massive Zunahme der Arbeit erfahren, ist die Geltung der Bestimmungen des Arbeitsgesetzes betreffend die Arbeits- und Ruhezeiten so lange sistiert, wie es die ausserordentliche Lage erfordert. Zeitliche oder finanzielle Kompensationen sind aber weiterhin zu gewähren. [...]»
Diese Regeln für das Spitalpersonal könnten auf Art. 40 EpG gestützt werden, wenn man diesen weit auslegt. Ob mit der Flexibilisierung die Verbreitung von Covid-19 «verhindert» werden konnte (wie es Art. 40 Abs. 1 EpG verlangt), muss offenbleiben. Auf jeden Fall war die Massnahme geeignet, sich positiv auf Erkrankte auszuwirken.
- Art. 6a Abs. 1 und 2 der Verordnung vom 20. März 2020 zur Abänderung der Covid-19-Verordnung⁵⁹ ermächtigte Postanbieter, online bestellte Lebensmittel und Gegenstände für den täglichen Bedarf an sieben Tagen der Woche zuzustellen. Sie mussten hierfür weder um eine Ausnahmegewilligung für Sonntagsarbeit noch um eine Ausnahme vom Sonntagsfahrverbot nachsuchen. Art. 6a Abs. 3 hob für diese Fahrten Fahrverbote und andere Verkehrsbeschränkungen, insbesondere in Fussgängerzonen, auf.

⁵⁴ So insbesondere *Müller/Johler*, Notstandsverfassung, S. 133 und S. 137, und *Wille, Herbert*, Liechtensteinische Staatsordnung, S. 322 f.

⁵⁵ Es war deshalb richtig, dass der Landtag das Ausfallgarantiesgesetz (LGBl. 2020 Nr. 100), das Covid-19-VJBG (LGBl. 2020 Nr. 136, siehe auch Kapitel 5.4.2.3 und 6.1) und verschiedene Änderungen am Arbeitslosengesetz (siehe sogleich Kapitel 4.1.4) erliess.

⁵⁶ Siehe Kapitel 4.4.

⁵⁷ Gemäss Art. 7d Abs. 2 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) treten diese bündnerischen Verordnungen innert sechs Monaten ausser Kraft.

⁵⁸ LGBl. 2020 Nr. 119.

⁵⁹ LGBl. 2020 Nr. 105.

An diesen Verordnungsbestimmungen war problematisch, dass sie andere Bestimmungen überlagerten, ohne diese genau zu bezeichnen und formell ausser Kraft zu setzen. Sie hätten denn auch Fragen aufgeworfen, wenn sie über längere Zeit zur Anwendung gekommen wären.⁶⁰

- Die Verordnung vom 25. März 2020 über befristete Massnahmen im Strassenverkehr⁶¹ setzte Fristen ausser Kraft und verlängerte so die Gültigkeit von Ausweisen, ohne dass sich deren Inhaberinnen und Inhaber um eine Verlängerung und die notwendigen Voraussetzungen (wie eine Weiterbildung) bemühen mussten. Art. 8 Abs. 2 der Verordnung hob das Sonntags- und Nachtfahrverbot für den Transport versorgungsrelevanter Güter auf.

Auch an diesen Bestimmungen war vor allem problematisch, dass sie andere Verordnungsbestimmungen überlagerten, ohne sie formell ausser Kraft zu setzen. Es ist fraglich, ob man von einer Durchführungsverordnung sprechen kann, so wie es die Verordnung mit der Nennung von Art. 99 Abs. 1 SVG⁶² im Ingress antönte.

- Die Verordnung vom 26. März 2020 über befristete Massnahmen im Bereich des Dienstrechts des Staatspersonals in Zusammenhang mit dem Coronavirus⁶³ statuierte die Zeit von 05.00 bis 22.00 Uhr als Normalarbeitszeit und regelte den Umgang mit negativen Zeitguthaben. Sie nannte in ihrem Ingress den Art. 60 StPG⁶⁴, wie wenn es sich bei ihr um eine Durchführungsverordnung handeln würde.

Die Regierung ist gemäss Art. 92 Abs. 2 LV zum Erlass von Durchführungsverordnungen ermächtigt,⁶⁵ nicht aber zum Erlass von so genannt gesetzesändernden, gesetzesvertretenden oder gesetzesergänzenden Verordnungen.⁶⁶ Sie darf in einer Verordnung das Gesetz nur so weit konkretisieren, als dies durch das Gesetz gedeckt ist. Verordnungsbestimmungen dürfen den gesetzlich vorgegebenen Rahmen nicht sprengen.⁶⁷ StGH 2003/26 Erw. 3 zitiert wie folgt aus StGH 1978/11: «Die Ergänzung des Gesetzes durch grundlegende, wichtige, primäre und nicht unumstrittene Bestimmungen darf nicht mittels Durchführungsverordnungen erfolgen, sondern nur in Gesetzesform.» Dies gilt auch für Bestimmungen, die ein Gesetz nicht bloss ergänzen, sondern einzelne seiner Bestimmungen ausser Kraft setzen. Ein Gesetz durch eine Verordnung abzuändern, steht im Widerspruch zu Art. 65 Abs. 1 LV und zu dem in Art. 92 Abs. 4 LV verankerten Gesetzmässigkeitsprinzip, auch wenn das Gesetz formell in Kraft bleibt.

Nach der hier vertretenen Ansicht handelte es sich bei der Verordnung vom 26. März 2020 über befristete Massnahmen im Bereich des Dienstrechts des Staatspersonals nicht um eine Durchführungsverordnung, weil eine Normalarbeitszeit von 05.00 bis 22.00 Uhr im Widerspruch zu Art. 10 Abs. 1 ArG steht.⁶⁸

- Die Verordnung vom 17. März 2020 über die Ausrichtung von Kurzarbeitsentschädigung zum Ausgleich der wirtschaftlichen Folgen des Coronavirus⁶⁹ regelte vor allem, unter welchen Voraussetzungen Arbeitsausfälle, die durch das Coronavirus verursacht wurden, als «anrechenbarer Arbeitsausfall» im Sinne von Art. 40 Abs. 1 Bst. a ALVG⁷⁰ gelten. Die Verordnung nannte im Ingress die Art. 41 Abs. 3, Art. 44 Abs. 1 und Art. 94 ALVG und damit auch die Bestimmung über die Durchführungsverordnungen als ihre Grundlage.

⁶⁰ Es fragt sich, ob nur Art. 19 Abs. 1 bis 3 ArG ausser Kraft gesetzt wurden oder auch Art. 19 Abs. 4 bis 6 ArG. Für die Arbeitnehmenden macht dies einen Unterschied, halten doch Art. 19 Abs. 4 und 5 ArG fest, dass sie nur mit ihrem Einverständnis zur Sonntagsarbeit herangezogen werden dürfen und einen Lohnzuschlag für bloss vorübergehende Sonntagsarbeit erhalten.

⁶¹ LGBl. 2020 Nr. 112, geändert durch die Verordnung vom 12. Mai 2020, LGBl. 2020 Nr. 177.

⁶² Strassenverkehrsgesetz (SVG) vom 30. Juni 1978, LGBl. 1978 Nr. 18 LR 741.01.

⁶³ LGBl. 2020 Nr. 113. Ihre Nachfolgerin vom 19. Januar 2021, LGBl. 2021 Nr. 15, enthielt gleichlautende Bestimmungen.

⁶⁴ Gesetz vom 24. April 2008 über das Dienstverhältnis des Staatspersonals (Staatspersonalgesetz, StPG), LGBl. 2008 Nr. 144 LR 174.11.

⁶⁵ Siehe z. B. StGH 2013/044 Erw. 3.3.2.

⁶⁶ So ausdrücklich StGH 2009/82 Erw. 3 mit weiteren Hinweisen auf Literatur und Rechtsprechung.

⁶⁷ So StGH 2013/044 Erw. 3.3.4.

⁶⁸ Art. 10 Abs. 1 ArG sagt, dass die betriebliche Tagesarbeit nicht vor 6 Uhr beginnen darf. Dass Art. 3 StPG das ArG für subsidiär anwendbar erklärt, ändert nach der hier vertretenen Ansicht nichts daran, dass Art. 10 ArG auf die Angestellten der Landesverwaltung und der Gemeindeverwaltungen anwendbar ist, so wie es Art. 3a Abs. 1 Bst. a ArG sagt.

⁶⁹ LGBl. 2020 Nr. 96.

⁷⁰ Gesetz vom 24. November 2010 über die Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz; ALVG), LGBl. 2010 Nr. 452 LR 837.0.

Diese Verordnung gab Art. 40 Abs. 1 Bst. a ALVG eine Bedeutung, die er bis dahin nicht gehabt hatte. Sie kann demnach nicht als bloss konkretisierend qualifiziert werden. Sie darf jedoch nicht für sich allein betrachtet werden, war sie doch ausdrücklich Teil des ersten Massnahmenpakets in Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Folgen des Coronavirus,⁷¹ dem der Landtag am 20. März 2020 zustimmte. Zudem wurde sie befristet. Bereits im Massnahmenpaket 2.0, dem der Landtag am 8. April 2020 seine Zustimmung erteilte, wurde mit Art. 94a ALVG⁷² eine gesetzliche Grundlage für die COVID-19-ALVV vom 9. April 2020⁷³ geschaffen, welche die Verordnung vom 17. März 2020 ablöste.⁷⁴ Der Ausführung in BuA Nr. 31/2020, S. 42, dass der Art. 94a ALVG zur Ermächtigung der Regierung zum Erlass besonderer Bestimmungen in Bezug auf bestimmte Vorschriften des ALVG verfassungskonform sei, weil die Ermächtigung «sowohl sachlich wie auch zeitlich eingeschränkt» werde, kann vorbehaltlos zugestimmt werden.

- Die Verordnung vom 21. April 2020 über befristete Massnahmen im Bereich des Lebensmittelrechts (COVID-19-LGV)⁷⁵ ermöglichte bei Versorgungsengpässen abweichende Angaben auf Lebensmittelverpackungen.

Ihr Inhalt entsprach genau dem, was die schweizerische Änderung vom 16. April 2020 der Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (LGV)⁷⁶ vorsah. Da die LGV eine Zollvertragsmaterie darstellt, wäre die Schweizer Änderung bei der nächsten Kundmachung der aufgrund des Zollvertrags in Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften berücksichtigt worden und mit der Kundmachung in Kraft getreten. Der Entscheid, ob es sinnvoll ist, Schweizer Gesetze und Verordnungen mit dringendem Inhalt eins zu eins zu kopieren, oder ob eine Änderung des Einführungs-Gesetzes zum Zollvertrag⁷⁷ und/oder des Gesetzes über die Kundmachung der in Liechtenstein anwendbaren Schweizerischen Rechtsvorschriften⁷⁸ zielführender wäre, obliegt dem Entscheid des Gesetzgebers.

4.1.5 Zwischenfazit

Die Beispiele von Kapitel 4.1.4 zeigen die engen Grenzen, welche der Regierung von der Verfassung gezogen sind. Selbst die in der Verordnung vom 17. März 2020 über die Ausrichtung von Kurzarbeitsentschädigung⁷⁹ getroffene Neuinterpretation von Art. 40 Abs. 1 Bst. a ALVG müsste strenggenommen als Verstoß gegen das Legalitätsprinzip qualifiziert werden, obwohl die Regierung nicht nur die Ordnungsbestimmungen befristete und in ein Gesamtkonzept einbettete, für das sie die Zustimmung des Landtages einforderte, sondern gleichzeitig auch die Vorbereitungen für die Revision des ALVG in Angriff nahm.

Mit Blick auf Krisen, in denen sich die Regierung nicht auf das Epidemienengesetz stützen kann, das zum Schutz der Gesundheit verhältnismässig weit gehende Eingriffe zulässt, könnte sich der Gesetzgeber deshalb fragen, ob die geltende Regelung ausreicht. Der mit dem Begriff «Landesrettung» bezeichnete Art. 137 Abs. 3 LVG⁸⁰, welcher der Regierung das Recht gibt, «die zum Schutze des Landes, seiner Bevölkerung und der öffentlichen Verwaltung erforderlichen Anordnungen [zu] treffen», sagt nämlich auch nicht präzise, wann die Regierung zu welchen Mitteln greifen darf. Dasselbe gilt für die von der Lehre erwähnte polizeiliche Generalklausel.⁸¹

⁷¹ Siehe BuA Nr. 22/2020, S. 8 und S. 15 f.

⁷² Siehe das Gesetz vom 8. April 2020 über die Abänderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes, LGBl. 2020 Nr. 135.

⁷³ Verordnung vom 9. April 2020 über befristete Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung in Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19-ALVV), LGBl. 2020 Nr. 138. Sie stand bis zum 31. Dezember 2022 in Kraft, siehe ihre letzte Abänderung vom 15. März 2022, LGBl. 2022 Nr. 53.

⁷⁴ Art. 94a ALVG lautete: «Soweit dies zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) und zur Abmilderung seiner Folgen erforderlich ist, kann die Regierung mit Verordnung besondere Vorschriften erlassen in Bezug auf: a) Art. 12 (Anrechenbarer Arbeitsausfall); [...]»

⁷⁵ LGBl. 2020 Nr. 142.

⁷⁶ AS 2020 1243.

⁷⁷ Einführungs-Gesetz vom 13. Mai 1924 zum Zollvertrag mit der Schweiz vom 29. März 1923, LGBl. 1924 Nr. 11 LR 631.112.1.

⁷⁸ Gesetz vom 20. Juni 1996 über die Kundmachung der in Liechtenstein anwendbaren Schweizerischen Rechtsvorschriften, LGBl. 1996 Nr. 122 LR 170.550.

⁷⁹ LGBl. 2020 Nr. 96.

⁸⁰ Gesetz vom 21. April 1922 über die allgemeine Landesverwaltungspflege (...), LGBl. 1922 Nr. 24 LR 172.020.

⁸¹ Die liechtensteinische Lehre bejaht wie die Schweizer Lehre und Rechtsprechung die Möglichkeit der Regierung, sich auf die Polizeigeneralklausel zu stützen: Müller/Jöhler, Notstandsverfassung, S. 126, Wille, Herbert, Liechtensteinische Staatsordnung, S. 325 f., und Kley, Liechtensteinisches Verwaltungsrecht, S. 197. Es ist möglich, dass ihre Voraussetzungen im einen oder anderen Fall gegeben sind, insbesondere wenn sehr rasch und gezielt zum Schutz eines polizeilichen Schutzgutes gehandelt werden muss.

Sie scheint jedoch mit der Konzentration auf den Schutz von Polizeigütern einen engeren Anwendungsbereich zu haben.

Die Kompetenz zum Erlass von Notverordnungen, die von Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen abweichen, liegt gemäss geltendem Recht beim Landesfürsten. Art. 10 LV ist so formuliert, dass man an schwerwiegende Eingriffe ins Rechtssystem denkt. Muss dringend gehandelt werden und ist dies dem Landtag nicht möglich, so spricht allerdings nichts dagegen, dass die Regierung den Landesfürsten darum bittet, Gesetzesbestimmungen abzuändern.

Es liegt am Gesetzgeber, ob er über eine Differenzierung diskutieren will, die der Regierung Kompetenzen für Notsituationen einräumen würde. Falls die Regierung de lege ferenda mehr Kompetenzen erhielte, sollte sie verpflichtet werden, die von ihr vorgenommenen Gesetzesänderungen dem Landtag an seiner nächsten Sitzung zur Genehmigung vorzulegen.⁸² Überdies wäre eine Befristung der betreffenden Normen sinnvoll. Sie ginge parallel mit den Notverordnungen des Landesfürsten, die gemäss Art. 10 Abs. 2 letzter Satz LV spätestens nach sechs Monaten ausser Kraft treten.

4.2 Die Bezeichnung der für den Vollzug zuständigen Behörden

Wenn in einer Verordnung geregelt wird, was getan werden muss, sollte in ihr auch stehen, wer hierfür zuständig ist. Häufig war dies in den liechtensteinischen Covid-19-Verordnungen nicht der Fall. In diesem Kapitel wird deshalb ausgeführt, was gilt, wenn die Covid-19-Verordnungen die für den Vollzug zuständigen Organe nicht explizit nennen.

4.2.1 Unterschiede zwischen Liechtenstein und der Schweiz

Der Vollzug des Epidemiengesetzes obliegt in der Schweiz selbst in der besonderen und ausserordentlichen Lage grundsätzlich den Kantonen. Wegen ihrer Organisationsautonomie muss das Epidemiengesetz offenlassen, welche kantonale Behörde welche Handlungen vornimmt. Das gilt auch für die Verordnungen des Bundesrates, es sei denn, er überträgt den Vollzug einer Behörde des Bundes.

Entsprechend finden sich in den Covid-19-Verordnungen des Bundesrates Formulierungen wie «Die Kantone stellen sicher [...]» oder «Die zuständige kantonale Behörde kann [...]». Solche Formulierungen muss die liechtensteinische Regierung auf die liechtensteinischen Verhältnisse «übersetzen». Ein Beispiel soll dies illustrieren:

Tabelle 1: Vergleich der Vollzugsbestimmungen der schweizerischen und der liechtensteinischen Covid-19-Verordnung vom 13. März 2020.

Schweiz COVID-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020, AS 2020 773	Liechtenstein Covid-19-Verordnung vom 13. März 2020, LGBl. 2020 Nr. 94
<i>Art. 6 Veranstaltungen und Betriebe</i> 1 Es ist verboten, öffentliche oder private Veranstaltungen, bei denen sich gleichzeitig 100 oder mehr Personen aufhalten, durchzuführen.	<i>Art. 5 Veranstaltungen und Betriebe</i> 1) Es ist verboten, öffentliche oder private Veranstaltungen, bei denen sich gleichzeitig 100 oder mehr Personen aufhalten, durchzuführen.
<i>Art. 7 Ausnahmen</i> Die zuständige kantonale Behörde kann Ausnahmen von den Verboten nach den Artikeln 5 und 6 bewilligen, wenn [...]	<i>Art. 6 Ausnahmen</i> Das Amt für Gesundheit kann nach Rücksprache mit der Regierung Ausnahmen von den Verboten nach Art. 5 bewilligen, wenn [...]
<i>Art. 8 Kontrollen der Vollzugsorgane und Mitwirkungspflichten</i>	<i>Art. 7 Aufsicht</i> 1) Das Amt für Gesundheit überwacht die Einhaltung der Massnahmen nach Art. 5.

⁸² Art. 137 Abs. 4 LVG bestimmt für den Fall der Landesrettung sogar, dass die Massnahmen «dahinfallen, wenn ihnen der sofort einzuberufende Landtag nicht zustimmt.»

<p>1 Die zuständigen kantonalen Behörden können in den Betrieben und an Örtlichkeiten jederzeit unangemeldet Kontrollen durchführen.</p> <p>2 Die Betreiber und Veranstalter haben den zuständigen kantonalen Behörden den Zutritt zu den Räumlichkeiten und Örtlichkeiten zu gewähren.</p> <p>3 Die Anordnungen der zuständigen kantonalen Behörden bei deren Kontrollen vor Ort sind unverzüglich umzusetzen.</p>	<p>2) Das Amt für Gesundheit darf in den Betrieben und an Örtlichkeiten jederzeit unangemeldet Kontrollen durchführen.</p> <p>3) Die Betreiber und Veranstalter haben dem Amt für Gesundheit den Zutritt zu den Räumlichkeiten und Örtlichkeiten zu gewähren.</p> <p>4) Die Anordnungen des Amtes für Gesundheit bei Kontrollen vor Ort sind unverzüglich umzusetzen.</p>
<p>Art. 9 <i>Vollzug</i> Die Kantone überwachen die Einhaltung der Massnahmen nach den Artikeln 5 und 6 auf ihrem Gebiet.</p>	<p>(siehe Art. 7 Abs. 1)</p>

4.2.2 Keine abschliessende Regelung des Vollzugs in den Covid-19-Verordnungen

Als schwierig erweist sich im soeben genannten Beispiel aus der Covid-19-Verordnung vom 13. März 2020 der allgemeine Artikel über den Vollzug respektive über die Aufsicht. Er lautet: «Die Kantone überwachen die Einhaltung der Massnahmen [...]» respektive «Das Amt für Gesundheit überwacht die Einhaltung der Massnahmen [...]»

Für jeden Kanton wäre zu prüfen, ob sich unmittelbar aus der Kantonsverfassung, aus einem Gesetz über die Kantonsverwaltung, aus einem thematisch einschlägigen Gesetz (wie z. B. dem Bildungs- oder Gesundheitsgesetz) oder aus einer speziellen kantonalen Verordnung zum Coronavirus ergibt, welche Behörde zuständig ist. Jedenfalls ergibt sich die Zuständigkeit nicht direkt aus der bundesrätlichen Covid-19-Verordnung. Demgegenüber erklärt die liechtensteinische Verordnung das Amt für Gesundheit für sämtliche Akte des Vollzugs zuständig. Damit kann aber wohl nicht gemeint sein, dass Angestellte des Amtes für Gesundheit eine trotz des Verbots durchgeführte Veranstaltung mit mehr als hundert Teilnehmerinnen und Teilnehmern hätten auflösen müssen. Das Amt für Gesundheit wird zwar in Art. 7 Abs. 1 der Verordnung mit der Überwachung der Einhaltung der Massnahmen betraut und müsste deshalb eigentlich auch das in Art. 5 Abs. 1 ausgesprochene Verbot durchsetzen. Dennoch ist davon auszugehen, dass diese Aufgabe der Landespolizei zugekommen wäre. Sie gelangt zum Einsatz, wenn Demonstrationen die öffentliche Ordnung zu gefährden drohen.⁸³ Der in Art. 2 Polizeigesetz enthaltene Aufgabenkatalog wurde während der Pandemie nicht eingeschränkt. In der liechtensteinischen Covid-19-Verordnung vom 13. März 2020 finden sich überdies keine Hinweise, dass die Angestellten des Amtes für Gesundheit mit der Befugnis ausgestattet worden wären, physischen Zwang gegen Personen auszuüben, die sich trotz eines Verbots versammeln.⁸⁴ Dies zeigt, dass eine Covid-19-Verordnung auch dann, wenn sie Ämtern Aufgaben zuweist, nicht zwingend jede Frage des Vollzugs abschliessend regelt, sondern dass nach wie vor auch andere Organe wie eben die Landespolizei zum Einsatz kommen können. Für Aspekte des Vollzugs, die eine Covid-19-Verordnung nicht explizit anspricht, bleiben somit diejenigen Behörden zuständig, die in einem bestehenden Gesetz mit dem betreffenden Aufgabenbereich betraut werden. Die Covid-19-Verordnungen können demnach nicht für sich allein gelesen werden.

4.2.3 Frage nach der Übertragung der Aufgaben

Wegen der Vielfalt an Themen kann es sein, dass mehrere Behörden mit dem Vollzug einer Covid-19-Verordnung betraut sind. Am Beispiel der Covid-19-Verordnung vom 25. Juni 2020⁸⁵ lässt sich dies gut zeigen. Sie statuiert in Art. 7 Abs. 1: «Die Betreiber und Organisatoren müssen Bst. a ihr Schutzkonzept den zuständigen Vollzugsorganen auf deren Verlangen vorweisen». Wer die zusätzlich auch in Bst. b und in Abs. 2 genannten

⁸³ Insbesondere gestützt auf Art. 2 Abs. 1 Bst. a Gesetz vom 21. Juni 1989 über die Landespolizei (Polizeigesetz; PolG), LGBl. 1989 Nr. 48 LR 143.0.

⁸⁴ Entsprechend hätten sie gemäss Art. 2 Abs. 1 Bst. p PolG die Landespolizei beiziehen müssen.

⁸⁵ LGBl. 2020 Nr. 206.

«zuständigen Vollzugsorgane» sind, müssen die Leserinnen und Leser mit Hilfe von Art. 4 Abs. 1 der Verordnung herausfinden. Dort wird von «Einrichtungen», «Betrieben, einschliesslich Bildungseinrichtungen» sowie «Organisatoren von Veranstaltungen» gesprochen. In Frage kommen deshalb insbesondere das Amt für Gesundheit (für Gesundheitseinrichtungen),⁸⁶ das Amt für Volkswirtschaft (für Betriebe, auf die das Arbeitsgesetz (ArG)⁸⁷ anwendbar ist, und für Gewerbebetriebe)⁸⁸ und das Schulamt (für die Bildungseinrichtungen).⁸⁹ Wer für «Veranstaltungen» zuständig sein könnte, erschliesst sich nicht ohne weiteres. Bei Anlässen auf öffentlichem Grund oder kirchlichen Veranstaltungen könnten es Gemeindeorgane sein.⁹⁰ Art. 9 der Verordnung macht es nicht einfacher, denn dort wird auf die gemäss Arbeits- und Unfallversicherungsgesetz zuständigen Behörden verwiesen, womit weder das Schulamt noch das Amt für Gesundheit gemeint sein können. Letzteres dürfte jedoch in Art. 10 angesprochen sein. Er verpflichtet nämlich die zuständigen Vollzugsbehörden, dem Koordinierten Sanitätsdienst die Gesamtzahl und Auslastung der Spitalbetten zu melden. Wenn eine Covid-19-Verordnung die betreffenden Behörden nicht namentlich aufführt, sondern nur auf die «zuständigen Vollzugsorgane» verweist, fragt sich, ob sie Art. 34 RVOG⁹¹ Genüge tut.⁹² Dieser sagt nämlich: «Die Ämter erledigen die Geschäfte, welche ihnen durch Gesetz, Verordnung, Regierungsbeschluss oder Auftrag des zuständigen Regierungsmitglieds übertragen sind.»⁹³

Findet sich die Übertragung auf die einzelnen Ämter nicht explizit in der Covid-19-Verordnung, richtet sich der Blick auf Gesetze, die den Ämtern Aufgaben zuweisen. Art. 41 Abs. 1 ArG zum Beispiel lautet: «Mit der Überwachung der Einhaltung dieses Gesetzes und der dazu ergangenen Verordnungen sowie der sich darauf stützenden Verfügungen wird das Amt für Volkswirtschaft betraut.» Dass das Amt für Volkswirtschaft nur für den Vollzug des Arbeitsgesetzes eingesetzt werden darf, ergibt sich daraus nicht. Aber aus Art. 41 Abs. 1 ArG darf das Amt für Volkswirtschaft auch nicht einfach die Kompetenz ableiten, Covid-19-Verordnungen zu vollziehen, die sich auf das Epidemien-gesetz stützen. Dasselbe gilt für das Amt für Gesundheit. Art. 50 Abs. 1 GesG ist sehr ähnlich formuliert: «Dem Amt für Gesundheit obliegt der Vollzug dieses Gesetzes und der dazu erlassenen Verordnungen, soweit Aufgaben nach diesem Gesetz keinem anderen Organ übertragen sind. Es ist insbesondere zuständig für: [...]»⁹⁴ Ob insbesondere Art. 50 Abs. 2 GesG und Art. 51 Abs. 1 GesG, die für bestimmte Kompetenzen des Amtes für Gesundheit und des Amtes für Lebensmittelkontrolle und Veterinärwesen keine direkte Anknüpfung an das Gesundheitsgesetz und seine Verordnungen vornehmen, den beiden Ämtern die Kompetenz geben, Covid-19-Verordnungen zu vollziehen, wäre näher zu prüfen.

Art. 106 Schulgesetz (SchulG)⁹⁵ lautet schlicht und einfach: «Dem Schulamt obliegen folgende Aufgaben: a) Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des Schulbetriebs in den öffentlichen Schulen, insbesondere: aa) Planung und Gewährleistung des Schulbetriebes in personeller und organisatorischer Hinsicht in Zusammenarbeit mit den Schulleitungen; bb) laufende Versorgung der Schulen mit den für den Schulbetrieb erforderlichen Mitteln [...]» Dass durch die Covid-19-Verordnung die Schulen verpflichtet werden, ihr Schutzkonzept dem Schulamt vorzulegen und dessen Vertreterinnen und Vertreter Zugang zu den Räumlichkeiten erhalten, ist durch den Wortlaut von Art. 106 SchulG gedeckt. Ob das Schulamt jedoch zu der in Art. 7 Abs. 2 Satz 2 Covid-19-Verordnung vom 25. Juni 2020 notfalls vorgesehenen Schliessung einer Bildungseinrichtung zuständig wäre, ist fraglich. Art. 106 Bst. m SchulG gibt dem Schulamt nämlich nur die Kompetenz, die in Art.

⁸⁶ Siehe insbesondere Art. 50 Abs. 2 GesG.

⁸⁷ Gesetz vom 29. Dezember 1966 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz), LGBl. 1967 Nr. 6 LR 822.10.

⁸⁸ Siehe insbesondere Art. 41 ArG und Art. 34 sowie Art. 39 f. Gewerbe-gesetz (GewG) vom 30. September 2020, LGBl. 2020 Nr. 415 LR 930.1.

⁸⁹ Siehe insbesondere Art. 106 Bst. a SchulG.

⁹⁰ Siehe insbesondere Art. 12 Abs. 2 Bst. f und h Gemeinde-gesetz (GemG) vom 20. März 1996, LGBl. 1996 Nr. 76 LR 141.0.

⁹¹ Gesetz vom 19. September 2012 über die Regierungs- und Verwaltungsorganisation (RVOG), LGBl. 2012 Nr. 348 LR 172.011.

⁹² Dazu, dass die in Art. 34 RVOG angesprochene Delegation dem Legalitätsprinzip genügen muss, siehe *Beck*, Verwaltungskompetenzen, S. 173.

⁹³ *Bussjäger*, Art. 92 LV, Online-Kommentar Liechtenstein-Institut, Rn. 60, sagt überdies: «Auch behördliche Zuständigkeiten müssen, wenn sie schon an den Ordnungsgeber delegiert werden, dann doch entsprechend vorherbestimmt sein.»

⁹⁴ Allerdings erklärt Art. 50 Abs. 1 Bst. c GesG das Amt für Gesundheit zuständig für «die Überwachung der allgemeinen Volksgesundheit und die Planung von Dispositiven für Krisensituationen sowie für den Erlass notwendiger erster Anordnungen bei Auftreten von Epidemien oder sonstigen unmittelbaren Gefahren für die öffentliche Gesundheit».

⁹⁵ Schulgesetz (SchulG) vom 15. Dezember 1971, LGBl. 1972 Nr. 7 LR 411.0.

88 Abs. 2 SchulG aufgelisteten Übertretungen zu ahnden. Zwar sagt Art. 3 Abs. 5 RVOG, dass Verwaltungsaufgaben «nur dann bei der Regierung [verbleiben], wenn dies aufgrund der Bedeutung der Aufgaben notwendig ist». Dabei handelt es sich allerdings um einen allgemeinen Grundsatz, der mit seiner absoluten Formulierung in einem Spannungsverhältnis zu Art. 78 Abs. 2 LV steht. Letzterer sieht nämlich vor, dass nur «bestimmte Geschäfte» übertragen werden dürfen, wobei die Übertragung durch ein Gesetz oder eine gesetzliche Ermächtigung erfolgen muss.⁹⁶ Die Regierung hat demnach nicht freie Hand, in Verordnungen Aufgaben auf Amtsstellen etc. zu übertragen. Da Art. 6 der Covid-19-Verordnung vom 25. Juni 2020 für die Erleichterungen von den Vorgaben ausdrücklich die Regierung als zuständig bezeichnet, wäre es wenig logisch, wenn ein Amt (und nicht die Regierung) die Schliessung als schärfste Massnahme treffen würde. Eine Klarstellung in der Verordnung wäre jedoch hilfreich.

4.2.4 Keine Hinweise auf den Rechtsschutz

Wegen der Vielzahl an wichtigen Themen, die sie regeln, gleichen die Covid-19-Verordnungen aus Liechtenstein und der Schweiz Gesetzen. Tatsächlich finden sich denn auch die Regelungen, die sie treffen, in Österreich und Deutschland im Gesetz. Während aber in der Regel in den Gesetzen – auch in Liechtenstein – klar geregelt wird, wer für was zuständig ist und nach den Strafbestimmungen der Rechtsschutz abgehandelt wird, sehen die Covid-19-Verordnungen anders aus. Sie enthalten zwar ein Kapitel mit Strafbestimmungen, aber kein Kapitel mit dem Titel «Rechtsmittel», in dem der Rechtsschutz gegen Entscheidungen und Verfügungen geregelt würde.

Überdies arbeiten die Covid-19-Verordnungen oft mit Verboten, mit der direkten Verpflichtung («Die Arbeitgeber müssen gewährleisten, dass»⁹⁷) und mit Empfehlungen⁹⁸ («Jede Person beachtet»⁹⁹). So können sie offenlassen, welche Instanz Massnahmen ergreifen muss, wenn die Genannten ihren Pflichten nicht nachkommen oder Empfehlungen nicht befolgen.

4.3 Handlungsfähigkeit des Landtages

Obwohl in einer Krise die Fäden zuerst einmal bei der Regierung zusammenlaufen, kommt dem Parlament als «gesetzmässigem Organ der Gesamtheit der Landesangehörigen»¹⁰⁰ eine wichtige Rolle zu. Gerade wenn es gilt, unpopuläre Entscheide zu fällen, ist es wichtig, dass sie so gut als möglich vorbereitet werden, breit abgestützt sind,¹⁰¹ gut begründet und kritisch überprüft werden. In einer Krise ist die Kontrolle der Regierung durch das Parlament unverzichtbar,¹⁰² vor allem wenn die Massnahmen der Regierung so viele verschiedene Bereiche tangieren wie bei der Bekämpfung des Coronavirus.¹⁰³

In diesem Kapitel wird deshalb untersucht, ob das geltende Organisationsrecht so ausgestaltet ist, dass der Landtag seine Funktionen während der Pandemie erfüllen konnte. Hierbei erfolgt eine Konzentration auf die Frage, ob er auch in einer Krise das Quorum für die Beschlussfassung erreichen und genügend rasch handeln kann, sei es, um Anträge der Regierung zu verabschieden oder der Regierung Aufträge zu erteilen. Vereinzelt wird vergleichend auf die Diskussion in der Schweiz hingewiesen.¹⁰⁴

⁹⁶ Siehe hierzu *Beck*, Verwaltungskompetenzen, S. 173.

⁹⁷ So Art. 8 Covid-19-Verordnung vom 25. Juni 2020, LGBl. 2020 Nr. 206.

⁹⁸ Siehe hierzu Kapitel 5.3.2.

⁹⁹ So z. B. Art. 3 Covid-19-Verordnung vom 25. Juni 2020, LGBl. 2020 Nr. 206.

¹⁰⁰ So Art. 45 Abs. 1 LV.

¹⁰¹ So z. B. *Ammann/Uhlmann*, Switzerland, S. 198.

¹⁰² Siehe hierzu bezogen auf den Landtag *Frommelt/Schiess Rütimann*, Die Rolle des Landtages, S. 7 f.

¹⁰³ *Stöckli*, Regierung und Parlament, ZSR-Sondernummer «Pandemie und Recht» (2020), S. 12.

¹⁰⁴ Siehe die beiden Parlamentarischen Initiativen der SPK des Nationalrates vom 29. Mai 2020 «Handlungsfähigkeit des Parlamentes in Krisensituationen verbessern» (Geschäft 20.437) und «Nutzung der Notrechtskompetenzen und Kontrolle des bundesrätlichen Notrechts in Krisen» (Geschäft 20.438). Im Nationalrat standen am 14. März 2022 und im Ständerat am 29. September 2022 die folgenden Themen im Vordergrund: Einberufung einer ausserordentlichen Session; virtuelle Teilnahme an Ratssitzungen durch einzelne Parlamentsmitglieder; virtuelle Durchführung von Ratssitzungen; Durchführung von Ratssitzungen ausserhalb Berns; das Zusammenwirken von Bundesrat und Bundesversammlung in dringlichen Fällen der Normsetzung.

4.3.1 Sitzungen in Vaduz

Martin Wilhelm und *Felix Uhlmann* fragen für die Schweiz, ob der Bundesrat «die Durchführung von Parlamentsitzungen regeln und gegebenenfalls verbieten darf, um Gefährdungen der Parlamentsmitglieder, des Personals, der Öffentlichkeit und der Funktionsfähigkeit des Parlaments als Ganzes abzuwenden.»¹⁰⁵ Sie verneinen diese Frage, weil das Parlament seine Kontrollfunktion ausüben können muss und ihm «in organisatorischer Hinsicht ein Selbstbestimmungsrecht» zukommt.¹⁰⁶ Der liechtensteinische Landtag ist gemäss Verfassung zwar nicht wie die Schweizer Bundesversammlung die «oberste Gewalt»,¹⁰⁷ aber als das «gesetzmässige Organ der Gesamtheit der Landesangehörigen» (so Art. 45 Abs. 1 LV) der Repräsentant des Volkes, das zusammen mit dem Fürsten die Staatsgewalt ausübt (siehe Art. 2 LV). Von daher hat die Regierung keine Kompetenz, dem Landtag das Abhalten einer Sitzung zu verbieten oder andere einschränkende Vorschriften zu machen. Solange der Landtag in der Lage ist, sich ordnungsgemäss zu versammeln, kann er Verfassung und Gesetz so ändern, dass er auch in einer Krise handlungsfähig bleibt, z. B. indem er das Quorum senkt oder hybride oder virtuelle Sitzungen für zulässig erklärt. Ist er nicht mehr in der Lage, eine ordnungsgemässe Sitzung abzuhalten und solche Beschlüsse zu fassen, könnte der Landesfürst mittels Notverordnung gemäss Art. 10 LV entsprechende Anordnungen treffen.

Da Art. 1 Abs. 2 LV Vaduz als Sitz des Landtages nennt, muss der Landtag seine Beschlüsse auf dem Gebiet der Gemeinde Vaduz treffen,¹⁰⁸ aber nicht im Landtagsgebäude. Dass sich die Abgeordneten zur Sondersitzung vom 20. März 2020 und auch später im Vaduzer-Saal versammelten, ist deshalb nicht zu beanstanden, sondern mit Blick auf den Schutz ihrer Gesundheit positiv zu würdigen. Wegen der stellvertretenden Abgeordneten,¹⁰⁹ welche die an der Sitzungsteilnahme verhinderten Abgeordneten ihrer Wählergruppe vertreten müssen (siehe Art. 49 Abs. 4 LV), ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass das Quorum von 17 Abgeordneten (gemäss Art. 58 Abs. 1 LV zwei Drittel der insgesamt 25 Abgeordneten) auch in einer Krise erreicht wird.¹¹⁰ Soweit ersichtlich, bestand in Liechtenstein kein Bedürfnis, den Landtag virtuell tagen zu lassen oder einzelne Abgeordnete elektronisch zuzuschalten.¹¹¹ In einem Parlament mit einem hohen Quorum und vielen Parlamentsmitgliedern, die sich in Quarantäne befinden oder als Mitglied einer Risikogruppe der Empfehlung nachkommen, zu Hause zu bleiben,¹¹² könnte das Bedürfnis, Sitzungen virtuell abhalten zu können, grösser sein als in Liechtenstein, dessen Landtag über stellvertretende Abgeordnete verfügt. Dazu kommt, dass die Anreise für die liechtensteinischen Parlamentsmitglieder kurz ist. Das erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass sie auch in einer unsicheren Lage zur Sitzung erscheinen. Das Institut der stellvertretenden Abgeordneten darf nicht dazu verleiten, den Gesundheitsschutz im Verhandlungssaal nicht ernst zu nehmen mit dem Argument, wer sich nicht sicher fühle, könne sich vertreten lassen. Schliesslich sind alle Abgeordneten verpflichtet, zur Sitzung zu erscheinen (Art. 53 LV). Es sollen sich auch diejenigen Abgeordneten, die ihre Gesundheit als fragil einschätzen, an der Sitzung sicher fühlen.¹¹³

Da Verfassung und Gesetz von der physischen Präsenz der Abgeordneten und der Regierungsmitglieder in Vaduz ausgehen, würden die Durchführung einer Sitzung in virtueller Form oder die Zuschaltung einzelner

¹⁰⁵ *Wilhelm/Uhlmann*, Herausforderungen, Parlament 2020/2, S. 7.

¹⁰⁶ *Wilhelm/Uhlmann*, Herausforderungen, Parlament 2020/2, S. 8. *Stöckli*, Regierung und Parlament, ZSR-Sondernummer «Pandemie und Recht» (2020), S. 40, bringt zusätzlich vor, dass die Gewaltenteilung aufrecht erhalten werden muss.

¹⁰⁷ Art. 148 Abs. 1 BV lautet: «Die Bundesversammlung übt unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund aus.»

¹⁰⁸ *Bussjäger*, Art. 1 LV, Online-Kommentar Liechtenstein-Institut Rn. 78.

¹⁰⁹ In der Legislaturperiode 2017 bis 2021 waren es acht, in der Legislaturperiode 2021 bis 2025 sind es zehn stellvertretende Abgeordnete.

¹¹⁰ *Uhlmann*, Kurzgutachten Stadtrat Frauenfeld, Rn. 25, weist darauf hin, dass auch dann, wenn das Quorum erreicht wird, ein Problem bestehen kann: Nämlich dass das Parlament anders zusammengesetzt ist aufgrund des Alters oder körperlicher Behinderungen der Abgeordneten. Dies ist auch mit Blick auf das Prinzip der demokratischen Repräsentation und der Gewährleistung der politischen Rechte problematisch, so ausdrücklich *Wilhelm/Uhlmann*, Herausforderungen, Parlament 2020/2, S. 8.

¹¹¹ Siehe zu den Vorstössen, virtuelle Sitzungen der Bundesversammlung sowie die hybride Teilnahme einzelner Ratsmitglieder in Krisensituationen zuzulassen, insbesondere: Bericht der SPK-NR vom 27. Januar 2022, BBl 2022 301 (vor allem S. 45–48).

¹¹² Zum Spannungsverhältnis zwischen der Empfehlung, zu Hause zu bleiben, und der Pflicht, an den Sitzungen teilzunehmen, siehe z. B. *Uhlmann*, Kurzgutachten Stadtrat Frauenfeld, Rn. 21 ff.

¹¹³ *Ammann/Uhlmann*, Schweiz, S. 194, weisen darauf hin, dass es problematisch ist, wenn auch nur ein Ratsmitglied aus gesundheitlichen Gründen oder wegen seines Alters von einer Sitzung ausgeschlossen wird.

Parlaments- oder Regierungsmitglieder mit technischen Hilfsmitteln eine Verfassungsänderung voraussetzen. Ist es dem Landtag nicht mehr möglich, eine solche zu initiieren, bräuhete es hierfür eine Notverordnung des Landesfürsten.

4.3.2 Kurzfristige Einberufung

Der Landtag kann kurzfristig zu einer Sondersitzung einberufen werden. Gemäss Art. 19 Abs. 1 seiner Geschäftsordnung (GOLT)¹¹⁴ kann in «dringenden Fällen» die ordentliche Frist von drei Wochen abgekürzt werden. Rechtlich spricht somit nichts dagegen, eine Sitzung wenn nötig sogar auf den nächsten Tag anzusetzen. Da die ordentlichen Sitzungen nicht selten bis spät am Abend dauern, dürfte auch in einer Krise zu einer Sitzung auf den Abend eingeladen werden, damit sich die Parlamentsmitglieder erst nach Arbeitschluss zur Sitzung begeben müssen.

Die auf vier Wochen angesetzte ordentliche Frist für die Zustellung von Vorlagen, Berichten und Anträgen an die Abgeordneten kann in dringenden Fällen vom Landtagspräsidenten abgekürzt werden (Art. 19 Abs. 3 GOLT), was denn auch mehrfach vorkam.¹¹⁵ Ohne Vorlauf müssen sich die Abgeordneten dann mit einem Gegenstand befassen, wenn der Landtag zu Beginn der Sitzung auf Antrag der Regierung oder eines Abgeordneten beschliesst (Art. 21 Abs. 2 GOLT), einen Verhandlungsgegenstand «infolge besonderer Dringlichkeit» zu verhandeln.

Für den Normalfall verlangt Art. 38 Abs. 1a GOLT, dass die parlamentarischen Eingänge Motion, Postulat und Interpellation spätestens vier Wochen vor der Sitzung, an welcher sie behandelt werden sollen, beim Parlamentsdienst eingereicht werden. Eine Ausnahme besteht, wenn fünf Abgeordnete unter Angabe des zu behandelnden Geschäfts schriftlich die Einberufung einer Sitzung verlangen (Art. 18 Abs. 3 GOLT). In diesem Fall hat der Landtagspräsident die Sitzung innert dreier Wochen einzuberufen oder noch schneller, sofern die Dringlichkeit begründet wird.

Etwas überspitzt könnte man sagen: Braucht die Regierung den Landtag für die Verabschiedung eines Gesetzes oder eines Finanzbeschlusses, so kann sie von heute auf morgen bei dessen Präsidenten die Einberufung einer Sitzung beantragen. Bei besonderer Dringlichkeit darf die Regierung auch noch zu Sitzungsbeginn einen Verhandlungsgegenstand auf die Tagesordnung setzen lassen. Dasselbe gilt für die Abgeordneten. Auch aus den Reihen des Landtages kann bei Dringlichkeit gestützt auf Art. 18 Abs. 3 GOLT sehr rasch die Einberufung einer Landtagssitzung durchgesetzt werden. Da in Liechtenstein Vernehmlassungen zwar üblich, aber nicht von Gesetzes wegen vorgeschrieben sind, liegt es an der Regierung zu entscheiden, für welche Erlasse, in welcher Form und mit welchen zeitlichen Vorgaben sie eine Vernehmlassung durchführt. Der Landtag darf Gesetze auch verabschieden, wenn keine Vernehmlassung durchgeführt worden ist.

4.3.3 Themensetzung mittels parlamentarischer Eingänge

Die «Motion betreffend Konsultation des Landtages bei besonderen Lagen»¹¹⁶ wollte, dass die einzelnen Abgeordneten vor dem Erlass von Regierungsverordnungen zum Beispiel per E-Mail eine Stellungnahme abgeben dürfen, aber nicht müssen.¹¹⁷ Die Motion knüpfte an Art. 6 Abs. 2 EpG an. Dieser sieht vor, dass der Bundesrat während der besonderen Lage die Kantone anhören muss, bevor er insbesondere Massnahmen gegenüber einzelnen Personen und der Bevölkerung erlässt.¹¹⁸ Abgestimmt wurde in der Landtagssitzung vom

¹¹⁴ Geschäftsordnung für den Landtag des Fürstentums Liechtenstein vom 19. Dezember 2012, LGBL 2013 Nr. 9 LR 171.101.1.

¹¹⁵ BuA Nr. 22/2020 betreffend die Schaffung eines Massnahmenpakets in Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Folgen des Coronavirus trägt das Datum vom 19. März 2020. Er gelangte am 20. März 2020 zur Verhandlung.

¹¹⁶ Motion der Abgeordneten Herbert Elkuch und Thomas Rehak vom 28. Januar 2022, abrufbar unter: <https://www.landtag.li/files/attachments/Motion-Konsultation.pdf>.

¹¹⁷ Viele Abgeordnete äusserten Zweifel an der Durchführbarkeit und warfen die Frage auf, was gelten würde, wenn sich die Abgeordneten nicht einig sind oder die Vorschläge der Regierung ablehnen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht wäre es problematisch, wenn ein Organ, dem Verfassung und Gesetz genau vorschreiben, welche Beschlüsse es wie fällen darf, auch auf informellem Weg der Regierung den Willen einzelner Mitglieder kundgeben dürfte.

¹¹⁸ Die Motionäre schlugen ergänzend vor, dass insbesondere auch vor «Massnahmen gegenüber der Wirtschaft» und vor «Schul-schliessungen und Home-Schooling» eine solche Konsultation stattfinden müsste.

10. März 2022 schliesslich über ein Postulat mit dem Auftrag: «Die Regierung wird eingeladen, die Möglichkeit zum Einbezug des Landtages darzulegen, um diesen vor dem Erlass von Massnahmen betreffend das Epidemien-gesetz vorab mittels einer Anhörung miteinzubeziehen». Es wurde mit 9 Ja-Stimmen abgelehnt.¹¹⁹ Mit einer Motion kann der Landtag gemäss Art. 42 Abs. 1 Bst. a GOLT die Regierung beauftragen, ihm «den Erlass, die Abänderung oder die Aufhebung eines Verfassungsgesetzes, eines Gesetzes, eines Finanzbeschlusses oder eines anderen Landtagsbeschlusses zu unterbreiten.» Auch Postulate (Art. 44 Abs. 1 GOLT) und Interpellationen (Art. 45 GOLT) sind in einer Krise nützlich, weil sie die Regierung verpflichten, einen bestimmten Gegenstand oder ein bestimmtes Vorgehen oder Verhalten zu prüfen (Postulat) respektive Auskunft zu erteilen «über jeden Gegenstand der gesamten Landesverwaltung» (Interpellation), so dass der Landtag anschliessend mit einer Initiative (Art. 64 Abs. 1 Bst. b LV und Art. 40 GOLT) den Vorschlag zum Erlass eines Gesetzes einbringen kann. Allerdings sieht Art. 6a Abs. 1 GVVKG¹²⁰ für Motionen eine Behandlungsfrist von zwei Jahren vor. Die Beantwortung von Postulaten und Interpellationen muss gemäss Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 Abs. 2 GVVKG spätestens bis zur vierten respektive dritten Landtagssitzung nach der Überweisung erfolgen. Eine Ausnahme gilt für Interpellationen, die der Landtag dringlich erklärt: Sie muss die Regierung gemäss Art. 8 Abs. 4 GVVKG bis zur nächsten Landtagssitzung beantworten. Das GVVKG sieht für Notlagen keine beschleunigte Beantwortung der parlamentarischen Eingänge vor.

Wenn die Regierung nicht von sich aus aktiv würde zur Bewältigung eines Problems, der Landtag jedoch nicht über genügend Informationen und Ressourcen verfügen würde, um einen Gesetzesvorschlag auszuarbeiten und von der Regierung vergeblich Auskunft über den Stand der Lage und einen Gesetzesvorschlag verlangen würde, bliebe ihm nichts anderes übrig als mit dem Misstrauensvotum zu drohen. Der Landtag könnte deshalb prüfen, das GVVKG dergestalt zu ergänzen, dass er auch Motionen und Postulate dringlich erklären kann. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass in einer Krise Regierung und Landesverwaltung stark gefordert sind und deshalb nicht unbeschränkt Zeit haben, Anfragen zu beantworten.¹²¹

Offenbar genügten den Abgeordneten die Antworten auf ihre Kleinen Anfragen (Art. 48 GOLT) und die Ausführungen unter dem regelmässig abgehaltenen Traktandum «Informationen der Regierung zur aktuellen Coronapandemie». Das Instrument der Kleinen Anfrage weist den Vorteil auf, dass die Regierungsmitglieder ähnliche Fragen zusammenfassend beantworten können. Die Regierungsmitglieder versicherten den Abgeordneten auch immer wieder, dass sie jederzeit auf sie oder ihr Ministerium zugehen können.¹²² Dies könnte erklären, warum von 2020 bis Sommer 2022 – abgesehen von der genannten Motion betreffend die Konsultation des Landtages bei besonderen Lagen – weder Motionen noch Postulate oder Interpellationen mit Bezug zur Pandemie eingereicht wurden.

4.3.4 Abschliessende Bemerkungen zum Landtag

Giovanni Biaggini sagte über die schweizerische Bundesversammlung etwas überspitzt, sie habe sich vor allem als «politisches Organ» gesehen, weniger als Hüterin der Rechtsstaatlichkeit und der demokratischen Prozesse.¹²³ Diese Aussage scheint ein Stück weit auch für den ressourcenmässig viel bescheidener ausgestatteten Liechtensteiner Landtag zu gelten. Er verlangte von der Regierung zwar regelmässig Rechenschaft über die getroffenen Massnahmen und die nächsten Schritte. Er unterzog jedoch weder das Schweizer Recht zur Bekämpfung von Epidemien noch die von der eigenen Regierung erlassenen Massnahmen einer juristischen Analyse. Er überwies auch keine parlamentarischen Eingänge, um von der Regierung weitergehende Normen oder die Aufhebung von Verordnungsbestimmungen zu verlangen. Weil 2020 und 2021 keine Motion, kein Postulat und keine Interpellation eingereicht worden war, welche die Pandemie zum Gegenstand hatte, und im Jahr 2022 nur die Motion betreffend die Konsultation des Landtages bei besonderen Lagen, ist

¹¹⁹ Landtags-Protokolle 2022, S. 24 f.

¹²⁰ Gesetz vom 12. März 2003 über den Geschäftsverkehr des Landtages mit der Regierung und die Kontrolle der Staatsverwaltung (Geschäftsverkehrs- und Verwaltungskontrollgesetz; GVVKG), LGBl. 2003 Nr. 108 LR 172.012.

¹²¹ Siehe die in der Schweiz geäusserte Kritik an den vielen Anfragen zum Thema Covid-19: *Interface*, Auswertung Krisenmanagement 2. Phase, S. 70 f.

¹²² So z. B. Gesundheitsminister Manuel Frick, Landtags-Protokolle 2022, S. 240 (Sitzung vom 10. März 2022).

¹²³ *Biaggini*, Das Verfassungsgefüge, ZBl 123/2022, S. 87.

eine Aussage darüber, ob das von GOLT und GVVKG vorgesehene Instrumentarium den Anforderungen in einer Krise genügen, nicht möglich.

Bei der Einberufung der Sitzungen und dem Entscheid, ob Dringlichkeit gegeben ist, kommt dem Landtagspräsidenten grosse Verantwortung zu.¹²⁴ Es erleichtert die Gestaltung der Sitzungen – gerade wenn sie nicht am üblichen Ort stattfinden können – wenn das Parlament über ein ausreichend grosses Budget verfügt, um rasch die notwendigen Entscheidungen zu treffen.¹²⁵

Dem Landtag ist zugute zu halten, dass er sich zur Verabschiedung des ersten Massnahmenpaketes zur Unterstützung der Wirtschaft schon am 20. März 2020 zur ersten und auch später zu weiteren Sondersitzungen einfand. Dass Liechtenstein wegen des Zollanschlussvertrags in vielen Fragen Schweizer Rechtsvorschriften zu beachten hat, machte seine Arbeit nicht einfacher. Überdies kommt in Liechtenstein die Funktion des Hüters der Verfassung nicht dem Parlament, sondern dem Staatsgerichtshof zu.¹²⁶

4.4 Wahrung der direktdemokratischen Rechte

4.4.1 Allgemeines zur Bedeutung der Volksrechte während einer Krise

Gerade in einer Krise, die jede und jeden betrifft, aber in unterschiedlicher Art und Weise und verschieden stark, ist es wichtig, dass unterschiedliche Erfahrungen und Ansichten in die Diskussion eingebracht werden und die Betroffenen ihre Meinung äussern können. Die Macht soll sich nicht während längerer Zeit in einem einzigen Organ oder in der Hand einzelner weniger Personen konzentrieren. Es muss deshalb dafür gesorgt werden, dass die Stimmberechtigten ihre politischen Rechte ausüben können.¹²⁷

Werden Gesetze vom Landtag für dringlich erklärt, schliesst er damit das Referendum aus. Trifft die Regierung Regelungen mittels Verordnung, schliesst sie den Landtag und die Stimmberechtigten von der Willensbildung aus. Es ist deshalb unerlässlich, dass Regierung und Landtag, bevor sie Normen erlassen, auf anderem Weg (insbesondere mittels Vernehmlassungen) Informationen einholen.¹²⁸

In einem direktdemokratischen System muss die Ausübung der von Verfassung und Gesetz vorgesehenen politischen Rechte in einer Krise so weit als möglich fortgesetzt werden respektive so rasch als möglich wieder hergestellt werden. Innenministerin Dominique Hasler sagte am 15. April 2020 treffend: «Es muss ein jeder Bürger zu seinem Recht kommen und die politischen Prozesse dürfen nicht zum Erliegen kommen. In der Folge kann ein Rechtsstaat diese Rechte nicht beliebig aussetzen [...]».¹²⁹

Im Folgenden wird dargestellt, wie es in Liechtenstein um die Abstimmungsfreiheit bestellt war. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass die Landtagswahlen wie vorgesehen am 7. Februar 2021 durchgeführt werden konnten. Die Gemeindewahlen hatten am 24. März 2019 stattgefunden.

4.4.2 Der Erlass der Verordnung vom 3. April 2020 über befristete Massnahmen im Bereich der Ausübung der politischen Volksrechte

Am 5. März 2020 führte der Landtag die zweite Lesung über die Abänderung des Bürgerrechtsgesetzes (Doppelte Staatsbürgerschaft bei Einbürgerungen) durch. Nach der Zustimmung zur Abänderung beschloss der Landtag gestützt auf Art. 66 Abs. 1 LV, das Gesetz einer Volksabstimmung zuzuführen.¹³⁰ Art. 72 Abs. 1 VRG¹³¹

¹²⁴ Siehe Art. 18 Abs. 1 und 3 GOLT sowie Art. 19 Abs. 3 GOLT.

¹²⁵ Ziff. 5 der von der Subkommission der SPK-NR «Parlament in Krisenzeiten» aufgestellten Grundsätze lautet: «Dem Parlament und seinen Organen müssen genügend Ressourcen zur Verfügung stehen, damit die parlamentarischen Rechte auch in Krisenzeiten effizient wahrgenommen werden können.» BBl 2022 301 (S. 38).

¹²⁶ So zuletzt StGH 2014/061 Erw. 6.3.

¹²⁷ Hussein, Unterschriftensammlungen, DÖV 2022, S. 70 f., sagte es so: «Schliesslich ist es aus demokratischer Sicht nicht die beste Wahl die direkte Demokratie dadurch schützen zu wollen, indem man diese für einen bestimmten Zeitraum aufschiebt.» Zum Dilemma, politische Rechte durch ihre Einschränkung zu schützen, siehe auch Loviat, Le droit d'urgence, S. 176 ff.

¹²⁸ Es ist deshalb positiv hervorzuheben, dass die Regierung das Gespräch mit den Betroffenen suchte. Siehe insbesondere die vor dem Erlass der Verordnung vom 18. Dezember 2020 (LGBL 2020 Nr. 489) eingeholten Stellungnahmen, abrufbar unter: <https://www.llv.li/medienmitteilungen/detail/4242/nationaler-schulterschluss-fur-winterruhe>.

¹²⁹ Schädler, Patrik, «Bürgerrechte dürfen nicht beliebig lange ausgesetzt werden», Liechtensteiner Vaterland, 15.04.2020, S. 3. Sehr ähnlich auch bereits in Landtags-Protokolle 2020, S. 466 (Sitzung vom 8. April 2020).

¹³⁰ Landtags-Protokolle 2020, S. 234 f.

¹³¹ Gesetz vom 17. Juli 1973 über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (Volksrechtegesetz, VRG), LGBL 1973 Nr. 50 LR 161.

verpflichtet die Regierung in diesem Fall ausdrücklich, spätestens innert 14 Tagen eine Volksabstimmung anzuordnen, die innerhalb von drei Monaten durchzuführen ist.¹³²

In der Landtagssitzung vom 4. März 2020, also am Tag zuvor, hatte der Landtag dem Initiativbegehren «HalbeHalbe», das eine Ergänzung von Art. 31 Abs. 2 LV verlangte, die Zustimmung nicht erteilt.¹³³ Gemäss Art. 66 Abs. 6 LV war das gestützt auf Art. 64 Abs. 1 Bst. c LV eingereichte Sammelbegehren deshalb der Volksabstimmung zuzuführen. Art. 82 Abs. 2 VRG verpflichtet den Landtag in diesem Fall, die Regierung mit der Anordnung einer Volksabstimmung zu beauftragen. Ob der im Unterkapitel «gemeinsame Bestimmungen» angesiedelte Art. 72 Abs. 1 VRG auch auf vom Landtag abgelehnte Sammelbegehren zur Anwendung gelangt¹³⁴ und die Regierung deshalb ebenfalls innert 14 Tagen eine Volksabstimmung anordnen muss und diese innerhalb von drei Monaten durchzuführen ist – wie es Praxis ist¹³⁵ – oder ob die Regierung keine Fristen beachten muss – so die Antwort auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Thomas Lageder vom 6. Mai 2020¹³⁶ –, kann offenbleiben. In der Verordnung vom 3. April 2020 und in der Begründung der Verschiebung differenzierte die Regierung nämlich nicht zwischen den beiden Volksabstimmungen. Unterschiede wurden erst am 8. Mai 2020 in der Antwort auf die Kleine Anfrage hervorgehoben.

Die Regierung setzte am 10. März 2020 die Volksabstimmungen über beide Vorlagen auf den 7. Juni 2020 an.¹³⁷ In der Covid-19-Verordnung vom 13. März 2020¹³⁸ wurden Veranstaltungen mit 100 und mehr Personen verboten und weitere Massnahmen getroffen. Die Verordnung wurde in den folgenden Tagen verschärft. Mit Verordnung vom 3. April 2020¹³⁹ verschob die Regierung die angesetzten Volksabstimmungen auf unbestimmte Zeit. Sie befristete die Verordnung auf den 30. Juni 2020. Die Verordnung nannte weder den Abstimmungstermin vom 7. Juni noch die beiden Vorlagen, die von der Verschiebung betroffen waren. Aus ihrem Wortlaut wurde jedoch klar, dass es sich um diese beiden Vorlagen handeln musste, wurde doch von den «bereits angeordneten Abstimmungen» gesprochen. Die Regierung bestimmte bereits am 24. April 2020 den 30. August 2020 als Termin für die zuvor verschobenen Volksabstimmungen.¹⁴⁰

Am 4. Juni 2020 stimmte der Landtag dem Verpflichtungskredit für den Ausbau der Eisenbahnstrecke Feldkirch-Buchs für eine S-Bahn Liechtenstein zu.¹⁴¹ Er sprach sich dafür aus, diesen Finanzbeschluss der Volksabstimmung zuzuführen.¹⁴² Die Regierung setzte am 10. Juni 2020 die Abstimmung ebenfalls auf den 30. August 2020 an.¹⁴³ Die Abstimmungen fanden wie angekündigt statt. Die Stimmbeteiligung war mit 83,5% so hoch wie noch nie seit 2004.¹⁴⁴ Alle drei Vorlagen wurden mit einem Nein-Stimmen-Anteil von über 60% deutlich verworfen.¹⁴⁵

¹³² Art. 72 Abs. 1 VRG lautet: «Sofern das Begehren um Volksabstimmung (über die Abberufung des Landtages oder über einen Verfassungs-, Gesetzes- oder Finanzbeschluss) seitens einer genügenden Anzahl von Gemeinden oder Stimmberechtigten gestellt worden ist, oder wenn der Landtag eine Volksabstimmung beschliesst (Art. 66 Abs. 1 und 3 der Verfassung), ordnet die Regierung spätestens innert 14 Tagen eine Volksabstimmung an, die innerhalb von drei Monaten durchzuführen ist.»

¹³³ Landtags-Protokolle 2020, S. 166.

¹³⁴ Dagegen könnte der Wortlaut von Art. 72 Abs. 1 VRG («Begehren um Volksabstimmung») sprechen. Dafür könnte neben der Einordnung von Art. 72 VRG im Unterkapitel «Gemeinsame Bestimmungen» sprechen, dass sich Art. 82 VRG auf die Pflichten des Landtags konzentriert, Art. 72 VRG auf die Pflichten der Regierung.

¹³⁵ So die Website der Regierungskanzlei: <https://www.llv.li/inhalt/12201/amtsstellen/behandlung-im-landtag> (Stand: 6. Februar 2023) und die Medienmitteilung vom 8. November 2022 «Abstimmung über Casino-Initiative am 29. Januar 2023», abrufbar unter: <https://www.llv.li/medienmitteilungen/detail/5538/abstimmung-uber-casino-initiative-am-29-januar-2023>.

¹³⁶ In der Antwort auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Thomas Lageder «Verschiebung von Volksabstimmungen» wurde ausgeführt, dass Art. 72 Abs. 1 VRG auf ein solches obligatorisches Referendum nicht anwendbar sei. Weder Art. 66 Abs. 6 LV noch Art. 82 Abs. 2 VRG gäben eine Frist vor, innert der die Volksabstimmung durchzuführen sei: Landtags-Protokolle 2020, S. 941.

¹³⁷ Die Anordnung der Volksabstimmungen wurden unter anderem in den Landeszeitungen vom 13. März 2020 veröffentlicht.

¹³⁸ Verordnung vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus, LGBL 2020 Nr. 94.

¹³⁹ Verordnung vom 3. April 2020 über befristete Massnahmen im Bereich der Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten in Zusammenhang mit dem Coronavirus, LGBL 2020 Nr. 124.

¹⁴⁰ Die Anordnung der Volksabstimmungen wurden unter anderem in den Landeszeitungen vom 29. April 2020 veröffentlicht.

¹⁴¹ Landtags-Protokolle 2020, S. 1171.

¹⁴² Landtags-Protokolle 2020, S. 1175.

¹⁴³ Die Anordnung der Volksabstimmung wurde unter anderem in den Landeszeitungen vom 17. Juni 2020 veröffentlicht.

¹⁴⁴ *Marxer*, Volksabstimmung «S-Bahn», S. 28.

¹⁴⁵ <https://www.abstimmungen.li/archiv/2020#a12>.

4.4.3 Keine weiteren Verschiebungen von Abstimmungen, weder Fristenstillstand noch Sammelverbot für Volksinitiativen

Nach dem 3. April 2020 wurden keine weiteren Volksabstimmungen verschoben. Der Landtag verabschiedete bereits in der Septembersitzung 2020 eine Reihe von Gesetzen, gegen die das Referendum hätte ergriffen werden können. Mittels Dringlicherklärung entzog er hingegen das COVID-19-VJBG¹⁴⁶ und seine späteren Abänderungen dem Referendum. Ebenso erklärte er viele¹⁴⁷ – aber nicht alle¹⁴⁸ – coronabedingten Änderungen am Arbeitslosenversicherungsgesetz sowie Finanzbeschlüsse zur Unterstützung der Arbeitslosenversicherungskasse für dringlich. Dringlich erklärt wurden vom Landtag überdies das Ausfallgarantiesgesetz vom 20. März 2020 und die an ihm vorgenommenen Abänderungen.¹⁴⁹ Bei der Schaffung der Grundlage für die Einführung einer 2G-Regelung verzichtete der Landtag am 29. Juni 2022 auf eine Dringlicherklärung.¹⁵⁰

Seit Ausbruch der Pandemie wurden zwei Volksinitiativen lanciert. Gegnerinnen und Gegner der Corona-Massnahmen meldeten am 19. Januar 2022 eine Initiative auf Auflösung des Landtages (siehe Art. 48 Abs. 3 LV) bei der Regierung an.¹⁵¹ Diese Initiative kam nicht zustande. Erfolgreich zustande kam hingegen die Volksinitiative der DpL zur Abänderung des Gesetzes über die Krankenversicherung (Franchisebefreiung im Rentenalter).¹⁵² Sie wurde vom Volk am 26. Juni 2022 angenommen.¹⁵³

Anders als in der Schweiz hatte die liechtensteinische Regierung keinen Fristenstillstand für Initiativbegehren verordnet.¹⁵⁴ Die bundesrätliche Verordnung verbot vom 21. März bis 31. Mai 2020, Unterschriften für Volksinitiativen und Referenden «zu sammeln» und «Unterschriftenlisten zur Verfügung zu stellen». Das Verbot umfasste auch das Online-Stellen von Unterschriftenlisten im Internet, das aus epidemiologischer Sicht völlig unproblematisch ist.¹⁵⁵ In Liechtenstein kann nicht nur für Volksinitiativen und Referenden Unterschriften gesammelt werden, sondern auch für die Einberufung des Landtages (Art. 48 Abs. 2 LV), für eine Volksabstimmung über die Auflösung des Landtages (Art. 48 Abs. 3 LV) und für eine Verordnungsprüfung durch den StGH (Art. 20 Abs. 1 Bst. c StGHG). Natürlich ist das Sammeln von Unterschriften erschwert, wenn Versammlungsverbote für den öffentlichen Raum gelten und keine Veranstaltungen durchgeführt werden können. Solange Internet und Post funktionieren und es zulässig ist, das Haus zu verlassen (um einen Brief in den gelben Postbriefkasten zu werfen oder jemanden einen Unterschriftenbogen oder politische Werbung in den Briefkasten zu legen), erscheint ein Sammelverbot aber nicht erforderlich. Vielmehr wäre es unverhältnismässig, den Stimmberechtigten politische Rechte durch ein Sammelverbot zu entziehen.¹⁵⁶

4.4.4 Beurteilung der Verordnung vom 3. April 2020

Rückblickend erscheint die Verschiebung zweier Volksabstimmungen ohne inhaltlichen Bezug zur Pandemie vom 7. Juni auf den 30. August 2020 als eher geringfügiger Eingriff in die politischen Rechte. Dazu kommt, dass die Regierung den neuen Abstimmungstermin bereits am 24. April 2020 bekannt gab.

Gleichwohl soll die Verordnung vom 3. April 2020 einer Analyse unterzogen werden, wirft doch die Verschiebung von Volksabstimmungen grundsätzliche Fragen auf.

¹⁴⁶ Gesetz vom 8. April 2020 über Begleitmassnahmen in der Verwaltung und Justiz in Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19-VJBG), LGBL 2020 Nr. 136 LR 170.70.

¹⁴⁷ Dringlich erklärt wurden die folgenden Gesetzesänderungen und Finanzbeschlüsse: LGBL 2020 Nr. 135, LGBL 2020 Nr. 275, LGBL 2021 Nr. 197 und LGBL 2021 Nr. 425.

¹⁴⁸ Nicht dringlich erklärt wurden die Finanzbeschlüsse LGBL 2020 Nr. 515 und LGBL 2022 Nr. 10 sowie die Gesetzesänderung LGBL 2020 Nr. 514.

¹⁴⁹ LGBL 2020 Nr. 134 und LGBL 2021 Nr. 178.

¹⁵⁰ Siehe Kapitel 3.3.

¹⁵¹ Liechtensteiner Volksblatt, 27.01.2022, S. 11, und Wirtschaft Regional (Beilage zum Liechtensteiner Vaterland), 27.01.2022, S. 20.

¹⁵² Die Initiative wurde am 21. Januar 2022 angemeldet, siehe Liechtensteiner Volksblatt, 17.03.2022, S. 23, und Liechtensteiner Vaterland, 17.03.2022, S. 24.

¹⁵³ <https://www.abstimmungen.li/resultat/25>.

¹⁵⁴ Siehe die Verordnung des Bundesrates vom 20. März 2020 über den Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren, AS 2020 847. Diese Verordnung ordnete den Stillstand von verschiedenen Fristen vom 21. März bis 31. Mai 2020 an.

¹⁵⁵ Kritisch zum Verbot deshalb *Biaggini*, Fristenstillstand, ZBl 121/2020, S. 282, und *Loviat*, Le droit d'urgence, S. 177. Weniger kritisch *Brunner/Wilhelm/Uhlmann*, Das Coronavirus, AJP 2020, S. 699.

¹⁵⁶ Zur besonderen Schwere des Verbots, Unterschriften zu sammeln, siehe *Loviat*, Le droit d'urgence, S. 177. In anders gelagerten Krisen kann das Ergebnis anders lauten, z. B. wenn kein Zugriff auf die Stimmregister mehr möglich ist oder sich viele Menschen nicht mehr an ihrem Wohnort aufhalten.

4.4.4.1 Begründung der Verordnung

Die Regierung begründete die Verordnung vom 3. April 2020 in ihrer Medienmitteilung¹⁵⁷ wie folgt: «[...] Neben der Sicherstellung der Abstimmungsorganisation bedingt die ordnungsgemässe Durchführung einer Volksabstimmung, dass eine freie Meinungsbildung stattfinden kann. Unter sorgfältiger Abwägung aller Umstände ist die Regierung zum Schluss gelangt, die auf den 7. Juni 2020 angesetzten Volksabstimmungen [...] zu verschieben. Die Festlegung eines neuen Abstimmungstermins erfolgt in Abhängigkeit zu den weiteren Entwicklungen der Pandemie.» Innenministerin Dominique Hasler sagte in einem Zeitungsinterview, die Meinungsbildung könne nur ungehindert erfolgen, wenn die Meinungsäusserungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit gegeben seien. Die Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus¹⁵⁸ würden diesen Prozess der Meinungsbildung erschweren.¹⁵⁹

4.4.4.2 Die Verschiebung tangiert die Abstimmungsfreiheit

Die Verschiebung der Abstimmungen tangiert die den Stimmberechtigten gewährleistete Abstimmungsfreiheit, wird ihnen doch vorübergehend die von Verfassung und Gesetz vorgezeichnete reguläre Ausübung eines konkreten verfassungsmässigen Rechtes¹⁶⁰ verunmöglicht.¹⁶¹ Überdies spricht der Grundsatz der Rechtssicherheit grundsätzlich gegen die nachträgliche Verschiebung von Abstimmungsterminen.¹⁶²

Die politischen Rechte sind auf die Mitwirkung der Stimmberechtigten gerichtet. Sollen diese in der Ausübung ihres Stimmrechts eingeschränkt werden, müssen eine gesetzliche Grundlage und ein öffentliches Interesse vorliegen, und die Einschränkung muss verhältnismässig sein.¹⁶³ Es braucht also eine genügende gesetzliche Grundlage, um Stimmberechtigte von der Ausübung eines politischen Rechts vorübergehend ausschliessen zu können, das ihnen von Verfassung und Gesetz gewährt wird und von dem bereits das Datum der Ausübung bekannt ist.¹⁶⁴

Giovanni Biaggini weist darauf hin, dass der Beschluss einer Kantonsregierung, mit dem «in einem zentralen Punkt des politischen Systems» von der Kantonsverfassung abgewichen wird,¹⁶⁵ nicht einfach gestützt auf den üblichen Prüfungsmassstab (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit) beurteilt werden dürfe. Bei einem solchen Systemwechsel, der von einer Verfassungsnorm abweiche, gehe es um mehr als um eine Ausübungsbeschränkung.¹⁶⁶ Es brauche deshalb eine «juristisch tragfähige Rechtfertigung für ein ausnahmsweises Abweichen von vorbehaltlos formulierten Vorgaben der Kantonsverfassung».¹⁶⁷ Dem ist zuzustimmen. Auch bei Eingriffen in die in der liechtensteinischen Verfassung gewährleisteten Volksrechte ist zu prüfen, welcher Art sie sind. Ob es sich wie im Fall der Verschiebung von Abstimmungen für eine begrenzte Zeit um eine Ausübungsbeschränkung handelt, die nicht explizit gegen den Wortlaut der Verfassung verstösst, oder ob den Stimmberechtigten ein in der Verfassung gewährleistetes Recht dergestalt entzogen wird, dass sie als Verfassungsorgan gleichsam inexistent werden.

¹⁵⁷ Medienmitteilung vom 3. April 2020 «Regierung verschiebt Volksabstimmungen vom 7. Juni 2020 und legt zweites Massnahmenpaket zur Unterstützung der Wirtschaft vor», abrufbar unter: <https://www.llv.li/medienmitteilungen/detail/3662/regierung-verschiebt-volksabstimmungen-vom-7-juni-2020-und-legt-zweites-massnahmenpaket-zur-unterstuetzung-der-wirtschaft-vor>.

¹⁵⁸ Art. 5 Abs. 1 der Verordnung vom 16. März 2020 betreffend die Abänderung der Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (LGBl. 2020 Nr. 95) hatte öffentliche und private Veranstaltungen verboten, bei denen sich gleichzeitig mehr als fünf Personen aufhielten. Die Verordnung vom 20. März 2020 (LGBl. 2020 Nr. 105) verbot zusätzlich in Art. 6c Abs. 1 Menschenansammlungen von mehr als fünf Personen im öffentlichen Raum.

¹⁵⁹ *Schädler, Patrik*, «Bürgerrechte dürfen nicht beliebig lange ausgesetzt werden», Liechtensteiner Vaterland, 15.04.2020, S. 3.

¹⁶⁰ Siehe *Ehrenzeller/Brägger*, Politische Rechte, Rz. 7.

¹⁶¹ Weniger eindeutig für die Schweiz *Braun Binder/Glaser*, Die Verschiebung, ZBl 122/2021, S. 604.

¹⁶² So für die Schweiz *Braun Binder/Glaser*, Die Verschiebung, ZBl 122/2021, S. 604.

¹⁶³ So BGer 1C_147/2021 vom 24. Februar 2022 E. 4.3. BGer 1C_169/2020 vom 22. Dezember 2020 E. 2.6.2 prüft die Verschiebung der Tessiner Kommunalwahlen auf ihre Notwendigkeit und Angemessenheit.

¹⁶⁴ Gleicher Meinung für die Schweiz *Markić*, Einschränkungen der politischen Rechte, S. 167 f.

¹⁶⁵ *Biaggini*, Kommentar zu BGer 1C_147/2021, ZBl 123/2022, S. 274. Er bezieht sich auf die Absage der Landsgemeinde von 2021 durch die Regierung des Kantons Appenzell Innerrhoden und ihren Ersatz durch eine Urnenabstimmung.

¹⁶⁶ *Biaggini*, Kommentar zu BGer 1C_147/2021, ZBl 123/2022, S. 276.

¹⁶⁷ *Biaggini*, Kommentar zu BGer 1C_147/2021, ZBl 123/2022, S. 276.

4.4.4.3 Frage nach der gesetzlichen Grundlage für die Verschiebung

Weder die Verfassung noch das Volksrechtgesetz enthalten eine Bestimmung, die es der Regierung explizit erlaubt, bereits angesetzte Volksabstimmungen zu verschieben oder zu bestimmen, dass Volksabstimmungen während einer bestimmten oder unbestimmten Zeit nicht durchgeführt werden. Die Regierung stützte die Verordnung vom 3. April 2020 ausdrücklich auf Art. 91 Abs. 1 VRG.¹⁶⁸ Innenministerin Dominique Hasler erklärte in der Landtagssitzung vom 8. April 2020: «[...], da wir die Verschiebung damit begründen, dass sich die Abstimmung nicht ordnungsgemäss durchführen lässt und es zu einer Tangierung des gesetzlich normierten Anspruchs auf ungehinderte Ausübung der politischen Rechte kommen kann, stützt sich die Verordnung auf Art. 91 Abs. 1 VRG, [...]. [...] Das ist natürlich eine Entscheidung, die wir, wenn wir nicht diese ausserordentliche Situation hätten, niemals so treffen würden und auch nicht müssten.»¹⁶⁹

Art. 91 Abs. 1 VRG trägt den Titel «Durchführung». Er gibt die Form vor (Verordnung), in der die Regierung die Vorschriften über die ordnungsgemässe Durchführung von Wahlen und Abstimmungen erlässt. Er gibt der Regierung jedoch nach der hier vertretenen Meinung nicht die Befugnis, von Gesetzesbestimmungen des VRG abzuweichen.¹⁷⁰ Dazu kommt, dass sich Art. 91 VRG bei den Schlussbestimmungen findet und sein Abs. 1 ausdrücklich von der Regelung der «Durchführung von Wahlen und Abstimmungen» spricht. Damit nimmt Art. 91 Abs. 1 VRG Bezug auf das der Regierung in Art. 92 Abs. 2 LV gewährte Recht, Durchführungsverordnungen zu erlassen. Mit Durchführungsverordnungen sollen die betreffenden Gesetze näher ausgeführt werden, so dass sie in den verschiedensten Konstellationen angewendet werden können. Gesetzesbestimmungen (rechtlich oder faktisch) ausser Kraft zu setzen oder abzuändern, ist nicht ihre Aufgabe.¹⁷¹

Die Regierung kann ihre Verordnungen auf das Epidemiengesetz stützen, wenn sie die Gesundheit schützen.¹⁷² Die Begründung der Regierung vom 3. April 2020 zielt nicht direkt darauf ab. Das Anführen von Gründen der Organisation steht einer Berufung auf Art. 40 EpG aber auch nicht entgegen.¹⁷³ Es hätte deshalb mehr überzeugt, wenn sich die Regierung auf das Epidemiengesetz gestützt hätte,¹⁷⁴ auch wenn der Schutz der Gesundheit nicht das vordringliche Argument für die Verschiebung war. Das schweizerische Bundesgericht hielt die Verschiebung der Tessiner Gemeindewahlen gestützt auf Art. 40 EpG für rechtmässig.¹⁷⁵ Positiv ist, dass die liechtensteinische Regierung – wie in Art. 91 Abs. 1 VRG für Durchführungsverordnungen vorgehen – die Form einer Verordnung wählte und nicht bloss einen Regierungsbeschluss erliess.¹⁷⁶ Verordnungen können gestützt auf Art. 20 Abs. 1 Bst. c StGHG vor den StGH gebracht werden.

In der Landtagssitzung vom 8. April 2020 fragte ein Abgeordneter, ob es für die Verschiebung der Abstimmungen nicht einen Landtagsbeschluss gebraucht hätte.¹⁷⁷ Die Frage war umso legitimer, als mit dem Entscheid über die Verschiebung von Volksabstimmungen, die zwei Monate später hätten stattfinden sollen, einige wenige Tage bis zur Landtagssitzung hätte zugewartet werden können.¹⁷⁸ Hätte der Landtag die Verschiebung beschlossen, würde sich die Frage nach der ausreichenden gesetzlichen Grundlage nicht stellen.

¹⁶⁸ Art. 91 Abs. 1 VRG lautet: «Die Regierung hat die zur ordnungsgemässen Durchführung von Wahlen und Abstimmungen nötigen Vorschriften mit Verordnung zu erlassen.»

¹⁶⁹ Landtags-Protokolle 2020, S. 467.

¹⁷⁰ Auf die einen Monat später vorgebrachten Erklärungen (siehe Landtags-Protokolle 2020, S. 941 f.), bei Art. 72 Abs. 1 VRG handle es sich um eine «erstreckbare Frist» und um eine «Ordnungsfrist» und für die Ansetzung der Volksabstimmung über Volksinitiativen, die vom Landtag abgelehnt worden sind, gelte keine Frist, weshalb die Regierung die bereits angesetzte Abstimmung gestützt auf Art. 91 Abs. 1 VRG in eigener Kompetenz verschieben dürfe, soll nicht näher eingegangen werden, geht es doch gemäss der hier vertretenen Ansicht um die Frage, was die Regierung in einer Durchführungsverordnungen regeln darf.

¹⁷¹ Ähnlich für die Schweiz *Brunner/Wilhelm/Uhlmann*, Das Coronavirus, AJP 2020, S. 692 und 698.

¹⁷² Dies ergibt sich aus dem Zweck des Epidemiengesetzes. Siehe auch *Braun Binder/Glaser*, Die Verhinderung, ZBl 122/2021, S. 602.

¹⁷³ Ähnlich *Braun Binder/Glaser*, Die Verschiebung, ZBl 122/2021, S. 610, bezüglich der Argumentation des Bundesrates für den Verzicht auf die Volksabstimmung vom 17. Mai 2020.

¹⁷⁴ Anderer Meinung noch *Schiess Rütimann*, Zollvertrag, in: Jusletter 4. Mai 2020, Rz. 21.

¹⁷⁵ BGer 1C_169/2020 vom 22. Dezember 2020 E. 2.4.2: Die Tessiner Regierung hatte die kommunalen Wahlen gestützt auf Art. 40 EpG vom 5. April 2020 auf den 18. April 2021 verschoben. Von der Literatur wurde dieses Urteil kritisiert: *Braun Binder/Glaser*, Die Verschiebung, ZBl 122/2021, S. 604–608.

¹⁷⁶ Innenministerin Dominique Hasler betonte, dass die Form des Entscheides bewusst gewählt worden war: *Schädler, Patrik*, «Bürgerrechte dürfen nicht beliebig lange ausgesetzt werden», Liechtensteiner Vaterland, 15.04.2020, S. 3.

¹⁷⁷ Abgeordneter Thomas Lageder, Landtags-Protokolle 2020, S. 459. Die abschlägige Antwort erfolgt ebenda auf S. 466 f.

¹⁷⁸ Als die Regierung die Verordnung erliess, stand bereits fest, dass sich der Landtag am 8. April 2020 zu einer Sondersitzung trifft.

4.4.4.4 Keine unzulässige Beeinflussung der Willensbildung

Die politischen Rechte vermitteln einen Anspruch auf freie und unverfälschte Willensbildung und -kundgabe.¹⁷⁹ Dazu gehört insbesondere, dass die Stimmenden ihren Willen frei bilden können. Aus dem Grundsatz der freien Willensbildung ergeben sich verschiedene Anforderungen an das Verhalten der Behörden. Sie dürfen das Abstimmungsergebnis nicht durch eine unerlaubte Einflussnahme wie z. B. tendenziöse Informationen in die von ihnen gewünschte Richtung zu lenken versuchen. Eine solche Beeinflussung fände auch dann statt, wenn Behörden Abstimmungstermine so festlegen, dass dies zu ihrem Vorteil ist, z. B. indem sie einen Termin so früh ansetzen, dass ein Initiativkomitee keine Gelegenheit hat, seine Argumente der Öffentlichkeit zu präsentieren, oder wenn mit der Durchführung des Urnenganges zugewartet wird, in der Hoffnung, dass die Frage zu diesem Zeitpunkt nicht mehr aktuell ist.¹⁸⁰ Um solche Manipulationen zu verhindern, sehen Art. 25 Abs. 1 und Art. 72 Abs. 1 VRG vor, wie viele Wochen zwischen der Ankündigung und der Durchführung einer Abstimmung mindestens liegen müssen und wann diese spätestens durchzuführen ist.

Damit Verschiebungen in Abweichung von Art. 25 und 72 VRG vor der Abstimmungsfreiheit standhalten, müssen sie aus einem objektiven Grund vorgenommen werden.¹⁸¹ Verschiebt die Regierung einen Abstimmungstermin, um damit das ihr genehme Abstimmungsergebnis zu erhalten, verletzt sie den Grundsatz der freien Willensbildung. Das war hier eindeutig nicht der Fall. Sowohl «HalbeHalbe» als auch die doppelte Staatsbürgerschaft bei Einbürgerungen betrafen Themen, die schon vor Ausbruch der Pandemie diskutiert worden waren. Sie wiesen keinen Zusammenhang zu den während der Pandemie getroffenen Massnahmen auf. Wie man sich zur Gleichstellung und zur Einbürgerung stellt, scheint auch nicht von den wirtschaftlichen Herausforderungen abhängig, die sich in den ersten Monaten der Pandemie abzeichneten. Von daher war nicht zu erwarten, dass die Verschiebung Auswirkungen auf die Abstimmungsergebnisse zeitigt. In einer unmittelbar vor dem Urnengang durchgeführten Online-Umfrage sagte ein grosser Teil der Befragten, dass es für sie von Anfang an klar war, wie sie abstimmen würden.¹⁸² Bei anderen Themen kann der Abstimmungstermin aber durchaus einen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis haben. Man denke insbesondere an den Finanzbeschluss über einen Spitalneubau, Revisionen des Krankenversicherungsgesetzes oder Änderungen in der Sozialhilfe, ganz zu schweigen von Vorlagen, welche die Bekämpfung der Pandemie zum Gegenstand haben.

Das Hinzukommen der Vorlage über die S-Bahn beeinflusste den Ausgang der anderen beiden Abstimmungen wohl ebenfalls nicht, obwohl medial das Thema S-Bahn dominierte.¹⁸³ Als die Regierung den ursprünglichen Termin am 10. März 2020 bekannt gab, mussten die Abstimmungskomitees damit rechnen, dass Volksabstimmungen über Beschlüsse des April-Landtages dazukommen.

4.4.4.5 Eignung und Erforderlichkeit der Verschiebung

Eine Verhältnismässigkeitsprüfung ist nicht bei allen Eingriffen in politische Rechte möglich.¹⁸⁴ Gleichwohl kann – und muss – man fragen, ob ein Eingriff geeignet und erforderlich ist. Für diese Beurteilung hängt es

¹⁷⁹ Siehe z. B. *Ehrenzeller/Brägger*, Politische Rechte, Rz. 73 ff.

¹⁸⁰ So auch *Braun Binder/Glaser*, Die Verschiebung, ZBl 122/2021, S. 597.

¹⁸¹ BGER 1C_147/2021 vom 24. Februar 2022 E. 6.3.3 sagt: «Die Stimm- und Wahlberechtigten haben grundsätzlich Anspruch darauf, dass Volkswahlen und Volksabstimmungen rechtzeitig bzw. innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Fristen durchgeführt werden.»

¹⁸² *Marxer*, Volksabstimmung «HalbeHalbe», S. 27: 65% der Zustimmungenden und 81% der Ablehnenden wussten von Anfang an, wie sie abstimmen werden. Nur 19% respektive 13% entschieden sich erst mehrere Wochen vor der Abstimmung und 16% respektive 6% unmittelbar vor der Abstimmung. *Marxer*, Volksabstimmung «Doppelte Staatsbürgerschaft», S. 17: 72% der Zustimmungenden und 73% der Ablehnenden wussten von Anfang an, wie sie abstimmen werden. Nur 19% respektive 14% entschieden sich erst mehrere Wochen vor der Abstimmung und 9% respektive 12% unmittelbar vor der Abstimmung.

¹⁸³ *Marxer*, Volksabstimmung «HalbeHalbe», S. 8.

¹⁸⁴ In BGER 1C_147/2021 vom 24. Februar 2022 E. 6.4 nahm das Bundesgericht eine klassische Prüfung der Verhältnismässigkeit vor, weil es die Absage der Landsgemeinde des Kantons Appenzell Innerrhoden wie andere Veranstaltungen behandelte. Siehe die Kritik daran von *Biaggini* in ZBl 123/2022, S. 277 f.

unter anderem davon ab, welche Argumente vorgebracht werden¹⁸⁵ und ob die genannten Ziele voraussichtlich erreicht werden.

Weil der Anteil der brieflich abgegebenen Stimmkuverts schon seit Jahren über 95% liegt,¹⁸⁶ könnte nicht mit Menschentrauben argumentiert werden, die sich vor den Abstimmungslokalen bilden und die Gefahr von Ansteckungen erhöhen, oder damit, dass es für die Stimmberechtigten unzumutbar wäre, stundenlang zu warten, bis sie unter Wahrung der Abstandsvorschriften zur Urne vorgelassen werden. Organisatorische Probleme könnte hingegen die Auszählung bereiten, wenn Stimmzählerinnen und -zähler nahe nebeneinander stehen müssen, um sich gegenseitig zu kontrollieren. Oder wenn zu befürchten wäre, dass nicht genügend viele aufgeboten werden können, weil sie krank sind oder einer Risikogruppe angehören.

Ob die freie Meinungsbildung unter den gegebenen Umständen möglich ist, kann man nur beantworten, wenn man weiss, wie die Stimmberechtigten in Liechtenstein ihre Meinung bilden.¹⁸⁷ Traditionell stellen die Zeitungen und Radio Liechtenstein eine wichtige Informationsquelle dar.¹⁸⁸ Viele Personen geben an, dass für sie «persönliche Gespräche» wichtig sind für die Meinungsbildung.¹⁸⁹ In den Umfragen wurde allerdings nicht gefragt, wo diese Gespräche stattfinden. Nehmen die Antwortenden Bezug auf Begegnungen an Informationsveranstaltungen, auf den Austausch in Parteiversammlungen, Vereinen oder am Arbeitsplatz, so fällt die Meinungsbildung in einer Zeit, in der viele Menschen von daheim aus arbeiten, Restaurants etc. geschlossen sind und Einkäufe möglichst rasch abgewickelt werden sollen, anders aus als in «normalen Lagen». Meinten die Antwortenden mit «persönliche Gespräche» hingegen solche am Familientisch oder Telefonate mit Verwandten, Freunden etc., dann wäre die Meinungsbildung durch die Kontaktbeschränkungen kaum beeinträchtigt. Sind viele Menschen krank oder mit der Betreuung von Angehörigen beschäftigt und haben sie schlicht keine freien Kapazitäten, um sich mit anderen Fragen auseinanderzusetzen, wäre die freie Willensbildung ebenfalls gefährdet.

Die Verschiebung der Abstimmung war geeignet, Ansteckungen während des Urnenganges und bei der Auszählung der Stimmen zu verhindern. Ob die Verschiebung erforderlich war, beurteilt sich gestützt auf die am 3. April 2020 vorliegenden Informationen. Da damals nicht ausgeschlossen werden konnte, dass die Infektionszahlen weiter steigen und es zu Engpässen bei der Post und den Stimmzählenden kommt und viele Menschen mental und emotional stark mit anderen Themen beschäftigt waren, war der Entscheid vertretbar.

4.4.4.6 Berücksichtigung der Dringlichkeit der Vorlage bei der Interessenabwägung

Geht es wie bei der Verschiebung eines Urnenganges um den zeitlichen Aspekt, erscheint es sinnvoll, nach der inhaltlichen Dringlichkeit der Abstimmungsvorlage zu fragen.¹⁹⁰ Wie bereits ausgeführt, handelte es sich bei beiden Themen um solche, über die bereits seit längerer Zeit diskutiert wurde. Dringlichkeit bestand nicht. Anders sähe es hingegen aus, wenn während einer Pandemie eine Volksinitiative lanciert würde, die Normen für den Umgang mit dieser Notlage vorschlägt, oder wenn die Einberufung oder Auflösung des Landtages verlangt wird. In diesen Fällen wäre es eher zu rechtfertigen, ungünstige Umstände für die Meinungsbildung in Kauf zu nehmen. Dazu kommt, dass sich Initiativbegehren in Liechtenstein – anders als in der Schweiz – sowohl auf die Verfassung als auch auf ein Gesetz erstrecken können und Verfassung und Gesetz eine rasche Behandlung vorsehen.¹⁹¹ *Nadja Braun Binder* und *Andreas Glaser* weisen überdies darauf hin,

¹⁸⁵ In BGE 147 I 420 wurden direktdemokratische Rechte per Gesetz eingeschränkt, um die Beschluss- und Funktionsfähigkeit der betroffenen Gemeinden aufrecht zu erhalten. Diese mussten nämlich rechtzeitig das Budget und den Steuerfuss festsetzen sowie die Jahresrechnung genehmigen,

¹⁸⁶ Siehe *Marxer*, Volksabstimmung «S-Bahn», S. 30.

¹⁸⁷ Gleicher Meinung *Braun Binder/Glaser*, Die Verschiebung, ZBl 122/2021, S. 606: «Die Argumentation steht und fällt demnach mit der Konzeption der Willensbildung im Hinblick auf Wahlen. Es erscheint zweifelhaft, ob die [...] Willensbildung [...] tatsächlich an Präsenzveranstaltungen erfolgt.»

¹⁸⁸ *Marxer*, Volksabstimmung «S-Bahn», S. 57.

¹⁸⁹ *Marxer*, Volksabstimmung «S-Bahn», S. 60.

¹⁹⁰ So auch Innenministerin Dominique Hasler, Landtags-Protokolle 2020, S. 466 (Sitzung vom 8. April 2020): «Da es sich in der gegenständlichen Vorlage nicht um zeitkritische und materiell unabdingbare Materien handelt, hat die Regierung entschieden, die Volksabstimmung zu verschieben, [...]»

¹⁹¹ Siehe insbesondere Art. 64 Abs. 2 und 4 LV sowie Art. 72 VRG.

dass Verschiebungen nicht zu lange dauern dürfen, weil sich die Zusammensetzung des Stimmkörpers laufend verändert.¹⁹²

4.4.5 Frage nach dem Erlass von ordentlichen Bestimmungen als Grundlage in ausserordentlichen Situationen

Wie ausgeführt,¹⁹³ findet sich in der Verfassung und im VRG keine Bestimmung, welche die Regierung explizit dazu ermächtigt, in einer Krise bereits festgesetzte Volksabstimmungen zu verschieben. Das VRG äussert sich nicht dazu, welches Organ in Notlagen für eine den Umständen angepasste Ausübung der Volksrechte sorgen soll und wie weit seine Kompetenzen hierbei gehen. Unbestritten ist, dass der Landtag (sofern er beschlussfähig ist), das Volksrechtsgesetz und – wenn notwendig – auch die Verfassung entsprechend ändern darf. Art. 10 LV ermächtigt überdies den Landesfürsten in dringenden Fällen zum Erlass von Notverordnungen. Mit einer solchen Notverordnung darf von der Verfassung abgewichen werden. Folglich könnte mit einer Notverordnung die Ausübung der direktdemokratischen Rechte vorübergehend ganz ausgesetzt werden.¹⁹⁴

Ob man de lege ferenda Bestimmungen in die Verfassung und/oder das VRG einfügt, welche die Voraussetzungen für das Verschieben von Abstimmungen und Wahlen sowie für andere Änderungen nennen und die dafür zuständigen Organe bezeichnen, ist ein politischer Entscheid. Mit entsprechenden Bestimmungen könnte eine stärker auf die politischen Rechte zugeschnittene Lösung getroffen werden als mit Art. 10 LV.¹⁹⁵ Je nach Art der Krise könnten Abweichungen untergeordneter Natur genügen, deren Anordnung nicht zwingend durch das Staatsoberhaupt erfolgen müsste.¹⁹⁶

Würde eine solche Regelung getroffen, wäre es sinnvoll, auch für die Ausübung der Volksrechte auf kommunaler Ebene eine Regelung vorzusehen. Anregungen finden sich z. B. in der Botschaft des Regierungsrates des Kantons Luzern vom 17. Juni 2022 «Sicherstellung der politischen Rechte in ausserordentlichen Situationen».¹⁹⁷ Der Regierungsrat schlägt unter anderem als § 149a Stimmrechtsgesetz vor:

«Abs. 1 Der Regierungsrat kann die notwendigen Massnahmen für die Sicherstellung eines geordneten Ablaufs bei der Wahrnehmung der politischen Rechte treffen, wenn dieser Ablauf bei einer Katastrophe, in einer Notlage oder in einer vergleichbaren Situation wegen einer unmittelbar drohenden schweren Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der öffentlichen Gesundheit beeinträchtigt werden könnte. Er kann eine Wahl oder Abstimmung verschieben oder absagen.

Abs. 2 Der Regierungsrat kann bei den Massnahmen von gesetzlichen Bestimmungen abweichen, insbesondere hinsichtlich Fristen und Einzelheiten von Verfahren, wenn die Sicherstellung eines geordneten Ablaufs bei der Wahrnehmung der politischen Rechte dies erfordert. Die Abweichungen sind auf längstens zwei Jahre zu befristen. Eine Verlängerung um ein Jahr ist unter Vorbehalt der Genehmigung durch den Kantonsrat möglich.

Abs. 3 Der Regierungsrat überprüft laufend, ob die Situation das Aufrechterhalten der Massnahme rechtfertigt. Massnahmen dürfen nur so lange gelten, als es die Sicherstellung eines geordneten Ablaufs bei der Wahrnehmung der politischen Rechte erfordert. Andernfalls sind sie durch den Regierungsrat umgehend aufzuheben.»

Abweichungen für zwei Jahre vorzusehen, schiene für Liechtenstein sehr lange. Art. 10 Abs. 2 letzter Satz LV lässt Notverordnungen spätestens nach sechs Monaten ausser Kraft treten. Entsprechend sollte bei massiven

¹⁹² Braun Binder/Glaser, Die Verschiebung, ZBl 122/2021, S. 607 f.

¹⁹³ Siehe Kapitel 4.4.4.3.

¹⁹⁴ Siehe die Fürstliche Verordnung vom 18. Februar 1943 [betreffend die Verlängerung der Mandatsdauer des Landtags], LGBL 1943 Nr. 4, mit der massiv in die politischen Rechte eingegriffen wurde, allerdings in Absprache zwischen Landesfürst, Regierung und den politischen Parteien. Siehe dazu Geiger, Kriegezeit Band 2, S. 104–110.

¹⁹⁵ Biaggini, Kommentar zu BGer 1C_147/2021, ZBl 123/2022, S. 282, empfiehlt den Kantonen, die «Krisenfestigkeit ihrer politischen Institutionen» an die Hand zu nehmen.

¹⁹⁶ Zu denken ist z. B. an die Verlängerung einer Frist um wenige Tage oder um die Bestellung zusätzlicher Mitglieder einer Wahl- oder Abstimmungskommission.

¹⁹⁷ Die Botschaft ist abrufbar unter: <https://www.lu.ch/-/klu/ris/cdws/document?fileid=d919a38eddea458ab2ee03f5c20b60d1>. Die Vernehmlassungsunterlagen des JSD sind abrufbar unter: https://www.lu.ch/regierung/vernehmlassungen_stellungnahmen/vernehmlassungen_archiv.

Einschränkungen wie der Verschiebung von Urnengängen auch spätestens nach sechs Monaten geprüft werden, ob sie noch notwendig sind.

Die Vorarlberger Landesverfassung¹⁹⁸ trifft in Art. 14 Vorkehrungen für den Fall von ausserordentlichen Verhältnissen. Die Landtagswahl kann gemäss Art. 14 Abs. 2 Vorarlberger Landesverfassung bis zu neun Monate nach Beendigung ausserordentlicher Verhältnisse verschoben werden. Ob solche «ausserordentlichen Verhältnisse, welche die Durchführung einer fälligen Landtagswahl unmöglich machen», vorliegen, bestimmt der Landtag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln und bei seiner Verhinderung sein Notstandsausschuss und subsidiär der Landtagspräsident. Über die Verschiebung der Gemeindevertretungswahlen entscheidet gemäss Art. 14 Abs. 3 Vorarlberger Landesverfassung die Landesregierung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln, bei ihrer Verhinderung der Landeshauptmann. Am 13. März 2020 sagte die Vorarlberger Landesregierung die für den 15. März 2020 vorgesehenen Gemeindevertretungs- und Bürgermeisterwahlen ab. Sie fanden am 13. September 2020 statt.¹⁹⁹

4.4.6 Abschliessende Bemerkungen zum Umgang mit den Volksrechten

Eine massive Einschränkung der direktdemokratischen Rechte erfolgt durch den Landtag, wenn er Gesetze und Finanzbeschlüsse dringlich erklärt und so dem Referendum entzieht.²⁰⁰ Art. 66 Abs. 1 LV nennt keine Voraussetzungen für die Dringlicherklärung.²⁰¹ Da diese Einschränkung von der Verfassung so vorgesehen ist, ist sie de lege lata nicht zu kritisieren. Wie in Kapitel 4.4.3 ausgeführt, erklärte der Landtag mit Ausnahme des 2G-Gesetzes und einzelner Beschlüsse betreffend die Arbeitslosenversicherung sämtliche Gesetze und Finanzbeschlüsse im Zusammenhang mit der Bekämpfung des Coronavirus und seiner Folgen für dringlich. Allerdings wurden die von der Bevölkerung für einschneidend erachteten Massnahmen nicht vom Landtag, sondern von der Regierung angeordnet. Der Landtag erliess lediglich das Ausfallgarantiegesetz, Änderungen am Arbeitslosenversicherungsgesetz und das COVID-19-VJBG sowie im Juni 2022 das 2G-Gesetz.

Hätte die Regierung die Verschiebung der Abstimmungen vom 7. Juni 2020 damit begründet, dass Ansteckungen befürchtet werden oder wegen zu vieler Krankheitsfälle die ordnungsgemässe Durchführung des Urnenganges gefährdet wäre, so hätte sie sich auf Art. 40 EpG stützen können. Art. 91 Abs. 1 VRG stellt demgegenüber gemäss der hier vertretenen Ansicht keine genügende Grundlage für die Verschiebung von bereits angesetzten Volksabstimmungen dar. Es wäre vorzuziehen gewesen, wenn die Regierung den nicht dringenden Beschluss dem Landtag überlassen hätte. Die Regierung brachte jedoch überzeugende Argumente vor und erklärte ihren Beschluss der Öffentlichkeit nachvollziehbar. Sie versuchte in keiner Art und Weise, Einfluss auf die Meinungsbildung zu nehmen.

5 EINGRIFFE IN GRUNDRECHTE

Am Anfang dieses Kapitels steht eine Übersicht über Grundrechtseingriffe, die in Liechtenstein *nie* zur Anwendung gelangten. Danach erfolgen in Kapitel 5.2 Hinweise zu den allgemeinen Themen Grundrechtskollisionen und positive Pflichten des Staates. In Kapitel 5.3 steht daraufhin das Legalitätsprinzip im Vordergrund. Beispielhaft wird nach der gesetzlichen Grundlage der (verwaltungs-)strafrechtlichen Bestimmungen gefragt und auf die Problematik der Vermischung von Rechtsnormen und Empfehlungen hingewiesen. Zudem wird die Frage nach der gesetzlichen Grundlage von Kontaktbeschränkungen in Heimen aufgeworfen. Das Verhältnismässigkeitsprinzip steht im Kapitel 5.4 im Zentrum. Nach allgemeinen Ausführungen zu seiner

¹⁹⁸ Verfassungsgesetz über die Verfassung des Landes Vorarlberg, Vorarlberger LGBl. Nr. 9/1999 mit den seitherigen Änderungen.

¹⁹⁹ Vorarlberger Landesgesetzblatt LGBl. Nr. 14/2020 und Nr. 36/2020 sowie *Republik Österreich, Parlament*, Wie wirkte sich Covid-19 auf Wahlen aus?

²⁰⁰ Gemäss *Bussjäger*, Art. 66 LV, Online-Kommentar Liechtenstein-Institut, Rn. 26, spricht die Tatsache, dass die Dringlicherklärung dem Landtag erlaubt, die Volksrechte zu umgehen, «von vornherein für eine restriktive Auslegung der Bestimmung».

²⁰¹ Anders in der Schweiz, wo die Verfassung Voraussetzungen für die Dringlicherklärung nennt und dringlich erklärte Bundesgesetze, deren Gültigkeitsdauer ein Jahr übersteigt, dem Referendum unterliegen. Siehe Art. 140 Abs. 1 Bst. c, Art. 141 Abs. 1 Bst. b, Art. 159 Abs. 3 Bst. a BV und Art. 165 BV.

Bedeutung wird näher auf die für das Landesgefängnis geltende Besuchsregelung eingegangen. Danach werden in Kapitel 5.5 wichtige Urteile der Verfassungsgerichte der deutschsprachigen Staaten und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) zu den Grundrechtseinschränkungen zusammengetragen.

5.1 Eingriffe, die in Liechtenstein nie angeordnet werden mussten

Auch wenn verschiedene Massnahmen von den Betroffenen als hart empfunden wurden und sie stark belasteten, gilt es in Erinnerung zu rufen, welche Einschränkungen in Liechtenstein nie zum Einsatz gelangten:

- Keine zwangsweise Hospitalisation der Infizierten: Isolation und Quarantäne konnten in der eigenen Wohnung durchgeführt werden.
- Keine staatlich verordneten Massentests, aber für einzelne Berufe und Betriebe Testpflicht am Arbeitsplatz.
- Keine Pflicht zur Impfung, aber vom 18. Dezember 2021 bis 17. Februar 2022 Geltung der 2G-Regel (d. h. Zutritt nur für Geimpfte oder Genesene mit Zertifikat).²⁰²
- Keine Pflicht, Apps herunterzuladen, welche zur Überwachung der Bewegungen des Einzelnen hätten eingesetzt werden können.
- Keine nächtliche Ausgangssperre
- Kein Verbot von Alkohol im öffentlichen Raum
- Chirurgische Masken und Stoffmasken galten als ausreichend, wenn die Pflicht zum Tragen einer Gesichtsmaske herrschte; keine Pflicht, FFP2-Masken zu tragen.²⁰³
- Kirchen und Kapellen sowie Friedhöfe waren für Einzelpersonen ausserhalb der Gottesdienstzeiten frei zugänglich.
- Kein Ausgangsverbot: Die eigene Wohnung durfte rund um die Uhr zu beliebigen Zeiten und so lange wie gewünscht verlassen werden.²⁰⁴
- Homeoffice war nie verpflichtend. Wer sich – trotz dringender Empfehlung – an seinen Arbeitsplatz aufhielt, musste sich staatlichen Behörden gegenüber weder rechtfertigen noch eine Strafverfolgung gewärtigen.
- Es wurden soweit bekannt keine Freiheitsstrafen wegen eines Verstosses gegen Vorschriften ausgesprochen.
- Niemand wurde zwangsverpflichtet, Versorgungsleistungen (sei es medizinischer oder sonstiger Art) zu erbringen, obwohl Art. 11 GesG für Personen mit einem Gesundheitsberuf eine solche Pflicht im Falle von Epidemien vorsieht.
- Für alle Staatsangehörigen und für alle Personen mit einem Aufenthaltstitel in Liechtenstein war die Einreise nach Liechtenstein und in die Schweiz jederzeit zulässig.²⁰⁵
- Keine Verschiebung von Wahlen, aber von Abstimmungen; weder Fristenstillstand noch Sammelverbot für Volksinitiativen²⁰⁶

²⁰² Zum Covid-19-Zertifikat siehe Kapitel 5.9 in *Frommelt/Schiess Rütimann*, Krisenmanagement, 2023.

²⁰³ Siehe Kapitel 5.6 in *Frommelt/Schiess Rütimann*, Krisenmanagement, 2023.

²⁰⁴ Gesundheitsminister Mauro Pedrazzini sagte in der Landtagssitzung vom 8. April 2020 (Landtags-Protokolle 2020, S. 488): «Unter dem Begriff zu Hause bleiben, verstehen wir nicht, sich einzusperren, sondern das Haus zum Spazieren oder zum Aufenthalt in der Natur nach Lust und Laune verlassen zu können, aber dabei Kontakte mit anderen Personen auf das Minimum zu beschränken und, [...], die Abstands- und Hygienemassnahmen einzuhalten. Personen der Risikogruppen sollten sich bei den Verrichtungen des täglichen Lebens, wie beispielsweise dem Einkaufen, von anderen helfen lassen.»

²⁰⁵ Siehe insbesondere Art. 3 Abs. 1 Bst. a und b Verordnung vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus, LGBI. 2020 Nr. 94. Siehe auch Kapitel 5.5 in *Frommelt/Schiess Rütimann*, Krisenmanagement, 2023.

²⁰⁶ Siehe Kapitel 4.4.

5.2 Allgemeine Ausführungen zur rechtlichen Einordnung von Eingriffen

5.2.1 Unvermeidbare Grundrechtskollisionen

Mit den in der Covid-19-Verordnung vorgesehenen Mitteln und mit weiteren Massnahmen wurde versucht, Grundrechte von Privaten (insbesondere das Recht auf Leben und das Recht auf körperliche Unversehrtheit) und andere öffentliche Interessen und Güter (insbesondere das Funktionieren des Gesundheitssystems) zu schützen. Damit sich dieser Schutz entfalten konnte, musste in Grundrechte anderer Personen und manchmal auch in andere Grundrechte der Geschützten eingegriffen werden.²⁰⁷ Normkollisionen waren unvermeidbar.²⁰⁸ Den dadurch entstehenden Herausforderungen mussten sich alle Staaten stellen. Sie kamen nicht darum herum, immer wieder zwischen dem (erhofften) Nutzen verschiedener Strategien und den durch sie (möglicherweise) verursachten Schäden für Personen, Unternehmen, Institutionen sowie das Gesellschaftssystem und den Rechtsstaat abzuwägen.

Es gab schon früh Hinweise, dass die Gefahr, an Covid-19 zu erkranken, nicht für alle Menschen gleich gross ist und dass eine Erkrankung nicht für alle gleich gefährlich ist. Einschränkungen nur denjenigen Personen aufzuerlegen, die einer vulnerablen Gruppe angehören, hätte weder vor dem Gesetz noch vor der Verfassung standgehalten.²⁰⁹ Dazu kommt, dass nach wie vor nicht genügend gesichertes Wissen darüber vorhanden ist, wer besonders gefährdet ist, sich mit dem Virus anzustecken, und wer bei einer Infektion von einem schweren Verlauf der Krankheit und/oder von Long Covid (auch «Post-Covid-19-Erkrankung» genannt) bedroht ist. Überdies kann sich dies mit jeder neuen Variante des Virus ändern. Dazu kommt, dass sich Infizierte «nicht mit absoluter Gewissheit von den Nicht-Infizierten unterscheiden, ein jeder ist potenziell infiziert und droht daher andere anzustecken».²¹⁰

5.2.2 Positive Pflichten des Staates

Von liechtensteinischen Psychologinnen und Kinderärzten sowie in Zeitungsberichten wurde darauf hingewiesen, dass sich Fernunterricht, die Schliessung von Sportstätten, der Ausfall der Musikproben etc. schädlich auf Kinder und Jugendliche auswirken können und vor allem – aber nicht nur – Teenager unter den Einschränkungen leiden.²¹¹

Der Staat ist nicht nur verpflichtet, bei der Einschränkung von Grundrechten die von Rechtsprechung und Lehre herausgearbeiteten Bedingungen zu respektieren, sondern ihn trifft auch die Pflicht, die Voraussetzungen zu schaffen, dass von den Grundrechten tatsächlich Gebrauch gemacht werden kann (sog. duty to fulfill).²¹² Müssen Einrichtungen der Jugendarbeit geschlossen werden und fallen Sport- sowie Musikstunden aus, so geht es nicht nur darum, die entsprechenden Verbote so kurz als möglich zu halten, sondern auch darum, nach Alternativen zu suchen, damit sich Kinder und Jugendliche austoben und mit Gleichaltrigen zusammen sein können. Würde den Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen, allein lebenden Betagten, Menschen mit einer Behinderung oder anderen durch Corona-Massnahmen besonders stark eingeschränkten Personengruppen keine Aufmerksamkeit geschenkt, sondern würden alle gleich behandelt, könnte dies

²⁰⁷ *Bussjäger*, Rangordnung, JRP 2021, S. 254 und S. 260, nennt als Beispiel die Bewohnerinnen und Bewohner der Pflegeheime, die keinen Besuch mehr empfangen durften. Das Verbot diente ihrem Schutz und dem ihrer Mitbewohnerinnen und -bewohner und des Personals, schränkte aber ihr Recht auf Privatleben ein.

²⁰⁸ *Schiess Rütimann*, Schutz von Gesundheit und Gesundheitswesen, in: Jusletter 15. Februar 2021, Rz. 13 ff. sowie Rz. 28–30. Siehe zu den Grundrechts- und den Schutzpflichtkonstellationen insbesondere auch *Bussjäger*, Rangordnung, JRP 2021, S. 254 ff.

²⁰⁹ So *Schiess Rütimann*, Schutz von Gesundheit und Gesundheitswesen, in: Jusletter 15. Februar 2021, Rz. 22 f. mwN. Siehe unterdessen z. B. auch das Erkenntnis des österreichischen Verfassungsgerichtshofes vom 24. Juni 2021, V 2/2021, Rz. 78.

²¹⁰ *Froese*, Verhältnismässigkeitsprinzip, DÖV 2022, S. 391.

²¹¹ Siehe insbesondere auch die Forderungen der Kinderlobby: *Wanger, Michael*, «Kinderlobby» pocht auf ein rasches Ende der «Winterruhe», Liechtensteiner Volksblatt, 17.02.2021, S. 1 und auch S. 3. Siehe auch *Frommelt/Milic*, Wie Jugendliche die Corona-Pandemie erleben. Gemäss *Milic/Frommelt*, Corona-Pandemie und öffentliche Schulen, S. 4 sowie S. 55 f. und 64 f., gaben im Frühling 2022 vor allem Schülerinnen und Schüler der Primarstufe sowie Mädchen und junge Frauen aus fremdsprachigen Haushalten an, sehr stark unter der Pandemie zu leiden.

²¹² Siehe hierzu z. B. *Schiess Rütimann*, Schutz von Gesundheit und Gesundheitswesen, in: Jusletter 15. Februar 2021, Rz. 31 und Rz. 45 f. Siehe auch die Ausführungen zu dem «gegen den Staat gerichteten Recht auf Unterstützung und Förderung bei ihrer Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit in der sozialen Gemeinschaft» in BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 19. November 2021 - 1 BvR 971/21 (Bundesnotbremse II: Schulschliessungen), Rn. 46 ff, http://www.bverfg.de/e/rs20211119_1bvr097121.html.

auch gegen das in Art. 31 Abs. 1 LV verankerte Rechtsgleichheitsgebot verstossen.²¹³ Ob in dieser Hinsicht genügend unternommen wurde, kann diese Studie nicht eruieren.²¹⁴

Als Arbeitgeberin ist die öffentliche Hand verpflichtet, ihre Arbeitnehmenden so gut als möglich vor Erkrankungen am Arbeitsplatz zu schützen. Homeoffice war bei Weitem nicht für alle von ihnen möglich, insbesondere nicht für die Angehörigen der so genannt systemrelevanten Berufe. Umso wichtiger ist es, dass die jeweils aktuellen Studien und Empfehlungen über die Reduktion des Ansteckungsrisikos auf die Situation vor Ort angepasst umgesetzt werden. Dazu gehört z. B. auch, die nötige Schutzausrüstung bereitzustellen.

5.3 Bedeutung des Legalitätsprinzips

In diesem Kapitel erfolgen eine vertiefende Analyse der strafrechtlichen Bestimmungen der Covid-19-Verordnung sowie ein Hinweis auf das Problem der Anreicherung von Rechtserlassen mit Empfehlungen. Anschliessend wird der Blick auf Besuchs- und Ausgangsverbote für die Bewohnerinnen und Bewohner von Heimen gerichtet.

5.3.1 Die Bedeutung des Legalitätsprinzips am Beispiel der (verwaltungs-)strafrechtlichen Bestimmungen

5.3.1.1 Allgemeine Bemerkungen zum strafrechtlichen Legalitätsprinzip

Nach der Judikatur des Staatsgerichtshofes müssen die grundlegenden Bestimmungen auf Gesetzesstufe verankert sein. Sie dürfen nicht in Verordnungen geregelt werden. Eines der hierbei relevanten Kriterien ist, ob bzw. inwieweit die betreffende Regelung Grundrechtspositionen von Normadressaten tangiert.²¹⁵ Der Staatsgerichtshof hält zudem fest, dass die Normenhierarchie und die Gewaltenteilung auch unabhängig von allfälligen Grundrechtseingriffen verlangen, dass eine Verordnung über eine genügende gesetzliche Grundlage verfügt. Es ist nicht erforderlich, dass eine Verordnung darüber hinaus auch materiell gegen ein Grundrecht verstösst.²¹⁶

Ein besonders strenges Legalitätsprinzip gilt für das Strafrecht, wobei der Staatsgerichtshof den Grundsatz *nulla poena sine lege* in Art. 33 Abs. 2 LV und Art. 7 EMRK verwirklicht sieht.²¹⁷ Eine Abweichung von Art. 7 EMRK ist auch in Notstandsfällen²¹⁸ nicht zulässig.²¹⁹ Der Staatsgerichtshof betont in ständiger Rechtsprechung, dass dem Richter zwar bei der Strafbemessung ein grosser Ermessensspielraum zukommen muss. Hingegen muss im Strafgesetz selbst klar normiert werden, welche Delikte überhaupt strafbar sind und in welchem Sanktionsrahmen die Bestrafung zu erfolgen hat.²²⁰

Der Gesetzesvorbehalt nach Art. 7 EMRK umfasst nach Auffassung des EGMR allerdings auch Gesetze im materiellen Sinne, also nicht nur *statute law*, sondern etwa auch untergesetzliche Normen, z. B. Verordnungen:²²¹ «When speaking of «law», Article 7 alludes to the very same concept as that to which the Convention refers elsewhere when using that term, a concept which comprises statute law as well as case-law [...]. In this

²¹³ Schiess Rütimann, Schutz von Gesundheit und Gesundheitswesen, in: Jusletter 15. Februar 2021, Rz. 65.

²¹⁴ Hornich, COVID-19 and people with disabilities, S. 9, weist darauf hin, dass Personen, die insbesondere aus medizinischen Gründen keine Gesichtsmasken tragen können, erst auf Interventionen hin in Art. 3b Abs. 2 Bst. b Verordnung vom 14. Januar 2021 über die Abänderung der Covid-19-Verordnung von dieser Pflicht befreit wurden. VBW, Jahresbericht 2020, S. 7, listet auf, was das Mobile Sozialpsychiatrische Team unternahm, um die Klientinnen und Klienten bestmöglich zu unterstützen.

²¹⁵ StGH 2022/003, Erw. 4.2.

²¹⁶ Ebd.

²¹⁷ Siehe dazu ausführlich Wille, Tobias M., Keine Strafe ohne Gesetz, S. 407 ff.

²¹⁸ Ein öffentlicher Notstand muss dem Kriegszustand zumindest vergleichbar sein. Der EGMR hat für das Vorliegen eines Notstandes vier Kriterien aufgestellt. (1.) Der Notstand muss bestehen oder unmittelbar bevorstehen. (2.) Er muss Auswirkungen auf die gesamte Nation haben. (3.) Er muss eine Bedrohung für das organisierte Gemeinschaftsleben darstellen. (4.) Der Ausnahmecharakter muss derart sein, dass nach der Konvention zulässige, normale Massnahmen eindeutig unzureichend sind, um die Sicherheit, die Gesundheit und die öffentliche Ordnung zu gewährleisten. Siehe Meyer-Ladewig, Jens/Schmaltz, Christiane, Art. 15 Rz. 2 und Rz. 7, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer (Hrsg.), EMRK.

²¹⁹ Meyer-Ladewig, Jens/Harrendorf, Stefan/König, Stefan, Art. 7 EMRK Rz. 2, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK.

²²⁰ Bussjäger, Art. 92 LV, Online-Kommentar Liechtenstein-Institut, Rn. 37.

²²¹ Meyer-Ladewig, Jens/Harrendorf, Stefan/König, Stefan, Art. 7 EMRK Rz. 13, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK.

connection, the Court has always understood the term «law» in its «substantive» sense, not its «formal» one. It has thus included both enactments of lower rank than statutes and unwritten law [...].»²²²

Für Liechtenstein bleibt es jedoch beim höheren Schutzstandard von Art. 33 Abs. 2 LV. Nach dieser Bestimmung dürfen Strafen nur in Gemässheit der Gesetze angedroht oder verhängt werden. Das strafrechtliche Legalitätsprinzip, welches als eigenständiges Grundrecht gewährleistet ist,²²³ ist ausserdem in § 1 StGB²²⁴ verankert. Demnach darf eine Strafe nur wegen einer Tat verhängt werden, die unter eine ausdrückliche gesetzliche Strafdrohung fällt und schon zur Zeit ihrer Begehung mit Strafe bedroht war. Der Grundsatz *nulla poena sine lege* gehört zu den wichtigsten Prinzipien des rechtsstaatlichen Strafrechts.²²⁵

Der Staatsgerichtshof geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass das strafrechtliche Legalitätsprinzip auch das Verwaltungsstrafrecht umfasst. Dies ergibt sich aus Art. 139 Abs. 2 LVG, der hinsichtlich des Verwaltungsstrafrechts auf die Bestimmungen des StGB verweist.²²⁶

Was die formell-gesetzliche Grundlage betrifft, stellt der Staatsgerichtshof je nach der Schwere der Strafe unterschiedliche Anforderungen an die Klarheit. So bedarf jedenfalls eine Strafe, die einen Freiheitsentzug nach sich zieht, einer klaren formell-gesetzlichen Grundlage. Andere Straftaten können auf Verordnungsstufe geregelt werden. Freilich muss sich die Regelung in der Verordnung auf ein formelles Gesetz stützen lassen und selbst die Merkmale des strafbaren Verhaltens und die Folgen für jedermann klar erkennen lassen. Der Staatsgerichtshof vertritt in ständiger Rechtsprechung die Ansicht, dass der Grundsatz *nulla poena sine lege* dort vollumfänglich zum Tragen kommen muss, wo es um die Frage geht, ob die angeklagte Tat überhaupt unter einen gesetzlichen Straftatbestand fällt.²²⁷

Wie *Giovanni Biaggini* herausgestrichen hat, setzt der Staat verschiedentlich, so auch bei der Zertifikatspflicht im Rahmen der Covid-19-Massnahmen, Vorschriften ein, die als Gebote und Verbote direkt auf das Verhalten der Rechtsunterworfenen einwirken, das heisst die keiner Umsetzung durch einen individuellen Verwaltungsakt bedürfen. Ein Grundproblem solcher unmittelbar anwendbarer, selbstvollziehender Regelungen ist, dass die Möglichkeit der Individualisierung im Sinne der Einzelfallgerechtigkeit stark reduziert ist. Anstelle der Differenzierung tritt die Typisierung.²²⁸ In diesem Sinne hielt das deutsche Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 19. November 2021 («Bundesnotbremse I: Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen»)²²⁹ hinsichtlich der im April 2021 verhängten bussgeldbewehrten Beschränkungen fest, dass die gewählte Regelungstechnik des selbstvollziehenden Gesetzes und seine bundesweit einheitliche Geltung den Eingriffen Gewicht verleihen: «Wer sich während der Geltungsdauer in einem Landkreis oder einer kreisfreien Stadt [...] aufhielt, in der die Sieben-Tage-Inzidenz den gesetzlichen Schwellenwert überstieg, war von dem Eingriff betroffen und hatte kaum eine Möglichkeit, etwa durch persönliche Vorkehrungen, Veränderungen des bisherigen Lebenszuschnitts oder Schutzmassnahmen von der Beschränkung ausgenommen zu bleiben.»²³⁰ Vor diesem Hintergrund erfordert eine grundrechtssensible Regelung wie die Zertifikatspflicht nach Auffassung von Biaggini, der auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Bezug nimmt, ein Tätigwerden des Gesetzgebers, zumindest hinsichtlich der Eckpunkte.²³¹

²²² EGMR (Grosse Kammer), *Kafkaris vs. Cyprus*, No 21906/04, Urteil vom 12. Februar 2008, § 139, abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-85019>.

²²³ StGH 2021/082, Erw. 5.1.11.1.

²²⁴ Strafgesetzbuch (StGB) vom 24. Juni 1987, LGBl. 1988 Nr. 37 LR 311.0.

²²⁵ Siehe dazu näher *Kienapfel/Höpfel/Kert*, Grundriss des Strafrechts. AT, Rz. 4.17.

²²⁶ StGH 2005/15, Erw. 3.

²²⁷ StGH 2005/15, Erw. 3a) mwN.

²²⁸ *Biaggini*, Das Verfassungsgefüge, ZBl 123/2022, S. 81. Siehe auch das Erkenntnis des österreichischen Verfassungsgerichtshofes vom 24. Juni 2021, V 2/2021, Rz. 37.

²²⁹ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 (Bundesnotbremse I: Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen), http://www.bverfg.de/e/rs20211119_1bvr078121.html.

²³⁰ Ebd. Rn. 222.

²³¹ *Biaggini*, Das Verfassungsgefüge, ZBl 123/2022, S. 81.

5.3.1.2 StGH 2021/082 zur Strafbestimmung von Art. 12 der Covid-19-Verordnung vom 9. September 2021

Im Normenkontrollverfahren gegen die Verordnung vom 9. September 2021 über die Abänderung der Covid-19-Verordnung²³² rügten die Antragsteller beim Staatsgerichtshof u. a. eine Verletzung des strafrechtlichen Legalitätsprinzips. So wurde gemäss Art. 12 Abs. 1 Bst. b dieser Verordnung von der Regierung wegen Übertretung mit Busse bis zu 10'000 Franken bestraft, wer die Zertifikatspflicht vorsätzlich verletzte. Die Antragsteller machten geltend, dass angesichts der Schwere des Eingriffes in Freiheitsrechte auch die entsprechende Sanktion zumindest einer hinreichenden Verweisnorm auf Gesetzesstufe bedürfe. Überdies wurde gerügt, dass angesichts der langen Verweiskette von der Blankettstrafnorm des Art. 83 Abs. 1 Bst. j EpG über Art. 40 EpG über den Zollvertrag bis hin zu Art. 12 Abs. 1 Bst. b der liechtensteinischen Verordnung nicht mehr von einer hinreichend präzisen Fassung der Strafnorm ausgegangen werden könne.²³³

Im Gegensatz dazu erachtete der Staatsgerichtshof Art. 40 iVm Art. 83 Abs. 1 Bst. j EpG sehr wohl als formelle Grundlage für Art. 12 Abs. 1 Bst. b der Verordnung. Er präzisierte, dass er aus dem strafrechtlichen Legalitätsprinzip nur für Freiheitsstrafen zwingend das Erfordernis einer formellen gesetzlichen Grundlage ableitet. Andere Strafen, wie hier Bussen, können im Rahmen von Gesetz und Verfassung in Verordnungen geregelt werden. Nach Ansicht des Staatsgerichtshofes stellte im Lichte des Legalitätsprinzips auch die Verweiskette kein Hindernis dar. Auch war es nicht zwingend erforderlich, Art. 83 Abs. 1 Bst. j EpG im Ingress der Verordnung zu nennen.²³⁴

Damit hat der Staatsgerichtshof allerdings nur über die Verordnung vom 9. September 2021 und nur im Hinblick auf das strafrechtliche Legalitätsprinzip gesprochen. Überdies ging es in StGH 2021/082 um eine abstrakte Normenkontrolle. Bis jetzt wurde dem Staatsgerichtshof kein Fall vorgelegt, in dem sich ein Beschwerdeführer gegen eine Sanktion zur Wehr setzte.

5.3.1.3 Weitere (Verwaltungs-)Strafbestimmungen der früheren liechtensteinischen Covid-19-Verordnungen

Nach Art. 83 Abs. 1 Bst. j EpG wird wegen einer Übertretung mit Busse bestraft, wer sich Massnahmen gegenüber der Bevölkerung nach Art. 40 EpG widersetzt. Wer die Tat fahrlässig begeht, wird nach Art. 83 Abs. 2 EpG mit Busse bis zu 5000 Franken bestraft. Der Bundesrat führte in seiner Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemienengesetz²³⁵ aus, dass bei den Vergehen nach Art. 82 wie auch bei den Übertretungen in Art. 83 die Tatbestände *abschliessend* aufgezählt sind. Gemäss Art. 84 Abs. 1 EpG ist die Verfolgung und Beurteilung strafbarer Handlungen Sache der Kantone und damit aufgrund des Art. 6 des Zollanschlussvertrags Sache des Fürstentums Liechtenstein, dem die gleiche Rechtsstellung wie den Kantonen zukommt.

Mit Art. 7d der liechtensteinischen Covid-19-Verordnung vom 17. März 2020²³⁶ wurde das Landgericht zur Ahndung der Vorsatzdelikte gegen Art. 5 der Verordnung (Veranstaltungsverbote) für zuständig erklärt. Allerdings qualifizierte Art. 7d der Verordnung diese Zuwiderhandlungen entgegen Art. 83 Abs. 1 Bst. j EpG nicht als Übertretungen, sondern als Vergehen und sah eine Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder eine Geldstrafe bis zu 360 Tagessätzen vor. Auch die Covid-19-Verordnung vom 29. Mai 2020²³⁷ sah im abgeänderten Art. 7d Abs. 1 für das Organisieren oder Durchführen verbotener Veranstaltungen diese Strafdrohung vor. Die liechtensteinische Regierung orientierte sich bei der genannten Strafbestimmung offensichtlich an Art. 10d, der mit der Änderung vom 16. März 2020²³⁸ vom Bundesrat in die Covid-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020²³⁹ eingefügt worden war. Er wurde auf den 26. März 2020 hin inhaltlich unverändert in den neugeschaffenen Art. 10f Abs. 1 Covid-19-Verordnung-2 transferiert.²⁴⁰ Der Umstand, dass der Bundesrat in der

²³² LGBl. 2021 Nr. 285.

²³³ StGH 2021/082, Erw. 5.1.11, 5.1.11.2 und 5.1.11.3.

²³⁴ StGH 2021/082, Erw. 5.1.11.4, 5.1.11.5 und 5.1.11.6.

²³⁵ BBl 2011 311 (422).

²³⁶ LGBl. 2020 Nr. 97.

²³⁷ LGBl. 2020 Nr. 185.

²³⁸ AS 2020 783.

²³⁹ Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19-Verordnung 2), AS 2020 1065.

²⁴⁰ AS 2020 1065.

Covid-19-Verordnung 2 einen Vergehenstatbestand nach Art. 10 Abs. 3 des schweizerischen StGB²⁴¹ geschaffen hatte (und nicht bloss einen Übertretungstatbestand), führte in der Schweiz schon früh zu Kritik. Der Bundesrat sei im Lichte des Legalitätsprinzips gar nicht befugt gewesen, diese Strafbestimmung zu erlassen. Auch auf politischer Ebene wurde diese Frage aufgeworfen. Am 4. Mai 2020 bzw. am 6. Mai 2020 stellten Nationalrat *Jean-Luc Addor* bzw. Nationalrat *Lukas Reimann* dem Bundesrat mit Interpellation die Frage, ob er denn die Kompetenz hatte, diese Strafnorm zu erlassen.²⁴² Von der GPK des Nationalrates nach der Rechtmässigkeit der Strafandrohungen befragt, antwortete der Direktor des Bundesamtes für Justiz, dieses Vorgehen stütze sich direkt auf die in der Bundesverfassung statuierte Notrechtskompetenz des Bundesrates. Diese Praxis sei in einem früheren Fall vom Bundesgericht in BGE 123 IV 29 geschützt worden.²⁴³ Da Art. 7 EpG nur deklaratorisch sei²⁴⁴ und die in der Verfassung vorgesehene Notrechtskompetenz konkretisiere, könne der Bundesrat zur Bekämpfung einer Epidemie auch gestützt auf Art. 7 EpG Freiheitsstrafen einführen. Die GPK des Nationalrates brauchte sich im damaligen Zeitpunkt nicht abschliessend zur Rechtmässigkeit der Anwendung von Notrecht durch den Bundesrat zu äussern.²⁴⁵

Auch *Michel Verde* geht in seinem Aufsatz davon aus, dass Vergehenstatbestände auf der Stufe eines Gesetzes im formellen Sinne verankert sein müssen. Dies gelte auf jeden Fall dann, wenn kein Bundesgesetz eine Delegationsnorm enthalte, die den Bundesrat ausdrücklich ermächtige, in einer Verordnung einen Vergehenstatbestand zu erlassen. In Bezug auf den Straftatbestand des Art. 10f Abs. 1 Covid-19-Verordnung 2 fehle es an einer derartigen Delegationsnorm.²⁴⁶ Der Gesetzgeber habe in den Art. 82 und 83 EpG eine Entscheidung darüber getroffen, welche Verstösse gegen Verhaltensnormen zur Verhinderung bzw. Bekämpfung von Epidemien als Vergehen oder als Übertretungen sanktioniert werden sollen. Nach *Verde* war der Bundesrat deshalb nicht befugt, für Zuwiderhandlungen gegen das Verbot öffentlicher und privater Veranstaltungen Art. 10f Abs. 1 Covid-19-Verordnung 2 zu erlassen.²⁴⁷ Vielmehr wäre er an die in Art. 83 EpG normierte Übertretungsstrafe gebunden gewesen. Daraus folge, dass der Straftatbestand von Art. 10f Abs. 1 Abs. 1 Covid-19-Verordnung 2 nach Art. 1 StGB keine hinreichende Rechtsgrundlage für eine Verurteilung zu einer Geld- oder Freiheitsstrafe bilden könne.²⁴⁸

Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass die Strafbestimmung von Art. 7d der liechtensteinischen Covid-19-Verordnung vom 17. März 2020²⁴⁹ wie auch von Art. 7d Abs. 1 der Covid-19-Verordnung vom 29. Mai 2020²⁵⁰ das strafrechtliche Legalitätsprinzip verletzt haben dürften, da auf Verordnungsstufe keine Freiheitsstrafe angedroht hätte werden dürfen. Eine solche war durch das EpG nicht gedeckt.

Mit der liechtensteinischen Covid-19-Verordnung vom 2. April 2020²⁵¹ wurde in der Zwischenzeit die Strafandrohung in Art. 7d Abs. 2a für diverse Übertretungen insbesondere im Zusammenhang mit dem grenzüberschreitenden Personenverkehr bei vorsätzlicher Begehung mit Busse bis zu 10'000 Franken und bei fahrlässiger Begehung mit Busse bis zu 5000 Franken festgesetzt. Zuständige (Verwaltungs-)Strafbehörde war die Regierung.²⁵² Durch die liechtensteinische Covid-19-Verordnung vom 25. Juni 2020²⁵³ und die nachfolgenden Novellen wurde nur mehr die Regierung zur Ahndung einschlägiger Verstösse zuständig, während die

²⁴¹ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0.

²⁴² Geschäft Nr. 20.3180 und Geschäft Nr. 20.3402.

²⁴³ In der Tat führte BGE 123 IV 29 E. 4.c aus, dass der Bundesrat direkt gestützt auf Art. 102 Ziff. 8 bis 10 aBV nötigenfalls auch Gefängnisstrafen erlassen darf. In E. 4.d ergänzte das Bundesgericht, dass für die Androhung von Gefängnisstrafen «möglichst rasch eine Grundlage in einem formellen Gesetz geschaffen werden» muss.

²⁴⁴ So die Botschaft vom 3. Dezember 2010 zum Epidemiengesetz, BBl 2011 311 (365). Siehe zu dieser Diskussion insbesondere auch *Brunner/Wilhelm/Uhlmann*, Das Coronavirus, AJP 2020, S. 693–695.

²⁴⁵ *Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte*, Jahresbericht 2020, BBl 2021 570 (S. 99 f.).

²⁴⁶ *Verde*, Legalitätsprinzip, Jusletter 10. Mai 2021, Rz. 31.

²⁴⁷ *Verde*, Legalitätsprinzip, Jusletter 10. Mai 2021, Rz. 23.

²⁴⁸ *Verde*, Legalitätsprinzip, Jusletter 10. Mai 2021, Rz. 33.

²⁴⁹ LGBl. 2020 Nr. 97.

²⁵⁰ LGBl. 2020 Nr. 185.

²⁵¹ LGBl. 2020 Nr. 123.

²⁵² So auch in den Verordnungen vom 7. April 2020, LGBl. 2020 Nr. 133, vom 9. April 2020, LGBl. 2020 Nr. 139, vom 17. April 2020, LGBl. 2020 Nr. 141, sowie vom 25. Mai 2020, LGBl. 2020 Nr. 181.

²⁵³ LGBl. 2020 Nr. 206.

Zuständigkeit des Landgerichtes gänzlich beseitigt wurde. Es waren nach Art. 12 Abs. 1 der Verordnung vom 25. Juni 2020 wegen Übertretung Bussen bis zu 10'000 Franken zu verhängen. Diese Bestimmung ist aus legalitätsrechtlicher Sicht – wie der Staatsgerichtshof ausgeführt hat – nicht zu beanstanden.

5.3.1.4 Die Verwaltungsstrafrechtslage gemäss der Covid-19-Verordnung vom 17. Februar 2022

Derzeit (Stand: 6. Februar 2023) steht die Covid-19-Verordnung vom 17. Februar 2022 in Geltung.²⁵⁴ In Art. 12 heisst es unter dem Titel «Übertretungen», dass sich die Strafbarkeit von Widerhandlungen gegen die Verordnung «nach den aufgrund des Zollvertrags in Liechtenstein anwendbaren Strafbestimmungen der schweizerischen Epidemiengesetzgebung» richtet. Die Zuständigkeit der liechtensteinischen Regierung zur Durchführung des erstinstanzlichen Verwaltungsstrafverfahrens ergibt sich dabei aus Art. 152 LVG.

Ob diese nicht gerade «benutzerfreundliche» Regelung, welche dem Rechtsunterworfenen grundlegende Rechtskenntnisse des liechtensteinischen und schweizerischen Rechts abverlangt, dem strafrechtlichen Legalitätsprinzip bzw. dem Rechtsstaatsprinzip entspricht, könnte fraglich sein. Das Rechtsstaatsprinzip verlangt ein Mindestmass an Zugänglichkeit und Verständlichkeit der Normen. Der Gesetz- und Verordnungsgeber hat dem Inhalt seiner Regelungen der breiten Öffentlichkeit in klarer und erschöpfender Weise zur Kenntnis zu bringen, damit sich die Adressaten normgemäss verhalten können. Zwar ergab sich aus der Verordnung, welche Pflichten der Einzelne hat,²⁵⁵ nicht aber, mit welchen Sanktionen ein Verstoss gegen die Vorgaben geahndet wurde. Nach Auffassung des österreichischen Verfassungsgerichtshofes genügt dem eine Vorschrift nicht, zu deren Sinnermittlung subtile verfassungsrechtliche Erkenntnisse, qualifizierte juristische Befähigung und Erfahrung und geradezu archivarisches Fleiss vonnöten sind (so bereits VfSlg 3130/1956 zu einem pauschalen Verweis auf deutsche Rechtsvorschriften).²⁵⁶ Vom Bürger kann nach der Judikatur des österreichischen Verfassungsgerichtshofes keine «Lust zum Lösen von Denksport-Aufgaben» verlangt werden, wenn es um die Feststellung geht, was geltendes Recht ist.²⁵⁷ Besser wäre es daher gewesen, in der liechtensteinischen Covid-19-Verordnung direkt auf die Strafbestimmung in Art. 83 Abs. 1 Bst. j EpG zu verweisen oder diese Bestimmung in der Verordnung (deklaratorisch) zu wiederholen.

In diesem Zusammenhang ist auf vorbildliche Verordnung des Regierungsrates des Kantons Bern vom 4. November 2020 über Massnahmen in Bekämpfung der Covid-19-Epidemie²⁵⁸ hinzuweisen, in der es in Art. 25 schlicht, aber korrekt heisst: «Widerhandlungen gegen die Vorschriften dieser Verordnung können gemäss Artikel 83 Absatz 1 Buchstabe j und Absatz 2 EpG strafrechtlich geahndet werden.» Ähnlich ist § 6 der Verordnung des Kantons Schwyz vom 14. Oktober 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie²⁵⁹ ausgestaltet, demzufolge Widerhandlungen gegen die Vorschriften der Verordnung gemäss Art. 83 Abs. 1 Bst. j und Abs. 2 EpG strafrechtlich geahndet werden können, sofern nicht das Ordnungsbussenverfahren zur Anwendung gelangt. BGE 147 I 478 hielt fest, dass § 6 der Schwyzer Verordnung unter dem Aspekt der Gewaltenteilung und der gesetzlichen Grundlagen nicht zu beanstanden sei. Nach den Ausführungen des Bundesgerichts beabsichtigt die Verordnung nicht, eigene kantonale Strafbestimmungen zu erlassen, sondern sie will deklaratorisch auf die ohnehin geltenden bundesrechtlichen Strafbestimmungen hinweisen. Indem Art. 83 Abs. 1 Bst. j EpG auf Art. 40 EpG verweist, welcher seinerseits die kantonalen Behörden zu Massnahmen ermächtigt, sei auch die bundesrechtliche Strafbestimmung unmittelbar bei Zuwiderhandlungen anwendbar. Sie wäre es auch ohne § 6 der Schwyzer Verordnung.²⁶⁰

Im Lichte dieser Judikatur des schweizerischen Bundesgerichts kann dem liechtensteinischen Verordnungsgeber (also der Regierung) daher empfohlen werden, beim Erlass von Covid-19-Strafbestimmungen auf das

²⁵⁴ Verordnung vom 17. Februar 2022 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19 Verordnung), LGBl. 2022 Nr. 18 LR 818.101.24.

²⁵⁵ Siehe die aufgehobenen Bestimmungen über die Pflicht zum Tragen einer Gesichtsmaske und über die Absonderung.

²⁵⁶ *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht, Rz. 85.

²⁵⁷ *Berka*, Verfassungsrecht, Rz. 192.

²⁵⁸ BGS 815.123.

²⁵⁹ RRB 739/2020; GS 26–21; SRSZ 571.212.

²⁶⁰ BGE 147 I 478 E. 3.8.3.

Vorbild der Schwyzer Verordnung (oder der Berner Verordnung) zurückzugreifen und für Massnahmen gegenüber der Bevölkerung unmittelbar auf Art. 83 Abs. 1 Bst. j EpG zu verweisen.

5.3.1.5 Anmerkungen zum Ordnungsbussenverfahren im Rahmen der Covid-19-Pandemiebekämpfung

Gemäss Art. 7d Abs. 3 der Covid-19-Verordnung vom 20. März 2020²⁶¹ konnten Verstösse gegen das Verbot von Menschenansammlungen im öffentlichen Raum nach Art. 6c im Verfahren nach dem Ordnungsbussengesetz²⁶² mit einer Ordnungsbusse von 100 Franken geahndet werden. Ergänzt wurde diese Bestimmung im neuen Art. 7d Abs. 3 der Covid-19-Verordnung vom 2. April 2020²⁶³ hinsichtlich der Verstösse gegen Einschränkungen des grenzüberschreitenden Personenverkehrs an den Grenzübergängen nach Art. 4.²⁶⁴ Durch Art. 7d Abs. 4 der Covid-19-Verordnung vom 9. April 2020²⁶⁵ wurde die Eidgenössische Zollverwaltung [!] im Umfang ihrer Kontrollkompetenzen ermächtigt, bei Verstössen gegen Einschränkungen des grenzüberschreitenden Personenverkehrs nach Art. 4 Ordnungsbussen zu verhängen. Das Ordnungsbussengesetz galt sinngemäss. Wurde die Ordnungsbusse nicht sofort bezahlt, so war die Landespolizei beizuziehen. Eine damit vergleichbare Bestimmung bezüglich der Eidgenössischen Zollverwaltung enthielt auch der abgeänderte Art. 7d Abs. 4 der Covid-19-Verordnung vom 17. April 2020²⁶⁶.

Die genannten Bestimmungen fanden im Ordnungsbussengesetz keine Deckung und verstiesen daher gegen das Legalitätsprinzip.²⁶⁷ Erst recht fand sich keine gesetzliche Grundlage für die Durchführung des Ordnungsbussenverfahrens im schweizerischen EpG. Das Ordnungsbussengesetz ermöglicht per Regierungsverordnung²⁶⁸ das vereinfachte Verfahren bei Übertretungen von Strassenverkehrsvorschriften (Art. 1), nicht jedoch bei Zuwiderhandlungen gegen Covid-19-Massnahmen. Zur Verhängung von Ordnungsbussen sind zudem nach Art. 4 Abs. 1 des Ordnungsbussengesetzes (ausschliesslich) die Landespolizei und die Gemeindepolizei ermächtigt, sodass die Einbindung der Eidgenössischen Zollverwaltung in das Ordnungsbussenverfahren per Covid-19-Verordnung zumindest fragwürdig erscheint. Im Übrigen wurde auch für die Durchführung des Ordnungsbussenverfahrens nach der OBV-USG²⁶⁹ eine gesetzliche Grundlage für erforderlich erachtet. Diese findet sich in Art. 90 Abs. 1 und Abs. 2 des Umweltschutzgesetzes²⁷⁰.

Die totalrevidierten Covid-19-Verordnungen vom 25. Juni 2020²⁷¹ und vom 17. Februar 2022²⁷² enthielten keine Bestimmungen über die Verhängung von Ordnungsbussen mehr.

5.3.1.6 Ergänzende Ausführungen: Die Unverhältnismässigkeit eines umfassenden strafrechtsbewehrten Versammlungsverbot im Lichte von Art. 11 EMRK

Im Urteil CGAS gegen die Schweiz vom 15. März 2022²⁷³ ist der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) zum Schluss gekommen, dass die Schweiz gegen die Versammlungsfreiheit gemäss Art. 11 EMRK verstossen hat. Der Gewerkschaftsdachverband Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) hatte ge-

²⁶¹ LGBl. 2020 Nr. 105.

²⁶² Gesetz vom 21. Juni 1995 über das vereinfachte Verfahren bei Übertretungen von Strassenverkehrsvorschriften (Ordnungsbussengesetz; OBG), LGBl. 1995 Nr. 179 LR 741.03.

²⁶³ LGBl. 2020 Nr. 123.

²⁶⁴ Siehe auch Art. 7d Abs. 3 Bst. b der Verordnung vom 20. Mai 2020, LGBl. 2020 Nr. 181, betreffend das Ordnungsbussenverfahren bei Verstössen gegen die Vorschriften bei Menschenansammlungen im öffentlichen Raum nach Art. 6c.

²⁶⁵ LGBl. 2020 Nr. 139.

²⁶⁶ LGBl. 2020 Nr. 141.

²⁶⁷ Das Oberlandesgericht Stuttgart hob mit Beschluss vom 14. Mai 2021, 1 Rb 24 Ss 95/21, eine Geldbusse wegen Verstosses gegen das Verbot des Aufenthaltes im öffentlichen Raum auf. Die in § 32 Satz 1 und § 28 Abs. 1 des deutschen Infektionsschutzgesetzes (IfSG) normierte Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen, auf der die Bussgeldbestimmung in der Corona-Verordnung Baden-Württemberg beruhte, war mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht vereinbar.

²⁶⁸ Siehe die Ordnungsbussenverordnung (OBV) vom 13. August 1996, LGBl. 1996 Nr. 154 LR 741.031.

²⁶⁹ Verordnung vom 4. Februar 2014 über Ordnungsbussen nach dem Umweltschutzgesetz (OBV-USG), LGBl. 2014 Nr. 33 LR 814.011.5.

²⁷⁰ Umweltschutzgesetz (USG) vom 29. Mai 2008, LGBl. 2008 Nr. 199 LR 814.01.

²⁷¹ LGBl. 2020 Nr. 206.

²⁷² LGBl. 2022 Nr. 18.

²⁷³ EGMR, Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) c. Suisse, No 21881/20, Urteil vom 15. März 2022, abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-216195>. Siehe zu diesem EGMR-Urteil auch Kapitel 5.5.1.

gen das zwischen dem 17. März und 30. Mai 2020 geltende Verbot öffentlicher Veranstaltungen eine Beschwerde in Strassburg eingebracht.²⁷⁴ Es handelte sich um die bereits oben erwähnte Covid-19-Verordnung 2 vom 13. März 2022. Art. 10d der Verordnung²⁷⁵ sah für vorsätzliche Widerhandlungen gegen diese Veranstaltungsverbote eine Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder eine Geldstrafe²⁷⁶ vor, sofern keine schwerere strafbare Handlung nach dem Strafgesetzbuch vorlag. Obwohl der CGAS kein Rechtsmittel ergriffen hatte,²⁷⁷ bejahte der EGMR die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsschutzes (§§ 52-61). Er kritisierte in der Folge (§§ 86, 89 und 91), dass das Versammlungsverbot von keinem Gericht und insbesondere nicht vom Bundesgericht überprüft worden war. Bezüglich der Strafen, die bei einem Verstoss gegen das Demonstrationsverbot verhängt werden sollten, erinnerte der EGMR daran (§ 89), dass Sanktionen strafrechtlicher Natur einer besonderen Rechtfertigung bedürfen und dass eine friedliche Demonstration grundsätzlich nicht Gegenstand einer Strafdrohung sein dürfe. Die in Art. 10d Covid-19-Verordnung 2 vorgesehenen Sanktionen qualifizierte der EGMR als sehr strenge Sanktionen, die bei potenziellen Teilnehmern oder Gruppen, die Demonstrationen organisieren wollen, eine abschreckende Wirkung entfalten können.

Liechtenstein erliess mit Verordnung vom 17. März 2020²⁷⁸ – wie die Schweiz – ein umfassendes Veranstaltungsverbot (Art. 5). Am 20. März 2020 wurden zusätzlich Menschenansammlungen von mehr als fünf Personen im öffentlichen Raum verboten (Art. 6c Abs. 1).²⁷⁹ Die Covid-19 Verordnung sah in Art. 7d analog zur Schweiz eine Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder eine Geldstrafe vor. Im Lichte des geschilderten Urteils des EGMR dürfte Art. 7d ebenfalls unverhältnismässig iSv Art. 11 Abs. 2 EMRK gewesen sein. Damit dürfte durch Art. 7d iVm Art. 5 und 6c der liechtensteinischen Covid-19-Verordnung die in Art. 11 EMRK garantierte Versammlungsfreiheit verletzt worden sein. Dasselbe dürfte für die Strafbestimmung gemäss Art. 7d Abs. 1 Bst. a der liechtensteinischen Covid-19-Verordnung vom 29. Mai 2020²⁸⁰ gelten. Allerdings gilt es zu beachten, dass Liechtenstein anders als die Schweiz nicht dem System der diffusen Verfassungsgerichtsbarkeit folgt. Der EGMR wäre deshalb wohl bei der Prüfung, ob der innerstaatliche Rechtsschutz ausgeschöpft worden war und die Beschwerde angenommen werden darf, zu einem anderen Schluss gelangt.

Ergänzend kann der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 29. April 2021²⁸¹ angeführt werden. Er befasste sich mit dem (befristeten) Verbot von Kundgebungen von mehr als 15 Personen im öffentlichen Raum aufgrund von § 7 der Verordnung des Regierungsrates vom 24. August 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19 Epidemie in der Fassung vom 24. Februar 2021²⁸². Das Verbot von politischen und zivilgesellschaftlichen Kundgebungen mit mehr als 15 Teilnehmern griff nach Meinung des Verwaltungsgerichts in den Schutzbereich der Meinungs- und Versammlungsfreiheit ein. Es stütze sich zwar auf eine gesetzliche Grundlage und liege im öffentlichen Interesse. Das Verbot sei jedoch nicht erforderlich und damit unverhältnismässig, weil die damit verfolgten Ziele auch mit einer Bewilligungspflicht und der Möglichkeit, an die Bewilligungserteilung Auflagen oder Bedingungen zu knüpfen, erreicht hätten werden können. Insbesondere bei einem Sitzstreik hätte der vom Bundesamt für Gesundheit empfohlene Mindestabstand ohne weiteres gewahrt und dessen Einhaltung mühelos überprüft werden können.²⁸³

In die gleiche Richtung wies ausserdem BGE 148 I 33 vom 3. September 2021²⁸⁴ bezüglich der Verordnung des Regierungsrates des Kantons Bern vom 4. November 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-

²⁷⁴ <https://www.humanrights.ch/de/ipf/rechtsprechung-empfehlungen/europ-gerichtshof-fuer-menschenrechte-egmr/liste-aller-schweizer-faelle/communaute-genevoise-daction-syndicale-2022>, abgerufen am 22.08.2022.

²⁷⁵ Siehe die Änderung vom 16. März 2020, AS 2020 783.

²⁷⁶ Zur Bemessung der Geldstrafe siehe Art. 34 Abs. 1 und Abs. 2 StGB.

²⁷⁷ Der CGAS hatte nicht einmal versucht, eine Bewilligung für die Durchführung einer Demonstration zu erhalten.

²⁷⁸ LGBl. 2020 Nr. 97.

²⁷⁹ LGBl. 2020 Nr. 105.

²⁸⁰ LGBl. 2020 Nr. 185.

²⁸¹ Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Endentscheid vom 29. April 2021, AN.2021.00003. Mit einer abweichenden Meinung einer Minderheit der Kammer, die die Ansicht vertrat, dass die Beschwerde hätte abgewiesen werden müssen.

²⁸² RRB Nr. 183/2021, OS 76, 64: «Menschenansammlungen sowie politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen und Unterschriftensammlungen mit mehr als fünfzehn Personen im öffentlichen Raum, namentlich auf Strassen, auf öffentlichen Plätzen, auf Spazierwegen und in Parkanlagen, sind verboten.»

²⁸³ Verwaltungsgericht Kanton ZH, AN.2021.00003, E. 5.3.3.6 ff.

²⁸⁴ BGE 148 I 33 E. 5.4 = BGer 2C_308/2021 vom 3. September 2021 E. 5.4.

19-Epidemie²⁸⁵. Strittig war der am 18. Dezember 2020²⁸⁶ eingefügte Art. 6a²⁸⁷, demzufolge in Abweichung von Art. 6c Abs. 2 der bundesrätlichen Covid-19-Verordnung besondere Lage vom 23. Juni 2020 auch politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen von mehr als 15 Personen verboten waren. Der Bundesrat hatte in Art. 6 seiner Verordnung Veranstaltungen grundsätzlich untersagt, mit der Änderung vom 2. September 2020²⁸⁸ in Art. 6c Abs. 2 aber die politischen und zivilgesellschaftlichen Kundgebungen und die Unterschriftensammlung von diesem Verbot ausgenommen. Das Bundesgericht hielt dazu fest, dass die bundesrätliche Verordnung die Geltung schärferer kantonaler Massnahmen zuliess, und dass der Regierungsrat des Kantons Bern zum Erlass der angefochtenen Verordnung zuständig war. Das Bundesgericht betonte jedoch die Bedeutung der Versammlungsfreiheit für die freie demokratische Willensbildung und die Ausübung der politischen Rechte und bezeichnete sie als einen unentbehrlichen Bestandteil jeder demokratischen Verfassungsordnung.²⁸⁹ Nach Auffassung des Bundesgerichts schränkte die Begrenzung auf 15 Personen die Versammlungsfreiheit bezüglich Demonstrationen derart ein, dass diese praktisch ihres Gehalts entleert wurde. In diesem Kontext werde die Ausübung der Versammlungsfreiheit nahezu verunmöglicht, was letztlich einem faktischen Verbot von Kundgebungen gleichkomme. Im Ergebnis war die Begrenzung der Teilnehmerzahl angesichts des hohen öffentlichen Interesses an Kundgebungen und aufgrund des Umstandes, dass das gesundheitspolitische Ziel mit mildereren Massnahmen erreicht werden konnte, weder erforderlich noch zumutbar. Die angefochtene Berner Verordnungsbestimmung stellte daher einen unverhältnismässigen und somit unzulässigen Eingriff in die Versammlungsfreiheit dar.²⁹⁰

5.3.1.7 Schweizer Beispiele für die Anwendung des Legalitätsprinzips: Maskenpflicht

In BGE 147 I 478 vom 25. Juni 2021 stellte das Bundesgericht fest, dass nicht nur die Einschränkung von Veranstaltungen, sondern auch die Maskenpflicht an Veranstaltungen oder in Betrieben durch die Verordnung des Regierungsrates des Kantons Schwyz vom 14. Oktober 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie²⁹¹ in Art. 40 EpG eine hinreichende gesetzliche Grundlage fand. Wenn Veranstaltungen verboten oder eingeschränkt, sowie Schulen, öffentliche Institutionen und private Unternehmen geschlossen werden dürfen, dann sei es *maius minus* auch zulässig, diese Veranstaltungen oder Institutionen nicht zu schliessen, sondern offen zu lassen unter der Voraussetzung, dass bestimmte Sicherheitsmassnahmen getroffen wurden. Dieser Grundrechtseingriff wiege weniger schwer als das vollständige Verbot oder die vollständige Schliessung und diene demselben Zweck.²⁹²

In der Entscheidung des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 3. Dezember 2020²⁹³ ging es um die (befristete) Maskentragepflicht in Einkaufsläden, Einkaufszentren und Märkten gemäss § 4 der Verordnung des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 24. August 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19 Epidemie²⁹⁴. Durch die angeordnete Pflicht, eine Gesichtsmaske zu tragen, wurde das Recht auf persönliche Freiheit gemäss Art. 10 Abs. 2 BV tangiert.²⁹⁵ Ein solcher Grundrechtseingriff war jedoch unter bestimmten Voraussetzungen hinzunehmen, die vorliegend erfüllt waren: Die Maskentragepflicht beruhte auf Art. 40 EpG und damit auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage.²⁹⁶ Sie diene dem Schutz der Gesundheit der Bevölkerung und lag folglich im öffentlichen Interesse. Schliesslich erwies sich die Maskentragepflicht, die örtlich stark beschränkt und mit bloss leichten und vorübergehenden Unannehmlichkeiten verbunden war, insgesamt

²⁸⁵ BSG 815.823.

²⁸⁶ BAG 20-138.

²⁸⁷ Art. 6a der Berner Verordnung lautete: «In Abweichung von Artikel 6c Absatz 2 der Covid-19-Verordnung besondere Lage sind politische und zivilgesellschaftliche Kundgebungen von mehr als 15 Personen verboten.»

²⁸⁸ AS 2020 3679.

²⁸⁹ BGE 148 I 33 E. 6.3.

²⁹⁰ BGE 148 I 33 E. 7.8.2 und 8.1.

²⁹¹ RRB 739/2020; GS 26-21; SRSZ 571.212.

²⁹² BGE 147 I 478 E. 3.8.1.

²⁹³ Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Endentscheid vom 3. Dezember 2020, AN.2020.00016.

²⁹⁴ LS 818.18.

²⁹⁵ Verwaltungsgericht Kanton ZH, AN.2020.00016, E. 6.2.

²⁹⁶ Ebd., E. 6.3.4.

als verhältnismässig.²⁹⁷ Die Beschwerde wurde daher abgewiesen. Zum grundsätzlich gleichen Ergebnis kam das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden im Urteil vom 21. September 2021²⁹⁸ hinsichtlich der Maskentragpflicht für Schülerinnen und Schüler der 5. und 6. Primarklassen.

5.3.2 Vermischung von Empfehlungen und Rechtsnormen

Wie die einschlägigen Verordnungen der Schweiz verwies auch die Covid-19-Verordnung Liechtensteins auf Empfehlungen. Zum Beispiel lautete Art. 3 der Covid-19-Verordnung vom 25. Juni 2020²⁹⁹: «Jede Person beachtet die Empfehlungen der Regierung und des Amtes für Gesundheit zu Hygiene und Verhalten in der Covid-19-Epidemie.» Mit einer Fussnote wurde darauf hingewiesen, dass diese Empfehlungen «unter www.regierung.li und www.ag.llv.li» abrufbar waren.³⁰⁰ *Georg Müller* verneinte die Frage, ob die Empfehlungen durch die Verweise ihre Rechtsnatur geändert hätten (und zu zwingend zu beachtenden Rechtsnormen geworden seien), aus verschiedenen Gründen. Dies obwohl das Verb «beachten» in der Regel eine durchsetzbare rechtliche Pflicht begründet.³⁰¹ Ebenso gelangt *Georg Müller* zum Schluss, dass mit dem Satz «Besonders gefährdete Personen sollen zu Hause bleiben und Menschenansammlungen meiden.»³⁰² kein Ausgangsverbot statuiert wurde.³⁰³ Als solches wurde der Appell auch nicht aufgefasst. Gleichwohl beeinträchtigen solche «Mischformen von Rechtsnormen» die Rechtssicherheit.³⁰⁴

Giovanni Biaggini erwähnt einen weiteren Punkt:³⁰⁵ «Gemeinsinn, Tugendhaftigkeit und Verzichtsbereitschaft lassen sich nicht vorschreiben und erzwingen.» *Markus Müller* hatte kurz zuvor daran erinnert, dass es während der Pandemie nicht um «Eigenverantwortung, sondern um Mitverantwortung» gehe.³⁰⁶ Das stimmt. Gleichwohl kann nur das mit rechtlchem Zwang verlangt werden, was zuvor in verfassungs- und gesetzeskonformer Weise vorgeschrieben worden ist.

5.3.3 Ein ausgewähltes Problemfeld: Kontakteinschränkungen in Heimen

5.3.3.1 Besuchs- und Ausgangsverbote – Regelungen in einem grundrechtssensiblen Bereich

Für Heime, in denen Menschen mit körperlichen, psychischen und/oder intellektuellen Einschränkungen leben, stellte die Pandemie eine immense Herausforderung dar.³⁰⁷ Einerseits, weil die Bewohnerinnen und Bewohner besonders gefährdet waren³⁰⁸ und auch die Angestellten einem grossen Risiko ausgesetzt waren.³⁰⁹ Andererseits weil Menschen, die sich nicht aus der Institution begeben können, besonders hart betroffen sind, wenn sie keinen Zugang mehr haben zu Aufenthaltsräumen und keine Aussenstehenden mehr zu ihnen kommen. Für Menschen mit Pflegebedürftigkeit sind physische Präsenz und die Nähe durch Berührung besonders wichtig.³¹⁰ Wer sich z. B. wegen einer Demenzerkrankung nicht mehr verbal äussern kann, ist auf den Kontakt zu vertrauten Personen angewiesen, die seine Mimik und Gestik richtig deuten.³¹¹

²⁹⁷ Ebd., E. 6.5.4 und E. 6.6.

²⁹⁸ Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden (1. Kammer als Verfassungsgericht), Urteil vom 21. September 2021, V 21 2.

²⁹⁹ Verordnung vom 25. Juni 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19-Verordnung), LGBl. 2020 Nr. 206.

³⁰⁰ Art. 5 Abs. 4 Verordnung vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (LGBl. 2020 Nr. 94) lautete: «Restaurations- und Barbetriebe sowie Diskotheken und Nachtclubs dürfen einschliesslich des Personals nicht mehr als 50 Personen gleichzeitig aufnehmen. Die Empfehlungen der Regierung und des Amtes für Gesundheit betreffend Hygiene und sozialer Distanz müssen eingehalten werden.»

³⁰¹ *Müller, Georg*, Empfehlen oder befehlen? ZBl 123/2022, S. 259.

³⁰² In Liechtenstein fand sich dieser Satz in Art. 7b Abs. 1 Verordnung vom 17. März 2020 betreffend die Abänderung der Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus, LGBl. 2020 Nr. 97.

³⁰³ Gleicher Meinung *Kley*, Die Covid-19-Rechtsprechung, S. 63.

³⁰⁴ *Müller, Georg*, Empfehlen oder befehlen? ZBl 123/2022, S. 260.

³⁰⁵ *Biaggini*, Für ein freiheitliches, staatsgerichtetes Verständnis, ZBl 122/2021, S. 362.

³⁰⁶ *Müller, Markus*, Verhältnismässigkeit, ZBl 122/2021, S. 130.

³⁰⁷ Dass der *NPM*, Jahresbericht 2021, S. 4-6, den beiden geprüften Häusern der LAK und insbesondere ihrem motivierten und respektvollen Personal ein sehr positives Zeugnis ausstellte, sei deshalb hervorgehoben.

³⁰⁸ Menschen mit einer Behinderung, die durch mehrere Personen gepflegt werden, haben ein hohes Infektionsrisiko und ein höheres Risiko, schwer zu erkranken.

³⁰⁹ So auch *hpz*, Jahresbericht 2020, S. 13.

³¹⁰ Darauf weist insbesondere hin: *Deutscher Ethikrat*, Mindestmass an sozialen Kontakten in der Langzeitpflege, S. 2.

³¹¹ Ebd., S. 2 f.

Während der verschiedenen Phasen der Pandemie mussten in den sozialmedizinischen Institutionen Liechtensteins Anordnungen getroffen werden, die zum Teil massiv in die Grundrechte der Bewohnerinnen und Bewohner,³¹² aber auch der Angestellten,³¹³ eingriffen und Auswirkungen auf Dritte³¹⁴ hatten. Bei diesen Dritten handelt es sich um Angehörige sowie Freundinnen und Freunde, aber auch um andere Bezugspersonen wie Geistliche oder Ehrenamtliche,³¹⁴ welche die Bewohnerinnen und Bewohner mehr oder weniger regelmässig besuchen. Es überrascht denn auch nicht, dass die wenigen Urteile aus der Schweiz, die Heime zum Gegenstand haben, vornehmlich Besuchsregelungen betrafen.³¹⁵

Aus rechtlicher Sicht stellt sich die Frage, ob eine genügende gesetzliche Grundlage für die Einschränkungen vorlag. Hierbei gilt es zu beachten, dass sich die Frage für die Angestellten, die Bewohnerschaft und deren Bezugspersonen je anders stellt. Gegenüber den Angestellten hat das Heim Rechte und Pflichten aus dem Arbeitsverhältnis. Auf die Situation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter soll deshalb im Folgenden nicht weiter eingegangen werden. Gegenüber den Bewohnerinnen und Bewohnern erfüllt das Heim einen öffentlichen Auftrag. Die gegenseitigen Rechte und Pflichten sind vertraglich festgelegt.³¹⁶ Gegenüber den Dritten stehen die Heime hingegen in keinem vorbestehenden Rechtsverhältnis.

5.3.3.2 Keine gesetzliche Grundlage im Sozialhilfegesetz

Im Gesundheitsgesetz, das auch die Pflegeheime erfasst (siehe Art. 37 Abs. 1 Bst. b GesG), finden sich keine Grundlagen für Massnahmen gegenüber den Bewohnenden sowie ihren Besucherinnen und Besuchern, ebenso wenig im Gesetz über die Liechtensteinische Alters- und Krankenhilfe (LAK).³¹⁷

Das Sozialhilfegesetz³¹⁸ enthält seit dem 1. September 2021³¹⁹ Grundlagen für Massnahmen zur Einschränkung der Bewegungsfreiheit von Bewohnerinnen und Bewohnern. Diese gelten einerseits für fürsorgerisch untergebrachte Menschen (Art. 18q SHG) und andererseits für urteilsunfähige Menschen, die für längere Zeit in einer Wohn- oder Pflegeeinrichtung betreut werden sollen (Art. 18s SHG).³²⁰ Massnahmen gegenüber urteilsfähigen betagten oder behinderten Personen und Massnahmen, welche Rechte von deren Angehörigen etc. einschränken, finden im Sozialhilfegesetz keine Grundlage.³²¹

Obwohl die Änderung des SHG mitten in der Pandemie verabschiedet wurde, waren Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus oder anderer ansteckender Krankheiten in Heimen kein Thema. Die in den Materialien genannten Massnahmen, die zuvor schon angewandt worden waren, sind nicht direkt vergleichbar

³¹² In *h pz*, Jahresbericht 2020, S. 4 und S. 13 f., werden als Massnahmen in den Wohnhäusern aufgezählt: Besuchsverbot ab Februar 2020, Isolation von Stockwerken in den Weihnachtsferien 2020, Verzicht auf Urlaub, Verzicht auf Angehörigenanlässe. *LAK*, Jahresbericht 2020, S. 6, nennt: Besuchs- und Ausgehverbote, Schliessung der Cafeteria.

³¹³ *h pz*, Jahresbericht 2020, S. 4 und S. 13 f.: Regelmässige Tests der Mitarbeitenden ab November 2020. *h pz*, Jahresbericht 2021, S. 14: Berichterstattung über das Infektionsgeschehen und die Krankheitsverläufe der Mitarbeitenden und Bewohnenden.

³¹⁴ *LAK*, Jahresbericht 2020, S. 10, zählte 163 Freiwillige. *LAK*, Jahresbericht 2021, S. 6, beklagte, dass «auf viele Anlässe, v.a. unter Beteiligung von extern engagierten Personen, verzichtet werden [musste]. Dies betraf auch unsere zahlreichen freiwilligen Helferinnen und Helfer, deren wertvolles Engagement unseren Bewohnenden abging.»

³¹⁵ Die Zürcher Verordnung vom 22. September 2021 (siehe Fn. 324) verlangte ein Zertifikat von den Besuchenden. Seit der Änderung vom 6. Oktober 2021 mussten sie zusätzlich ein negatives Testergebnis vorweisen. Dies Vorgaben wurden vom Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, AN.2021.00023, Endentscheid vom 16. Dezember 2021, geschützt. Siehe auch Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen, Präsidialentscheid Verwaltungsgericht, B 2020/112, Entscheid vom 12. Juni 2020. In diesem Entscheid trat das Gericht nicht auf die Beschwerde ein, die ein Rechtsanwalt gegen das vom St. Galler Gesundheitsdepartement am 16. März 2020 verhängte (und mehrmals verlängerte) generelle Besuchsverbot in Spitälern und Kliniken erhoben hatte. Lediglich die konkrete Verweigerung eines vom Beschwerdeführer verlangten Spitalbesuches wäre vom Gericht überprüft worden.

³¹⁶ Für die Bewohnerinnen und Bewohner der Häuser der LAK ist der «Pensionsvertrag Langzeitpflege» massgebend. Die aktuelle Version vom 23. Oktober 2018 findet sich unter: https://lak.li/wp-content/uploads/Pensionsvertrag_Langzeitpflege_01.pdf. Für urteilsunfähige Personen, die für längere Dauer in einer Wohn- oder Pflegeeinrichtung betreut werden müssen, ist gemäss Art. 18r Abs. 1 SHG ein Betreuungsvertrag abzuschliessen.

³¹⁷ Gesetz vom 30. Juni 2010 über die Liechtensteinische Alters- und Krankenhilfe (LAKG), LGBl. 2010 Nr. 243 LR 813.2.

³¹⁸ Sozialhilfegesetz (SHG) vom 15. November 1984, LGBl. 1985 Nr. 17 LR 851.0.

³¹⁹ Siehe LGBl. 2021 Nr. 220.

³²⁰ Auch im «Pensionsvertrag Langzeitpflege» der LAK (siehe Fn. 316) wird unter Ziff. 8.2, der die Einschränkung der Bewegungsfreiheit regelt, nur von urteilsunfähigen Bewohnenden gesprochen.

³²¹ Art. 18s SHG spricht ausdrücklich nur von urteilsunfähigen Personen. Überdies müssen die angeordneten Massnahmen dazu dienen, «eine ernsthafte Gefahr für das Leben oder die körperliche Integrität der betroffenen Person oder Dritter abzuwenden; oder eine schwerwiegende Störung des Gemeinschaftslebens zu beseitigen.»

mit Kontaktbeschränkungen.³²² Sie verfolgen auch ein anderes Ziel. Folglich dürfte auch für Massnahmen gegenüber Urteilsunfähigen und gegenüber Menschen, die fürsorgerisch untergebracht wurden, zur Bekämpfung des Coronavirus nicht auf Art. 18p und Art. 18s SHG zurückgegriffen werden. Ebenso wenig kann für die Bewohnerinnen und Bewohner der Häuser der LAK³²³ auf den Pensionsvertrag zurückgegriffen werden. Im Gegenteil, dieser sieht nämlich gemeinsame Aktivitäten vor.

5.3.3.3 Grundlagen im Epidemiengesetz

Die Bestimmungen des Epidemiengesetzes betreffend Quarantäne und Absonderung greifen dann, wenn eine Person krank, krankheitsverdächtig, angesteckt oder ansteckungsverdächtig ist oder Krankheitserreger ausscheidet. Wenn in einem Heim eine Infektion ausbricht, sind nicht automatisch alle Bewohnerinnen und Bewohner sogleich krankheitsverdächtig. Noch viel weniger sind dies ihre Angehörigen oder Ehrenamtliche, die sie besuchen wollen. Überdies verlangt Art. 32 EpG die Durchsetzung der Massnahmen durch Behörden, nicht bloss durch Angestellte eines Heims.

Art. 40 Abs. 2 EpG erlaubt es den «kantonalen Behörden», Vorschriften über den Betrieb von öffentlichen Institutionen und privaten Unternehmen zu verfügen (Bst. b). Sie dürfen das Betreten und Verlassen bestimmter Gebäude einschränken oder ganz verbieten (Bst. c).³²⁴ Die Stiftung für Heilpädagogische Hilfe in Liechtenstein (hpz) und der Verein für Betreutes Wohnen in Liechtenstein (VBW) sind privatrechtlich organisiert. Dass sie über eine Leistungsvereinbarung mit dem Land verfügen und öffentliche Aufgaben erfüllen, macht sie nicht zu Behörden im Sinne von Art. 40 EpG. Bei der LAK handelt es sich um eine selbstständige Stiftung des öffentlichen Rechts. Gleichwohl ist auch sie keine Behörde. Die sozialmedizinischen Einrichtungen Liechtensteins haben demnach nicht das Recht, Massnahmen gestützt auf Art. 40 EpG zu erlassen. Es ist deshalb zu prüfen, ob sich Vorschriften zum Umgang mit Heimbewohnerinnen und -bewohnern und ihrem Besuch in den Covid-19-Verordnungen finden.

5.3.3.4 Keine spezifischen Rechtsnormen in der Covid-19-Verordnung

Die Häuser der LAK und der Lebenshilfe Balzers sowie die Einrichtungen der hpz und des VBW wurden in den Covid-19-Verordnungen nicht mit Namen genannt. In den Verordnungen finden sich auch die Begriffe «Heim» oder «Wohn- und Pflegeeinrichtungen»³²⁵ nicht. Erst in der Verordnung vom 20. April 2021 über die Abänderung der Covid-19-Verordnung³²⁶ tauchte der Begriff «sozialmedizinische Institutionen» auf.³²⁷ Er wurde aus der entsprechenden Schweizer Covid-19-Verordnung übernommen.³²⁸ Mit dieser Änderung vom 20. April 2021 wurde festgelegt,³²⁹ wie lange geimpfte und genesene Bewohnerinnen und Bewohner in den

³²² BuA Nr. 129/2020, S. 15, nannte als Beispiele für bewegungseinschränkende Massnahmen: Bewegungs-, Druck- und Armbandsensoren, Code gesicherte Türen, Bettgitter, Gurtfixierungen, Sitzhosen, vorgesteckte Therapietische und Zwangsmedikation.

³²³ In den Häusern der LAK wurden im Jahr 2020 328 Bewohnerinnen und Bewohner betreut (LAK, Jahresbericht 2020, S. 26). Das sind bedeutend mehr als in den anderen sozialmedizinischen Einrichtungen. Darum wird im Folgenden vor allem auf die LAK eingegangen.

³²⁴ Der Zürcher Regierungsrat stützte seine Verordnung vom 22. September 2021 über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie im Gesundheitsbereich «auf Art. 40» EpG. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich ging in seinem Urteil, AN.2021.00023, Endentscheid vom 16. Dezember 2021, davon aus, dass sich die gesetzliche Grundlage für die Verordnung in Art. 40 Abs. 2 Bst. c EpG finde. Gestützt auf die Botschaft zum Epidemiengesetz (BBl 2011 311 [392]) ist jedoch eher davon auszugehen, dass sich die Verordnung auf Art. 40 Abs. 2 Bst. b EpG hätte stützen müssen.

³²⁵ So die Überschrift vor Art. 18r SHG.

³²⁶ LGBl. 2021 Nr. 135.

³²⁷ Die Erläuterungen des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) vom 14. April 2021 bezeichnen «Institutionen, die Personen zur Behandlung und/oder Betreuung, zur Rehabilitation oder auch zur Ausübung einer beruflichen oder sozialen Rehabilitation oder Beschäftigung aufnehmen» als sozialmedizinische Institutionen. Als Beispiele aufgezählt werden insbesondere Altersheime und Institutionen für Personen mit Behinderungen.

³²⁸ Siehe Art. 3b Abs. 3 Änderung vom 14. April 2021 der Covid-19-Verordnung besondere Lage (Lockerungen: sozialmedizinische Institutionen, [...]), AS 2021 213.

³²⁹ Die liechtensteinische Bestimmung wiederholte Art. 3b Abs. 3 der Änderung vom 14. April 2021 der Covid-19-Verordnung besondere Lage (Lockerungen: sozialmedizinische Institutionen [...]), AS 2021 213.

öffentlich zugänglichen Innenräumen ihrer Institution keine Gesichtsmaske tragen mussten.³³⁰ Die Modalitäten für diese Ausnahme von der Maskentragpflicht wurden in den folgenden Monaten mehrmals geändert.³³¹ Ansonsten enthielt die Covid-19-Verordnung keine auf Heime zugeschnittene Bestimmungen.

Schon in der Covid-19-Verordnung vom 13. März 2020³³² fanden sich Vorgaben an Betriebe (Art. 5 Abs. 3 bis 5 der Verordnung) und die Möglichkeit derselben, durch das Vorlegen eines Schutzkonzepts Ausnahmen von den Verboten zu erwirken (Art. 6). Die Verordnung zählte jedoch ausdrücklich «Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe» sowie «Restaurations- und Barbetriebe sowie Diskotheken und Nachtclubs» auf und sprach nicht allgemein von «Betrieben». Das blieb auch in den nachfolgenden Covid-19-Verordnungen so.³³³ Aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass die allgemeine Regel, dass «öffentlich zugängliche Einrichtungen» für das Publikum geschlossen sind,³³⁴ für Heime keine Geltung erlangte. Heime gehören nicht zu den Einrichtungen, die «nicht zwingend notwendig sind».³³⁵

Dass die Covid-19-Verordnungen Heime nicht erwähnen und die Ausführungen für Einrichtungen und Betriebe nicht auf sie zugeschnitten sind, erklärt sich daraus, dass der Bundesrat in den Schweizer Covid-19-Verordnungen ausdrücklich keine Regelungen für sie treffen wollte. Bereits in den Erläuterungen des BAG zur Fassung der Schweizer Covid-19-Verordnung 2 vom 16. März 2020 stand: «Hingegen bleibt es den Kantonen überlassen, ob sie beispielsweise die Besuchszeiten in Altersheimen regeln oder ein Besuchsverbot erlassen wollen, da die Covid-19-Verordnung 2 diesbezüglich keine Vorgaben enthält.»³³⁶ Dass die Kompetenzen bezüglich der Regelung der Besuche in Altersheimen bei den Kantonen verblieben waren, wurde in den Erläuterungen vom 12. Juni 2020 wiederholt.³³⁷ Tatsächlich hatten viele Kantone schon Anfang März 2020 Einschränkungen für Spitäler und Heime angeordnet.³³⁸

Erst die liechtensteinische Covid-19-Verordnung vom 25. Juni 2020³³⁹ verlangte in Art. 4 Abs. 1 von den «Betreibern von öffentlich zugänglichen Einrichtungen und Betrieben, einschliesslich Bildungseinrichtungen» ein Schutzkonzept. Unter einen so breit gefassten Begriff von «Einrichtungen und Betrieben» können auch Heime subsumiert werden. Das Schutzkonzept musste gemäss Art. 4 Abs. 2 «Massnahmen betreffend Hygiene und Abstand vorsehen». Im Anhang der Covid-19-Verordnung fanden sich Vorgaben für die Schutzkonzepte. Eine Grundlage dafür, Menschen das Betreten einer Institution zu verbieten, in der Angehörige oder Bekannte von ihnen leben, findet sich dort jedoch nicht.

5.3.3.5 Schutzkonzepte der sozialmedizinischen Institutionen

Die LAK, die Lebenshilfe Balzers, das hpz und der VBW trafen schon sehr früh Massnahmen zum Schutz ihrer Bewohnerinnen und Bewohner sowie ihrer Angestellten. Aus dem Jahresbericht des hpz geht hervor, dass es seine Wohnheime bereits im Februar 2020 für externe Besucherinnen und Besucher schloss und dadurch in der ersten Hälfte des Jahres Ansteckungen wirksam verhindern konnte.³⁴⁰ Auf ihrer Website veröffentlichte

³³⁰ Diese Pflicht war mit der Verordnung vom 20. Oktober 2020, LGBl. 2020 Nr. 297, eingeführt worden.

³³¹ LGBl. 2021 Nr. 156, LGBl. 2021 Nr. 166, LGBl. 2021 Nr. 187, LGBl. 2021 Nr. 203, LGBl. 2021 Nr. 285, LGBl. 2021 Nr. 345, LGBl. 2022 Nr. 1, LGBl. 2022 Nr. 3, LGBl. 2022 Nr. 12, LGBl. 2022 Nr. 13, LGBl. 2022 Nr. 126.

³³² Verordnung vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus, LGBl. 2020 Nr. 94.

³³³ Art. 5 Abs. 3 Bst. l, n und o Verordnung vom 17. März 2020 betreffend die Abänderung der Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus, LGBl. 2020 Nr. 97, führte die folgenden Begriffe ein: «soziale Einrichtungen (z. B. Anlaufstellen)»; «Gesundheitseinrichtungen wie Spitäler, Kliniken und Arztpraxen sowie Praxen und Einrichtungen von Gesundheitsfachpersonen» und «Beherbergungsbetriebe». Dass «Beherbergungsbetriebe» nicht Heime für Menschen mit Beeinträchtigungen meint, ergibt sich aus Art. 5 Abs. 3 Bst. o Verordnung vom 2. April 2020, LGBl. 2020 Nr. 141.

³³⁴ So bereits Art. 5 Abs. 2 Verordnung vom 17. März 2020, LGBl. 2020 Nr. 97.

³³⁵ Siehe BAG, Erläuterungen (Nr. 2) zur Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19-Verordnung 2), Fassung vom 16. März 2020, Stand 17. März, 08.00 S. 5.

³³⁶ BAG, Erläuterungen (Nr. 3) zur Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19-Verordnung 2), Fassung vom 16. März 2020, Stand 18. März 2020, 15.00 Uhr, S. 2.

³³⁷ BAG, Erläuterungen (Nr. 23a) zur Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19-Verordnung 2). Version vom 12. Juni 2020 (inklusive Erläuterungen [...]).

³³⁸ Im Kanton Zürich hatte die Gesundheitsdirektion am 12. März 2020 ein allgemeines Besuchsverbot für Alters- und Pflegeheime angeordnet, das erst ab dem 30. April 2020 gelockert wurde.

³³⁹ Verordnung vom 25. Juni 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (Covid-19-Verordnung), LGBl. 2020 Nr. 206.

³⁴⁰ hpz, Jahresbericht 2020, S. 4 und S. 13.

die LAK³⁴¹ das jeweils geltende Schutzkonzept. In diesem stand insbesondere, wie bei positiven Testergebnissen von Mitarbeitenden und Bewohnenden vorgegangen wird³⁴² und was für Besuche und bezüglich des Verlassens des Areals durch die Bewohnerinnen und Bewohner gilt. Die Website zeigt auch, dass die LAK im Intranet einschlägige Konzepte, Richtlinien und Weisungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hinterlegt hatte. Die LAK verwies auch auf Vorgaben BAG und auf die Website des schweizerischen Branchenverbandes der Dienstleister für Menschen im Alter.

Soweit ersichtlich, fehlt bis jetzt – nicht nur in Liechtenstein, sondern auch in der Schweiz – eine gerichtliche Klärung, welche Rechtswirkungen die während der Pandemie erarbeiteten Schutzkonzepte zeitigten. Zu fragen wäre zum Beispiel, welche Folgen es gehabt hätte, wenn eine Institution kein Schutzkonzept erstellt hätte, wenn einzelne Regelungen eines Schutzkonzepts zuvor ergangenen behördlichen Anordnungen widersprochen hätten oder wenn sich Arbeitnehmende oder andere Personen gegen Vorgaben des Schutzkonzepts hätten beschweren wollen. Unklarheit herrscht auch bezüglich der Rechtswirkungen der Empfehlungen von Seiten Behörden³⁴³ und Berufsverbänden³⁴⁴ (aus Liechtenstein und der Schweiz) zu den Hygienemassnahmen.³⁴⁵ Dass Empfehlungen gegenüber einer Institution und ihren Verantwortlichen Rechtswirkungen entfalten (und diese z. B. wegen der Missachtung von Empfehlungen zur Verantwortung gezogen werden können), dürfte eher der Fall sein als dass eine Empfehlung direkt gegenüber betagten oder behinderten Menschen oder ihren Angehörigen Rechtswirkungen entfalten kann. Auf jeden Fall darf Privaten keine Empfehlung entgegengehalten werden, von der sie nicht Kenntnis erlangen konnten, weil sie nicht veröffentlicht worden war.³⁴⁶

Gemäss Ausführungen im Rechenschaftsbericht der Regierung hatte das Amt für Gesundheit bereits am 10. März 2020 Besuchsverbote verfügt.³⁴⁷ Sie wurden nicht amtlich veröffentlicht. Ebenso wenig später ergangene Anordnungen. Gestützt auf die öffentlich zugänglichen Informationen lässt sich nicht rekonstruieren, ob und falls ja wann und wie lange es in den Häusern der LAK ein totales Besuchs- und Ausgangsverbot gab. Ebenso lässt sich nicht feststellen, ob auch Bewohnerinnen und Bewohner ohne Symptome in ihrem Zimmer bleiben mussten und Aufenthaltsräume nicht mehr benutzen durften.

5.3.3.6 Würdigung der gesetzlichen Grundlage der Besuchs- und Ausgangsverbote

Einschränkungen des Besuchsrechts und Ausgangsverbote stellen – unabhängig davon, ob sie gegenüber gesunden oder (möglicherweise) kranken Heimbewohnerinnen und -bewohnern ergehen – bei ihnen und ihren Besucherinnen und Besuchern einen Eingriff in die persönliche Freiheit³⁴⁸ und das Recht auf Familie³⁴⁹ dar.

³⁴¹ Im Folgenden wird nur auf die LAK eingegangen. Erstens handelt es sich bei ihr um die grösste Institution (siehe Fn. 323). Zweitens sind zu ihr mehr Unterlagen vorhanden als für die anderen Institutionen.

³⁴² In der Version vom 1. Mai 2022 finden sich hierzu keine Angaben mehr. Es steht lediglich im Kapitel «Besuchsregelung»: «Für Besuche bei an Covid-19 erkrankten Bewohnenden ist eine Rücksprache mit der Leitung Haus zwingend notwendig. Verboten sind Besuche bei vorhandenen Krankheitssymptomen oder einem positiven Covid-19 Testergebnis innerhalb der letzten 5 Tage.»

³⁴³ Siehe z. B. BAG, COVID-19 Empfehlungen: Informationen zur Infektionsprävention und -kontrolle für sozialmedizinische Institutionen und für die häusliche Pflege, zuletzt aktualisiert am 20. Mai 2022. Siehe z. B. auch die Checklisten für Spitäler und soziomedizinische Einrichtungen in *Bundesamt für Gesundheit*, Influenza-Pandemieplan Schweiz, S. 114 ff.

³⁴⁴ Siehe z. B. das «Schutzkonzept COVID-19 für Arztpraxen (Stand 14. Juli 2020) der Liechtensteinischen Ärztekammer und die Fachinformationen von CURAVIVA, dem nationale (Schweizer) Branchenverband der Dienstleister für Menschen im Alter: <https://www.curaviva.ch/Fachwissen/Schutz-vor-Grippe-Pandemien/PjCXI/>.

³⁴⁵ Kley, Die Covid-19-Rechtsetzung, S. 63, vertritt die Ansicht, dass ein in einer Empfehlung des BAG statuiertes Besuchsverbot als blosser Information keine Rechtswirkung erzeuge.

³⁴⁶ Verwaltungsgericht Kanton Zürich, VB.2021.00697, Endentscheid vom 12. April 2022: Am 12. März 2020 ordnete die Gesundheitsdirektion ein bis zum 30. April 2020 geltendes Besuchsverbot für Spitäler, Kliniken, Alters- und Pflegeheime sowie Invalideneinrichtungen an. Das Besuchsverbot wurde weder im Amtsblatt noch in der Offiziellen Gesetzessammlung publiziert, sondern den Gemeinden, Spitälern und Kliniken, Pflege- und Altersheimen sowie Invalideneinrichtungen elektronisch mitgeteilt. Das Verwaltungsgericht kam deshalb zum Schluss (E. 4.2), dass das Besuchsverbot zu keinem Zeitpunkt Geltung erlangt hatte,

³⁴⁷ *Regierung des Fürstentums Liechtenstein*, Rechenschaftsbericht 2020, S. 211.

³⁴⁸ StGH 2021/081 Erw. 2.2 und StGH 2021/082 Erw. 4.4.4 sowie StGH 2021/074 Erw. 3.1 führen wörtlich gleich aus, dass die Bewegungsfreiheit einen Teilbereich der persönlichen Freiheit darstellt.

³⁴⁹ Siehe zu diesem z. B. StGH 2021/074 Erw. 4.

Gestützt auf Art. 40 Abs. 2 Bst. b und Bst. c EpG können sehr weitgehende Eingriffe beschlossen werden. Da das Epidemien-gesetz Kontaktbeschränkungen in sozialmedizinischen Einrichtungen nicht selbst vorschreibt, braucht es jedoch eine Behörde, welche die Details regelt. Wie gezeigt, hat weder der Landtag noch die Regierung solche Kontaktbeschränkungen erlassen.

Angesichts der grossen Gefahr für die in Heimen lebenden Menschen sowie für das Personal war es im Frühling 2020 unumgänglich, rasch zu handeln. Es ist deshalb nicht zu kritisieren, dass das Amt für Gesundheit und die Heime zum sofort einsetzbaren Mittel Besuchs- und Ausgangsverbote griffen. Wichtig war, dass die Verantwortlichen der Heime den Fall jeder einzelnen Bewohnerin und jedes einzelnen Bewohners prüften und Ausnahmen erlauben konnten.

Im Ausland hat sich gezeigt, dass sich der allgemeine Gesundheitszustand von in Heimen betreuten Menschen verschlechterte,³⁵⁰ die länger keine Besuche empfangen konnten. Gross war auch das Leiden vieler Angehöriger, die sich nicht vor Ort um ihre Liebsten kümmern durften. Müssten wiederum Massnahmen zum Schutz von Bewohnenden und Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern getroffen werden, so wäre deshalb sorgfältig zu prüfen, ob es vor der Verfassung standhalten würde, für Kontaktverbote direkt auf Art. 40 EpG Rückgriff zu nehmen. Die Argumentation des Staatsgerichtshofes bezüglich der Einführung des 2G-Regimes zielt in dieselbe Richtung. Gemäss StGH 2022/003 Erw. 4.2 spricht die «rechtspolitische Brisanz einer Regelung» für ihre Aufnahme in ein Gesetz im formellen Sinn. Besuchsverbote in Altersheimen waren in der Schweiz, aber auch in Deutschland und Österreich, ein grosses Thema in den Medien. Es sind Vorstösse in den Parlamenten hängig.³⁵¹ StGH 2022/003 Erw. 4.8.2 sah im 2G-Regime «einen doch wesentlich stärkeren Eingriff in die Bewegungsfreiheit von nicht geimpften Personen», weil sie (seit dem Wegfallen der Möglichkeit, sich testen zu lassen) keine Handlungsalternativen mehr haben. Der StGH spricht deshalb (anders als bei 3G) nicht mehr von einem leichten Eingriff. Wie viel stärker ist der Radius einer Heimbewohnerin eingeschränkt, wenn sie nicht mehr in die Cafeteria gehen kann und das Haus nicht mehr verlassen darf. Oder wenn ein Heimbewohner während Tagen keinen Besuch empfangen darf.

Fairerweise ist einzugestehen, dass es keine einfachen Formulierungen geben wird. Aber zumindest könnte im Gesetz festgehalten werden, wer was entscheidet, bei wem Beschwerde erhoben werden kann, dass Kriterien für den Entscheid formuliert werden müssen, dass Covid-19-Tests zeitnah erfolgen müssen, (elektronische) Alternativen für die Kontaktaufnahme unterstützt werden müssen und Ausnahmen zu gewähren sind.

5.3.3.7 Weitere Anregungen de lege ferenda

Das deutsche Infektionsschutzgesetz wurde um eine Bestimmung ergänzt, die vorsieht, dass die «Untersagung des Betretens oder des Besuchs von Einrichtungen [...] wie zum Beispiel Alten- oder Pflegeheimen, Einrichtungen der Behindertenhilfe, Entbindungseinrichtungen oder Krankenhäusern für enge Angehörige von dort behandelten, gepflegten oder betreuten Personen» nur angeordnet werden darf, wenn ansonsten die Eindämmung der Weiterverbreitung des Virus gefährdet wäre.³⁵² Eine so allgemein formulierte Norm ist zumindest ein Hinweis darauf, dass das Problem nicht gelöst ist, wenn man diejenigen Menschen, die wegen ihres Aufenthaltes in einem Heim besonders gefährdet sind, einsperrt und keine Aussenstehenden mehr zu ihnen lässt. Vielmehr braucht es verschiedene Massnahmen, um Infektionen zu vermeiden und besonders gefährdete Menschen zu schützen.³⁵³ Auch in Österreich wird den Alten- und Pflegeheimen sowie den stationären Wohneinrichtungen der Behindertenhilfe besondere Aufmerksamkeit zuteil. Verordnungen, die ihr Betreten verboten, durfte der zuständige Minister gemäss § 12 Abs. 1 des COVID-19-Massnahmegesetzes nur im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates erlassen.

³⁵⁰ Dies gilt insbesondere für Menschen, die wegen einer Demenz oder einer anderen Beeinträchtigung die Einschränkungen nicht verstehen konnten.

³⁵¹ Siehe insbesondere das Postulat von Nationalrätin Barbara Gysi «Alters- und Pflegeheime und Wohnheime für Menschen mit Beeinträchtigungen. Aufarbeitung der Corona-Krise» (Geschäft 20.3721) vom 18. Juni 2020.

³⁵² § 28a Abs. 2 Ziff. 3 Infektionsschutzgesetz.

³⁵³ So auch BVerfG, 1 BvR 971/21 (Bundesnotbremse II: Schulschliessungen, siehe Fn. 212), Rn. 132, das sich für ein Gesamtkonzept aussprach und sich gegen die Forcierung einer «gezielten Abschirmung vulnerabler Gruppen» verwahrte.

Liechtenstein könnte im Gesetz oder in der Covid-19-Verordnung vorschreiben, dass Besuchsverbote und Ausgangsbeschränkungen für sozialmedizinische Einrichtungen, Spitäler und Kliniken nur zulässig sind, wenn gleichzeitig weitere, die Allgemeinheit betreffende Massnahmen gegen das Coronavirus ergriffen werden. Damit würde sichergestellt, dass Menschen, die wegen einer Behinderung, einer Erkrankung oder aufgrund ihres Alters besonders verletzlich sind, nicht als Einzige Einschränkungen erfahren.

Eine weitere Herausforderung betrifft den Rechtsschutz der Heimbewohnerinnen und -bewohner. Anordnungen, die so stark in ihre Rechte eingreifen wie ein Besuchs- oder Ausgangsverbot, sollten mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen werden. Es ist den Betroffenen nicht zumutbar, abzuklären, ob und wenn ja bei welcher Instanz ein Rechtsmittel eingelegt werden kann.³⁵⁴ Zudem ist ein grosser Teil der Bewohnerinnen und Bewohner kaum in der Lage, sich wirksam zur Wehr zu setzen. Es wäre deshalb sinnvoll, darüber nachzudenken, ob ihnen nahestehende Personen und Verbände Beschwerde ergreifen dürften.³⁵⁵ Hilfreich wäre es überdies, wenn sich Bewohnerinnen und Bewohner sowie ihnen nahestehende Personen formlos an eine neutrale Instanz wenden könnten, wenn sie von Einschränkungen betroffen sind.

Das in Art. 18r Abs. 2 SHG zum Ausdruck kommende Selbstbestimmungsrecht der betreuten urteilsunfähigen Personen gilt auch für urteilsfähige Heimbewohnerinnen und -bewohner. Der Wille einer erkrankten Person ist auch während einer Pandemie frühzeitig zu erkunden.³⁵⁶ Es ist deshalb sehr wertvoll, dass in den Häusern der LAK «vorausschauende Gespräche über den letzten Lebensabschnitt»³⁵⁷ geführt werden. Gerade während einer Krise, in der die Mitarbeitenden rasch Entscheide treffen müssen, hilft es ihnen, wenn sie wissen, wem die von ihnen betreuten Personen vertrauen, welche Werte ihnen wichtig sind und welche Präferenzen sie bezüglich der medizinischen Behandlung und der Begleitung in den Tod haben.³⁵⁸ Dass Sterbende in den Häusern der LAK immer von ihren Angehörigen begleitet werden konnten, zeigt den Respekt vor den Bewohnerinnen und Bewohnern dieser Institution ebenso.

5.4 Bedeutung des Verhältnismässigkeitsprinzips

Die Frage nach der Wahrung der Verhältnismässigkeit spielt beim Erlass und bei der gerichtlichen Überprüfung von Corona-Massnahmen eine grosse Rolle. Darum erfolgen in diesem Kapitel zuerst einige allgemeine Ausführungen zum Verhältnismässigkeitsprinzip. Danach wird die Regelung für die Besuche im Landesgefängnis einer kritischen Überprüfung unterzogen.

5.4.1 Allgemeines zum Verhältnismässigkeitsprinzip

BGE 147 I 450 E. 3.2.1 stellte das Verhältnis zwischen dem Erfordernis der gesetzlichen Grundlage und der Verhältnismässigkeit wie folgt dar: «Bei polizeilichen Massnahmen, die gegen schwer vorhersehbare Gefährdungen angeordnet werden und situativ den konkreten Verhältnissen anzupassen sind, müssen der Natur der Sache nach Abstriche an der Genauigkeit der gesetzlichen Grundlage akzeptiert werden (...). Bei unbestimmten Normen kommt dafür dem Verhältnismässigkeitsprinzip besondere Bedeutung zu: Wo die Unbestimmtheit von Rechtssätzen zu einem Verlust an Rechtssicherheit führt, muss die Verhältnismässigkeit umso strenger geprüft werden (...)»

Damit die Prüfung von Eignung, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit vorgenommen werden kann, muss bekannt sein, welche Strategie Landtag und Regierung in der Bekämpfung des Coronavirus verfolgen und welche konkreten Ziele die betreffende Massnahme anstrebt. Zudem sind «die Risiken zu quantifizieren; dabei

³⁵⁴ Ziff. 10 des «Pensionsvertrags Langzeitpflege» (siehe Fn. 316) sagt: «Beschwerden über Mitbewohner, Angestellte oder Vorkommnisse in der LAK sind an die jeweilige Leitung Haus oder an den Vorsitzenden der Geschäftsleitung zu richten. Können diese nicht zur Zufriedenheit gelöst werden, hat die/der Bewohnende oder deren/dessen Vertreter die Möglichkeit, an den Stiftungsrat zu gelangen.»

³⁵⁵ Als Inspiration könnte das österreichische Bundesgesetz über den Schutz der persönlichen Freiheit während des Aufenthalts in Heimen und anderen Pflege- und Betreuungseinrichtungen (HeimaufenthaltsG), BGBl. I 2004/11 idGF dienen. Es sieht Vertreter und Vertrauenspersonen der Bewohnerinnen und Bewohner von Heimen vor.

³⁵⁶ So z. B. *Bioethikkommission*, Zum Umgang mit knappen Ressourcen, S. 5 Ziff. 2.a.

³⁵⁷ So die Formulierung auf der Website der LAK: <https://www.lak.li/pflegen-und-betreuen/richtig-wichtig/>.

³⁵⁸ Siehe die Fragestellungen im Dokument «Gemeinsam Sorge tragen – Vorausschauende Gespräche führen», abrufbar unter: https://www.lak.li/fileadmin/user_upload/Dokumente/Downloads/GST/GST_VorausschauendeGespraech_13.01.21.pdf.

ist nicht nur auf die denkbaren worst-case-Szenarien abzustellen, sondern auch die Wahrscheinlichkeit dieser Szenarien zu berücksichtigen».³⁵⁹ Bei Risiken im Bereich Gesundheit ist in dem Zeitpunkt, in dem (präventiv) Massnahmen getroffen werden, häufig nicht genügend gesichertes Wissen für eine detaillierte Prüfung der Eignung und Erforderlichkeit vorhanden. Deshalb liegt das Gewicht auf der Prüfung der Zumutbarkeit.³⁶⁰ Das Bundesgericht erinnert in BGE 147 I 450 E. 3.2.3 daran, dass «nach dem akzeptablen Risiko zu fragen und eine Abwägung zwischen den involvierten Interessen vorzunehmen» sei. «Je grösser das Risiko ist, desto eher sind risikoreduzierende Massnahmen gerechtfertigt bzw. geboten». Wie BGer 1C_147/2021 vom 24. Februar 2022 E. 6.4.1 ausführt, ist es jedoch «nicht in erster Linie Sache der Gerichte, sondern des Verordnungsgebers oder der zuständigen Fachbehörden, das akzeptable Risiko festzulegen.»

Überdies kommt dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz auch eine besondere Bedeutung zu «für die harmonisierende Konkretisierung konfligierender Verfassungsprinzipien»,³⁶¹ also wenn der Schutz von Grundrechten den Eingriff in Grundrechte verlangt.

Die Verhältnismässigkeit von Massnahmen muss immer wieder neu geprüft werden.³⁶² Sie muss nämlich jederzeit gegeben sein.³⁶³ Je nach dem fällt das Ergebnis der Prüfung wegen des unterschiedlichen Wissens im Zeitpunkt der Prüfung unterschiedlich aus.³⁶⁴ Dazu kommt, dass sich die Gewichte verschieben können. Je länger Belastungen andauern, desto grösser muss das Gewicht der durch sie geschützten Güter sein, damit die Grundrechtseinschränkungen als zumutbar bezeichnet werden können.³⁶⁵ Entsprechend wichtig ist es, dass die Behörden immer wieder von sich aus prüfen, welche Massnahmen aufrecht bleiben müssen und welche gelockert oder aufgehoben werden können. Indem Art. 20 Abs. 1 Bst. c StGHG die abstrakte Überprüfung von Verordnungen zulässt und jede Änderung einer bestehenden Verordnung als Verordnung ausgestaltet ist, ist gewährleistet, dass neu getroffene Massnahmen angefochten werden können. Schwieriger ist es, fortbestehende Einschränkungen anzufechten. Ergehen keine Verfügungen, fehlt es nämlich an einem Anfechtungsobjekt.

5.4.2 Ein ausgewähltes Problemfeld: Besuchsrestriktionen im Landesgefängnis

5.4.2.1 Einschränkungen des Besuchsrechts sind Grundrechtseingriffe

In StGH 2021/074 argumentierte der Beschwerdeführer für eine bedingte Entlassung aus der Strafvollzugsanstalt in Suben (Oberösterreich), dass pandemiebedingt zum Teil keine Besuche mehr möglich gewesen seien und Besuche auch aufgrund der räumlichen Distanz zu Liechtenstein erschwert seien. Dies treffe auch seine zum Teil noch minderjährigen Kinder. Dem entgegnete der StGH: «Hervorzuheben ist, dass Einschränkungen im Privat- und Familienleben aus einer Gefängnisstrafe zwangsweise erwachsen. Eine grundrechtliche Problematik entstände allenfalls dann, wenn die Behörden der beschwerdeführenden Partei verunmöglichen würden, Besuche zu empfangen bzw. Korrespondenz zu führen (...³⁶⁶). Wenn der Beschwerdeführer Erschwerungen bei der Besuchsrechtsausübung aufgrund der pandemiebedingten Grenzschiessungen und der räumlichen Distanz zu seiner Familie ins Treffen führt und geltend macht, dass seine familiäre Situation bei der Ablehnung der bedingten Haftentlassung bei der Generalprävention nicht näher berücksichtigt wurde, so ist darauf nicht weiter einzugehen.»³⁶⁷ Immerhin macht der StGH jedoch klar, dass dem Recht auf

³⁵⁹ BGE 147 I 450 E. 3.2.4.

³⁶⁰ Siehe z. B. BGE 147 I 450 E. 3.3.1, wo das Bundesgericht das öffentliche Interesse und die Eignung mit wenigen Sätzen abhandelt.

³⁶¹ BGE 147 I 450 E. 3.2.3.

³⁶² Ausführlich hierzu BGE 147 I 450 E. 3.2.7.

³⁶³ Art. 30 EpG und Art. 1 Abs. 2^{bis} Covid-19-Gesetz rufen dies in Erinnerung.

³⁶⁴ Darauf weist auch BVerfG, 1 BvR 781/21 (Bundesnotbremse I: Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen, siehe Fn. 229), hin, insbesondere in Rn. 186, 189 f. und 236. Siehe auch *Froese*, Verhältnismässigkeitsprinzip, DÖV 2022, S. 393.

³⁶⁵ Siehe BVerfG, 1 BvR 971/21 (Bundesnotbremse II: Schulschiessungen, siehe Fn. 212), Rn. 137, das in Erinnerung rief, dass der Ausfall von Präsenzunterricht «kumulativ belastend wirkt» und dass neben den Schulen «auch andere Räume der Begegnung nur eingeschränkt oder gar nicht zur Verfügung standen». Allgemein zum «Faktor Zeit» ebenda Rn. 177 und 184.

³⁶⁶ An dieser Stelle verweist der StGH auf EGMR (Grosse Kammer), *Khoroshenko vs. Russia*, No 41418/04, Urteil vom 30. Juni 2015, § 110, abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-156006>.

³⁶⁷ StGH 2021/074, Erw. 4.3.

Familie gemäss Art. 8 EMRK eine eigenständige Bedeutung zukommen kann, soweit es um das Recht geht, im Gefängnis Besuche zu empfangen.³⁶⁸ Besuche von Angehörigen sind demnach grundrechtlich geschützt. Ein in Malta inhaftierter Beschwerdeführer beklagte sich vor dem EGMR, dass er im Frühling 2020 etwa während dreier Monate keinen Zugang zu einem Fitnessraum, zu seiner Familie, zu einem Gottesdienst oder anderen Aktivitäten hatte.³⁶⁹ Der EGMR wiederholte in seinem Urteil vom 1. März 2022 die Bedeutung der Aufrechterhaltung des Kontakts zur Familie.³⁷⁰ Es wies jedoch auf die besonderen Umstände während der Corona-Pandemie hin und hielt wöchentliche Telefonanrufe für genügend. Der EGMR sagte: «Indeed, in the present case, while the restrictions related to the pandemic were in place, family visits had been suspended to secure the detainees' well-being. It has not been argued that this measure was not necessary, proportionate, or restricted in time. Indeed, following a brief period, which the Court considers would have been necessary to make the relevant arrangements, the applicant had been allowed to call his family via skype once a week, and he could contact them over the phone regularly all throughout the relevant period. Thus, alternative measures had been put in place and the applicant had been able to maintain regular contact with his family and have news of their well-being during the difficult times pertaining to the pandemic. This was a situation endured by persons at liberty all over the world, and the applicant was no exception.»³⁷¹ Wie sich in der rund 900 Inhaftierte zählenden Anstalt Besuche vor Ausbruch der Pandemie gestalteten und ob es eine Möglichkeit gegeben hätte, zumindest Kinder oder Ehepartnerinnen und -partner in Sichtkontakt zu den Gefangenen zu bringen, geht aus dem Urteil des EGMR nicht hervor.³⁷²

In einer Justizvollzugsanstalt des Kantons Zürich wurde am 2. März 2020 per Aushang darüber informiert, dass bis mindestens Ende März keine Besuche von Angehörigen mehr stattfinden können. Die Besuchssperre wurde bis zum 19. April verlängert. Einem Häftling wurden Mitte April die für den 23. und 25. April vorgesehenen Besuche annulliert und mitgeteilt, dass wohl auch nach dem 19. April 2020 keine Besuche stattfinden könnten. Er beschritt daraufhin den Rechtsweg bis vor das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Gemäss dessen Entscheid vom 6. April 2021³⁷³ ergibt sich aus dem Recht auf persönliche Freiheit nach Art. 10 Abs. 2 BV sowie dem grundrechtlichen Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) und gegebenenfalls dem Recht auf Ehe und Familie ein Anspruch von Inhaftierten auf Kontakt mit anderen Menschen.³⁷⁴ Eine Beschränkung der Möglichkeit von Gefangenen, Besucher zu empfangen, stelle einen Grundrechtseingriff dar.³⁷⁵ In casu stützte sich der vorübergehende Entzug der Möglichkeit des Beschwerdefüh-

³⁶⁸ StGH 2021/074, Erw. 4.2, führt aus, dass dem Recht auf Familie gemäss Art. 8 EMRK im Zusammenhang mit der Vollstreckung einer Freiheitsstrafe keine über Art. 32 LV hinausreichende eigenständige Bedeutung zukomme, «soweit nicht besondere Aspekte des Privat- und Familienlebens angesprochen sind (z. B. das Recht, im Gefängnis Besuche empfangen zu dürfen)».

³⁶⁹ EGMR, Fenech vs. Malta, No 19090/20, Urteil vom 1. März 2022, § 95, abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-216177>.

³⁷⁰ EGMR, Fenech vs. Malta, § 96: «[...] However, it is an essential part of a prisoner's right to respect for family life that the authorities enable him or, if need be, assist him in maintaining contact with his close family (see Khoroshenko v. Russia [GC], No 41418/04, § 106, ECHR 2015).»

³⁷¹ EGMR, Fenech vs. Malta, siehe Fn. 369, § 96.

³⁷² In EGMR, Constantin-Lucian Spînu c. Roumanie, No 29443/20, Urteil vom 11. Oktober 2022, abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-219646>, verneinte der EGMR eine Verletzung der Religionsfreiheit eines Gefangenen, dem nach Ausbruch der Pandemie nicht mehr erlaubt wurde, einmal in der Woche ausserhalb des Gefängnisses an einem Gottesdienst teilzunehmen. Der EGMR argumentierte unter anderem damit (§ 69), dass er mittels Videokonferenz an religiösen Veranstaltungen hätte teilnehmen können.

³⁷³ Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, Endentscheid vom 6. April 2021, VB.2020.00590. Siehe auch den Endentscheid des Verwaltungsgerichtes des Kantons Zürich vom 17. Juni 2021, VB.2021.00245, betreffend eine Quarantäneanordnung gegenüber einem Häftling, dessen Verteidiger kurz nach einer Verhandlung an Covid-19 erkrankt war. Zu den Haftbedingungen siehe ferner das Factsheet «Covid-19 health crisis» des EGMR vom Januar 2023: https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Covid_ENG.pdf.

³⁷⁴ Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, VB.2020.00590, E. 3.1.

³⁷⁵ Ebd., E. 3.2.

rers, Besuch zu empfangen, zwar auf eine ausreichende gesetzliche Grundlage und lag im öffentlichen Interesse.³⁷⁶ Die Besuchssperre erwies sich jedoch mangels hinreichend dargetaner Erforderlichkeit als unverhältnismässig.³⁷⁷ Das Verwaltungsgericht hob insbesondere hervor, dass Besuche in Räumlichkeiten mit einer Trennscheibe durchgeführt hätten werden können, wie sie bei Besuchen mit Missbrauchsgefahr gebräuchlich sind.³⁷⁸

Im Lichte des Rechtes des Angeklagten auf ungestörten und unüberwachten Verkehr mit seinem Verteidiger gemäss Art. 6 Abs. 3 Bst. c EMRK kann eine Glastrennwand bei Gesprächen mit dem Verteidiger nach den Umständen (und der Gefährlichkeit des Täters) angemessen sein, wenn das die Verteidigung nicht wesentlich behindert und der Austausch von Dokumenten ermöglicht wird.³⁷⁹

5.4.2.2 Der «Glasbesuchsraum» im Landesgefängnis

Wie den Rechenschaftsberichten der Regierung für 2020 und 2021 zu entnehmen ist, sah das Covid-19-Schutzkonzept für das Landesgefängnis für Neueintritte eine obligatorische Quarantäne sowie Besucherkontakte «ausschliesslich ohne persönlichen Kontakt» vor. Durch die bereits 2020 erfolgte Installation einer Glaswand und einer Freisprechanlage im «Glasbesuchsraum»³⁸⁰ hätten Treffen der Gefangenen mit Familienangehörigen und Anwälten weiterhin «gewährleistet werden» können. Zudem seien die Kontakteinschränkungen durch einen verbesserten Zugang zu «alternativen Kommunikationsmitteln» (z.B. Telefon) «kompensiert» worden. Es sei bei den Insassen zu keinen Infektionen oder Erkrankungen gekommen.³⁸¹

Beim «Glasbesucherraum» handelt es sich um einen hermetisch abgeschlossenen Besucherraum, in dem der Insasse sowie der oder die Besucher durch eine Glasscheibe getrennt sind und sich über eine Gegensprechanlage verständigen können. Nach Auffassung des Liechtensteinischen Nationalen Präventionsmechanismus (NPM) war dieser Raum die «ideale Lösung», insbesondere da die Insassen vor einer Infektion mit dem Coronavirus geschützt werden mussten.³⁸² Analog hiess es in BuA Nr. 10/2021 und BuA Nr. 86/2021, der Besuchsverkehr im Landesgefängnis solle weiterhin auf telefonische Kontakte beschränkt werden. Die Regelung habe sich in der Praxis bewährt und die Massnahmen würden von den Insassen akzeptiert.³⁸³

Etwas einschränkender äussert sich der NPM im Jahresbericht 2020: «Nahezu alle» von der Strafvollzugskommission befragten Inhaftierten hätten Verständnis für die getroffenen Massnahmen gezeigt. Sie «schätzten» die Möglichkeit des Besuchsempfangs im Glasbesuchsraum.³⁸⁴ Dagegen wurden vom Verein für Menschenrechte in Liechtenstein (VMR) die Massnahmen, welche das Landesgefängnis zum Schutz vor der Covid-19-Pandemie ergriff, als unverhältnismässig und damit als menschenrechtlich bedenklich kritisiert, insbesondere bezüglich des physischen Kontakts zwischen inhaftierten Eltern und ihren minderjährigen Kindern. Hier empfahl der VMR eine kindgerechte Herangehensweise, die auch physische Kontakte zwischen Kindern und inhaftierten Eltern, inklusive der Elternteile in Untersuchungshaft, einschliesst. Das Kontaktrecht sei u. a. in den allgemeinen Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates zu den Rechten der Kinder von

³⁷⁶ Ebd., E. 3.3.1 und E. 3.3.2.

³⁷⁷ Ebd., E. 3.3.3.2.

³⁷⁸ Ebd., E. 3.3.3.2.

³⁷⁹ Meyer-Ladewig, Jens/Harrendorf, Stefan/König, Stefan, Art. 6 EMRK Rz. 235 (EKMR 16. Dezember 1982 – 8463/78, Rn. 60 – Kröder u. a./Schweiz), in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/von Raumer, EMRK.

³⁸⁰ Justizministerin Katrin Eggenberger sagte in der Landtagssitzung vom 3. Dezember 2020 (Landtags-Protokolle 2020, S. 2942 f.): «Es ist so, dass es Einschränkungen des Besuchsverkehrs im Landesgefängnis gibt, die auch weiterhin mit diesem Gesetz aufrecht bleiben sollen, indem Besuche nur im sogenannten Glasbesucherraum stattfinden können. Damit soll eine Einschleppung des Coronavirus im Landesgefängnis möglichst verhindert werden, da die Besucherräume klein und nicht belüftbar sind, wodurch die angezeigten Schutzmassnahmen hinsichtlich Hygiene und sozialer Distanz nicht eingehalten werden könnten. Deshalb gibt es eine Glaswand dazwischen und eben, wir haben eine Telefonie eingebaut. Eine Telefonie ohne Telefontaster sondern virtuell, damit das auch vereinfacht wird.»

³⁸¹ Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Rechenschaftsbericht 2021, S 343. Dieselbe, Rechenschaftsbericht 2020, S. 329. Vgl. Fritz, Daniela, Keine Überführung, Mehr Insassen im Landesgefängnis, Liechtensteiner Volksblatt, 01.04.2021, S. 3.

³⁸² NPM, Jahresbericht 2020, S. 3 f. Der Jahresbericht 2021 des NPM enthielt keine Angaben zum «Glasbesuchsraum» mehr.

³⁸³ BuA Nr. 86/2021, S. 8.

³⁸⁴ NPM, Jahresbericht 2020, S. 5.

Inhaftierten (Rec 2018/5)³⁸⁵ und in Art. 3 Abs. 1 und Art. 9 Abs. 3 und 4 der UN-Kinderrechtskonvention³⁸⁶ verankert.³⁸⁷

5.4.2.3 Der Geltungsbereich des österreichischen und des liechtensteinischen Covid-19-VJBG

Die Regelung des Besuchsverkehrs im Landesgefängnis erfolgte zunächst durch Art. 7 Abs. 1 erster Satz des mehrfach verlängerten Gesetzes vom 8. April 2020 über Begleitmassnahmen in der Verwaltung und Justiz in Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19-VJBG)³⁸⁸, der unverändert in Art. 6 des Nachfolgegesetzes vom 5. November 2021³⁸⁹ übernommen wurde. Dieser Bestimmung zufolge wird der Besuchsverkehr im Landesgefängnis nach § 137 Abs. 1 StPO³⁹⁰ während der Geltungsdauer des Covid-19-VJBG auf telefonische Kontakte beschränkt. Zu den telefonischen Kontakten zählen nach den Gesetzesmaterialien insbesondere die Besuche im Glasbesuchsraum.³⁹¹

In der Landtagssitzung vom 8. April 2020 führte Justizministerin Katrin Eggenberger aus, dass diese Regelung auf Vorschlag des Landgerichts nach dem Vorbild von § 9 Ziff. 5 des «österreichischen zweiten Covid-19-Gesetzes» vorgeschlagen worden sei.³⁹² Tatsächlich heisst es in § 9 Ziff. 5 des österreichischen 1. Covid-19-Justizbegleitgesetzes³⁹³ unter der Überschrift «Besondere Vorkehrungen in Strafsachen», dass die Bundesministerin für Justiz durch Verordnung anordnen kann, den Besuchsverkehr gemäss § 188 Abs. 1 StPO für die Dauer der angeordneten Massnahmen (nach dem COVID-19-Massnahmegesetz) auf telefonische Kontakte zu beschränken oder sonstige Beschränkungen des Verkehrs mit der Aussenwelt vorzusehen. § 5 der am 23. März 2020 ausgegebenen Verordnung der Bundesministerin für Justiz³⁹⁴ lautete in der Stammfassung: «Der Besuchsverkehr (§ 188 Abs. 1 StPO), mit Ausnahme der Besuche von Vertretern öffentlicher Stellen und von Betreuungseinrichtungen sowie von Rechtsbeiständen (§ 96 StVG) ist für die Dauer der vom Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz gemäss § 2 Ziff. 1 des COVID-19-Massnahmegesetzes, BGBl. I Nr. 12/2020, angeordneten Betretungsverbote auf telefonische Kontakte beschränkt.»

Wie daraus zu ersehen ist, ist der liechtensteinische Gesetzgeber im COVID-19-VJBG von der österreichischen Vorlage abgewichen, indem der Besuchsverkehr von öffentlichen Stellen, Betreuungseinrichtungen sowie von Rechtsbeiständen im Wortlaut des Gesetzes ausser Acht blieb.

Auf Grundlage von § 10 des 1. Covid-19-Justizbegleitgesetzes erging die am 26. März 2020 ausgegebene Verordnung der Bundesministerin für Justiz über besondere Vorkehrungen im Anwendungsbereich des Strafvollzugsgesetzes zur Verhinderung der Verbreitung von Covid-19.³⁹⁵ Durch § 5 dieser Verordnung wurde der Besuchsverkehr nach § 93 Strafvollzugsgesetz mit Ausnahme der Besuche von Vertretern öffentlicher Stellen und von Betreuungseinrichtungen sowie von Rechtsbeiständen (§ 96 Strafvollzugsgesetz) auf telefonische Kontakte beschränkt.³⁹⁶

³⁸⁵ Empfehlung CM/Rec(2018)5 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu Kindern inhaftierter Eltern, angenommen vom Ministerkomitee des Europarates am 4. April 2018, abrufbar unter: <https://rm.coe.int/empfehlungen-europarat-kinder-inhaftierter-eltern-traduction-en-allema/16808edc9b>.

³⁸⁶ Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes, LGBl. 1996 Nr. 163 LR 0.107.1.

³⁸⁷ *Verein für Menschenrechte in Liechtenstein (VMR)*, Jahresbericht 2021, S. 19.

³⁸⁸ LGBl. 2020 Nr. 136 LR 170.70.

³⁸⁹ Gesetz vom 5. November 2021 über Begleitmassnahmen in der Verwaltung und Justiz in Zusammenhang mit dem Coronavirus (Covid-19-VJBG), LGBl. 2021 Nr. 358 LR 170.70.

³⁹⁰ Strafprozessordnung vom 18. Oktober 1988, LGBl. 1988 Nr. 62 LR 312.0.

³⁹¹ BuA Nr. 10/2021, S. 7 f.

³⁹² Landtags-Protokolle 2020, S. 473.

³⁹³ BGBl. I 2020 Nr. 16 idgF (in Kraft bis zum 31. Dezember 2022). Siehe IA 397/A BlgNR XXVII. GP, S. 37 ff. Vgl. auch IA 094/A BlgNR XXVII. GP, S. 3.

³⁹⁴ Verordnung der Bundesministerin für Justiz, mit der zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 besondere Vorkehrungen in Strafsachen getroffen werden, BGBl. II 2020/113.

³⁹⁵ BGBl. II 2020/120 (Stammfassung).

³⁹⁶ § 5 Abs. 1 dieser Verordnung in der Fassung des BGBl. II 2021/551 hatte folgenden Wortlaut: «Der Besuchsverkehr (§ 93 StVG), mit Ausnahme der Besuche von Vertretern öffentlicher Stellen und von Betreuungseinrichtungen sowie von Rechtsbeiständen (§ 96 StVG), ist für Besucher, die keinen 2G-Nachweis vorweisen, auf telefonische Kontakte beschränkt. Sofern und solange die epidemiologische Situation in einem Bundesland dies erfordert, kann diese Regelung in der Hausordnung einer oder mehrerer in diesem Bundesland gelegenen Justizanstalten mit Genehmigung oder auf Anordnung des Bundesministeriums für Justiz auch für

Die österreichischen Regelungen unterschieden somit zwischen Untersuchungshäftlingen und Strafgefangenen im Vollzug. Das liechtensteinische COVID-19-VJBG sprach demgegenüber vom «Besuchsverkehr (§ 137 Abs. 1 StPO)», womit – wie sich aus § 137 StPO ergibt – nur die Untersuchungshaft angesprochen war und der Kontakt der Untersuchungshäftlinge mit ihrem Rechtsbeistand nicht betroffen war. In Österreich waren die Rechtsbeistände für beide Kategorien von Inhaftierten von der Einschränkung auf telefonische Kontakte *expressis verbis* ausgenommen, in Liechtenstein nur indirekt durch die Bezugnahme auf § 137 StPO.

5.4.2.4 Gesetzswidrigkeit der Besuchspraxis im Hinblick auf Rechtsanwälte und Strafgefängene

Den Ausführungen von Justizministerin Katrin Eggenberger in der Landtagssitzung vom 8. April 2020 zufolge betraf Art. 7 COVID-19-VJBG durch den Verweis auf § 137 Abs. 1 StPO nur die Untersuchungshaft, nicht aber den «normalen» Strafvollzug. Diese Bestimmung, die dem § 188 Abs. 1 der österreichischen StPO entspreche, regle im Wesentlichen, dass Untersuchungsgefängene Besuche innerhalb der festgesetzten Besuchszeiten so oft und in dem zeitlichen Ausmass empfangen dürfen, als die Abwicklung ohne unververtretbaren Aufwand gewährleistet werden könne. § 137 Abs. 1 der liechtensteinischen StPO verweise zudem auf die sinngemässe Anwendung von Art. 84 bis 87 des Strafvollzugsgesetzes³⁹⁷. Gemäss Art. 87 desselben würden die allgemeinen Besuchsregelungen nicht für die Besuche von Vertretern öffentlicher Stellen, von Betreuungseinrichtungen sowie von Rechtsbeiständen gelten. Deren Besuche seien quasi jederzeit während der Amtsstunden zu gestatten. Ihr Besuchsrecht solle durch Art. 7 COVID-19-VJBG auch nicht eingeschränkt werden. Physischer Kontakt solle jedoch grundsätzlich vermieden werden. Alle Besuche sollten möglichst über den Glasbesuchsraum erfolgen.³⁹⁸

Aus den Rechenschaftsberichten der Regierung für 2020 und 2021 geht denn auch hervor, dass sämtliche Besuche seitens der Familienangehörigen und der Anwälte im «Glasbesuchsraum» des Landesgefängnisses abgewickelt wurden. Alle Kontakte erfolgten über die Glaswand. Es wurde nicht zwischen Untersuchungshäftlingen, Strafgefangenen sowie Ausschaffungs- bzw. Auslieferungshäftlingen unterschieden.³⁹⁹

Es bleibt festzuhalten, dass die Beschränkung des Besuchsverkehrs im Landesgefängnis nach Art. 7 Abs. 1 des COVID-19-VJBG vom 8. April 2020 bzw. nach Art. 6 des bis zum 30. Juni 2022 geltenden Covid-19-VJBG vom 5. November 2021⁴⁰⁰ nur Untersuchungshäftlinge hätte betreffen dürfen. Soweit diese Restriktion auch auf andere Insassen angewendet wurde,⁴⁰¹ erfolgte dies ohne gesetzliche Grundlage.

5.4.2.5 Unverhältnismässigkeit der Besuchsregelung im Hinblick auf Untersuchungshäftlinge

Auch soweit wie bei den Untersuchungshäftlingen eine gesetzliche Grundlage bestand, musste die Besuchsrestriktion im öffentlichen Interesse liegen⁴⁰² und verhältnismässig sein. Gerade angesichts der langen Dauer der Einschränkungen stellt sich die Frage, ob die Verhältnismässigkeit der Eingriffe in Verfahrens- bzw. Grundrechte, die in den Berichten und Anträgen der Regierung «in Anbetracht der Umstände im Zusammenhang mit der Ausbreitung von COVID-19» bejaht wurde,⁴⁰³ tatsächlich während der gesamten Zeit gegeben war.

Besuche von Personen angeordnet werden, die einen 2G-Nachweis vorweisen können.» Abs. 1a betraf den 2G-Nachweis. § 5 Abs. 2 legte fest, dass nicht mehr als zwei Besucher gleichzeitig zum Besuch eines Strafgefangenen zugelassen werden durften.

³⁹⁷ Strafvollzugsgesetz (StVG) vom 20. September 2007, LGBl. 2007 Nr. 295 LR 340.

³⁹⁸ Landtags-Protokolle 2020, S. 473. Diese Ausführungen waren notwendig, weil sich in BuA Nr. 30/2020, S. 16, nur ein Satz zur Durchführung der Besuche fand: «Der Besuchsverkehr im Landesgefängnis nach § 137 Abs. 1 StPO wird während der Geltungsdauer dieses Gesetzes auf telefonische Kontakte beschränkt.»

³⁹⁹ *Regierung des Fürstentums Liechtenstein*, Rechenschaftsbericht 2020, S. 329, und *Dieselbe*, Rechenschaftsbericht 2021, S. 343.

⁴⁰⁰ In BuA Nr. 86/2021, S. 8 f. und S. 15, wurde nicht darauf hingewiesen, dass Art. 6 Covid-19-VJBG wegen der Nennung von § 137 Abs. 1 StPO nur auf Untersuchungshäftlinge und nicht auf die Besuche von deren Rechtsvertretern anwendbar war.

⁴⁰¹ *Regierung des Fürstentums Liechtenstein*, Rechenschaftsbericht 2020, S. 329: 2020 konnten während Monaten keine Insassen des Landesgefängnisses in österreichische Justizvollzugsanstalten überführt werden.

⁴⁰² Innenministerin Dominique Hasler argumentierte in der Landtagssitzung vom 8. April 2020 (Landtags-Protokolle 2020, S. 474) nicht nur mit der Gesundheit der Häftlinge, sondern auch mit dem Schutz des «hochspezialisierten Personals», dessen Durchhaltetätigkeit sichergestellt werden müsse. Müssten erkrankte Häftlinge betreut werden, würde dies das System «vor allem auch bezüglich der sicherheitsspezifischen Betreuung» «vor immanente Herausforderungen stellen».

⁴⁰³ Siehe BuA Nr. 30/2020, S. 23, BuA Nr. 55/2020, S. 14, BuA Nr. 83/2020, S. 8, BuA Nr. 131/2020, S. 9, BuA Nr. 10/2021, S. 9 und BuA Nr. 86/2021, S. 19.

Unmittelbar nach Ausbruch der Pandemie war es auf jeden Fall zu begrüssen, dass die Insassen ihre Besucher vor Ort sehen und sprechen konnten und sowohl sie als auch die Strafverteidiger durch die Glasscheibe geschützt waren. Das COVID-19-VJBG vom 8. April 2020 wurde jedoch wiederholt verlängert.⁴⁰⁴ Die Verhältnismässigkeit wurde vom Abgeordneten Thomas Vogt schon in der Landtagssitzung vom 5. Juni 2020 thematisiert: «Ich weiss, Gefängnisinsassen ist nicht die Personengruppe, für die es sexy ist, Partei zu ergreifen. Aber auch Gefängnisinsassen haben Rechte. Und meines Erachtens ist es einfach nicht verhältnismässig für die Gefängnisinsassen, dass sie jetzt nochmals vier Monate warten müssen, bevor sie Besuch empfangen können.»⁴⁰⁵ Tatsächlich ist es nicht bei der Verlängerung um vier Monate geblieben. Mit dem Covid-19-VJBG vom 5. November 2021 wurden die Massnahmen, wie sie bis zum 30. September 2021 in Geltung standen, neuerlich eingeführt.⁴⁰⁶ Aus den Materialien geht nicht hervor, ob Alternativen wie z. B. die Verwendung von Covid-19-Zertifikaten oder die Durchführung einzelner Besuche (z. B. durch Kinder) im Freien geprüft wurden.⁴⁰⁷ Das Gesetz vom 5. November 2021 galt nach dessen Art. 9 Abs. 1 bis zum 30. Juni 2022.

Der EGMR erinnerte in *Fenech gegen Malta* am 1. März 2022 die Staaten daran, die Entwicklung der Pandemie zu beobachten. Er sagte, dass im Laufe der Zeit nicht nur neue Virusvarianten aufgetaucht seien, sondern auch die wissenschaftlichen Kenntnisse über das Virus und den Umgang mit ihm (sowohl durch Impfungen als auch durch medizinische Behandlungen) zunahmen. All dies habe es den Regierungen ermöglicht, ihre Massnahmen an die veränderten Umstände anzupassen.⁴⁰⁸

Zu erwähnen ist schliesslich, dass beim Covid-19-VJBG vom April 2020 und vom November 2021 wegen der Dringlichkeit auf eine förmliche Vernehmlassung verzichtet worden war. Beide Gesetze wurden samt allen Novellierungen jeweils für dringlich erklärt, damit ihre Bestimmungen nahtlos weitergelten konnten.

5.5 Wichtige Urteile der deutschsprachigen Staaten

Je mehr Zeit vergeht, desto mehr Urteile zu Corona-Massnahmen liegen vor. An dieser Stelle werden die drei bis jetzt vom StGH gefällten Urteile zusammengefasst. Danach werden einzelne wichtige Urteile aus Österreich, Deutschland und der Schweiz kurz dargestellt.

Vorangestellt wird ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) zum Demonstrationsverbot in der Schweiz vom Frühling 2020. Es handelt sich um das erste Urteil,⁴⁰⁹ in dem es nicht um die Behandlung von Gefangenen oder Migrantinnen und Migranten geht. Beim EGMR sind weitere Beschwerden bezüglich Einschränkungen der Versammlungs-, der Meinungsäusserungs- und der Religionsfreiheit sowie zum Tragen einer Gesichtsmaske und zur Impfpflicht für Gesundheitspersonal hängig.⁴¹⁰

5.5.1 EGMR-Urteil vom 15. März 2022: CGAS gegen die Schweiz

Das Urteil CGAS gegen die Schweiz⁴¹¹ betrifft das vom Bundesrat unmittelbar nach Ausbruch der Pandemie verhängte Demonstrationsverbot. Der Genfer Gewerkschaftsdachverband *Communauté Genevoise d'Action Syndicale (CGAS)* rief am 26. Mai 2020 den EGMR an. Er machte geltend (§ 13), er habe wegen des Verbots auf die Durchführung von Veranstaltungen zum 1. Mai verzichtet und sein Gesuch auf Bewilligung derselben zurückgezogen. Er habe auch weitere öffentliche Versammlungen nicht durchführen können. Er führte an (§

⁴⁰⁴ LGBL. 2020 Nr. 188, LGBL. 2020 Nr. 272, LGBL. 2020 Nr. 496 und LGBL. 2021 Nr. 179.

⁴⁰⁵ Landtags-Protokolle 2020, S. 1442.

⁴⁰⁶ Vgl. BuA Nr. 86/2021, S. 7.

⁴⁰⁷ BuA Nr. 86/2021, S. 15, sagte nur: «Ohne diese Regelung müssten sämtliche Besuche überwacht werden, damit sichergestellt ist, dass die Schutzmassnahmen, wie insbesondere Abstand und permanentes Maskentragen, sowohl seitens der Insassen als auch seitens des Besuchs eingehalten werden. Diese würde zu einem massiven personellen Mehraufwand führen.»

⁴⁰⁸ EGMR, *Fenech vs. Malta*, siehe Fn. 369, § 130.

⁴⁰⁹ Gleicher Meinung *Graham*, Strasbourg Observers, 18. Oktober 2022. In EGMR, *Cristian-Vasile Terheş c. Roumanie*, No 49933/20, Entscheid vom 13. April 2021, abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-210026>, hatte der EGMR eine Beschwerde gegen die in Rumänien geltende Ausgangssperre von 22.00 bis 06.00 Uhr für unzulässig erklärt. Siehe die Kritik daran von *Greene*, Strasbourg Observers, 18. Juni 2021.

⁴¹⁰ Siehe das Factsheet des EGMR mit dem Titel «COVID-19 health crisis» (siehe Fn. 373). Siehe auch die Auswertung der EGMR-Urteile durch *Graham*, Strasbourg Observers, 18. Oktober 2022.

⁴¹¹ EGMR, *Communauté Genevoise d'Action Syndicale (CGAS) c. Suisse*, No 21881/20, Urteil vom 15. März 2022, abrufbar unter: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-216463>. Neben einer französischen findet sich auch eine englische Medienmitteilung.

13), Bundesratsverordnungen seien allgemein gültige Rechtsakte, die nicht vor einer innerstaatlichen Instanz angefochten werden können. Aus diesem Grund habe er keine nationalen Instanzen angerufen. Der EGMR trägt in §§ 25-27 die Rechtslage betreffend Überprüfung der bundesrätlichen Verordnungen korrekt zusammen. Gleichwohl qualifiziert er in §§ 36-42 den Gewerkschaftsdachverband als Opfer und bejaht in §§ 52-61 die Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtsbehelfe. Weil die Regierung keinen Fall nennen konnte, in dem die Genfer Behörden in der fraglichen Zeit eine öffentliche Veranstaltung bewilligten (§ 56) und weil er daran zweifelte, dass Schweizer Gerichte innert nützlicher Frist eine Überprüfung der Verordnung hätten durchführen können (§ 58 f.), gelangt er zum Schluss, die Regierung habe nicht nachgewiesen, dass tatsächlich ein ausreichender Rechtsschutz bestand.

Aus Liechtensteiner Sicht ist es ein bisschen enttäuschend, dass der Gerichtshof die Frage offenlässt, ob ein Gesetz im Sinne von Art. 11 Abs. 2 EMRK vorlag (§ 79). Der EGMR bleibt die Antwort auf die Frage schuldig, wie die Covid-19-Verordnungen im Zusammenspiel mit dem Epidemiengesetz zu werten sind.⁴¹² Deutlich äussert er hingegen seine Auffassung, dass das vom 17. März bis zum 30. Mai 2020 geltende Demonstrationsverbot unverhältnismässig war (§ 91). Dabei wiederholt er (§ 86 und § 88), dass eine solch weitreichende Einschränkung der wichtigen Freiheit, sich friedlich zu versammeln,⁴¹³ einer sorgfältigen Prüfung durch ein innerstaatliches Gericht bedurft hätte. Der EGMR stösst sich vor allem auch daran, dass es sich um ein totales Versammlungsverbot handelte – während das Arbeiten in Büros etc. nicht verboten war, sofern die Schutzmassnahmen eingehalten wurden (§ 87) – und dass die Übertretung des Verbots mit einer empfindlichen Strafe hätte sanktioniert werden können (§ 88).⁴¹⁴

Anzumerken ist, dass es sich um ein äusserst umstrittenes Urteil handelt. Es erging mit vier zu drei Stimmen und wurde sowohl durch eine concurring opinion als auch durch eine dissenting opinion ergänzt. Insbesondere wegen seiner möglichen Folgen für das System des Rechtsschutzes in der Schweiz wird das Urteil der Grossen Kammer mit Spannung erwartet.

Die (negative) Einschätzung des Systems der schweizerischen Verfassungsgerichtsbarkeit durch die Mehrheit der Richterinnen und Richter ist für die Schweiz von Bedeutung, weniger für Liechtenstein. Liechtenstein kennt ja die abstrakte Überprüfung von Verordnungen.⁴¹⁵ Gleichwohl muss sich Liechtenstein die Frage stellen, ob ein Versammlungsverbot genügend schnell überprüft werden könnte. Der EGMR nennt keine Frist. Er führt aber in § 58 unter Verweis auf ältere Urteile aus, dass die gerichtliche Überprüfung einer verweigerten Bewilligung vor dem Datum der geplanten Versammlung stattfinden sollte.⁴¹⁶ Überdies geht der EGMR davon aus, dass sich die von einem Versammlungsverbot Betroffenen zur Wehr setzen können. Das sind nicht automatisch dieselben Personen wie die 100 Stimmberechtigten, die gestützt auf Art. 20 Abs. 1 Bst. c StGHG unmittelbar nach Erlass einer Verordnung deren Überprüfung verlangen können.

5.5.2 Die Urteile des StGH

Bis jetzt ergingen drei Urteile des StGH. Die ersten beiden Urteile (StGH 2021/081 und StGH 2021/082) verband der StGH gestützt auf Art. 46 Abs. 4 StGHG⁴¹⁷ zur gemeinsamen Verhandlung und Entscheidung am 7. Dezember 2021. Entsprechend sind in diesen beiden Urteilen mehrere Erwägungen identisch. Im Urteil StGH 2022/003 zitiert der StGH mehrere Passagen aus StGH 2021/082.

Weil StGH 2021/082 das umfangreichste Urteile ist, wird es hier zuerst dargestellt.

⁴¹² Es überrascht denn auch, dass der EGMR als gesetzliche Grundlage nur die Covid-19-Verordnung 2 nennt (§ 77), obwohl ihm die einschlägigen Bestimmungen des Epidemiengesetzes ebenfalls vorlagen (siehe § 18).

⁴¹³ *Smet*, Strasbourg Observers, 9. Mai 2022, meint hierzu: «First, freedom of assembly is seemingly elevated to the top of the «hierarchy» of Convention rights in the majority judgment.»

⁴¹⁴ Siehe hierzu Kapitel 5.3.1.6.

⁴¹⁵ Siehe hierzu Kapitel 6.2.

⁴¹⁶ Das deutsche Bundesverfassungsgericht war in der Lage, innerhalb weniger Tage einstweilige Anordnungen zu treffen. Siehe z. B. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 17. April 2020 - 1 BvQ 37/20, http://www.bverfg.de/e/qk20200417_1bvq003720.html; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 16. Mai 2020 - 1 BvQ 55/20, http://www.bverfg.de/e/qk20200516_1bvq005520.html.

⁴¹⁷ Gesetz vom 27. November 2003 über den Staatsgerichtshof (StGHG), LGBL. 2004 Nr. 32 LR 173.10.

5.5.2.1 StGH 2021/082 vom 7. Dezember 2021

5.5.2.1.1 Das Urteil

Am 8. Oktober 2021 wurde beim Staatsgerichtshof eine von mehr als 1200 Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern⁴¹⁸ unterzeichnete Popularbeschwerde zur Prüfung der Verordnung vom 9. September 2021 über die Abänderung der Covid-19-Verordnung⁴¹⁹ eingebracht, die sich hauptsächlich gegen die 3G-Zertifikatspflicht⁴²⁰ richtete.⁴²¹ Mit Urteil vom 7. Dezember 2021⁴²² entschied der Staatsgerichtshof, dass die 3G-Zertifikatspflicht wie auch die anderen Teile der Verordnung vom 9. September 2021 verfassungs- und gesetzeskonform seien. Das Urteil wurde mit Medienmitteilung vom 21. Dezember 2021 bekanntgegeben.

5.5.2.1.2 Kontextualisierung durch den StGH

Der Staatsgerichtshof äusserte sich zunächst in allgemeiner Form zu den besonderen Anforderungen, die die Covid-Pandemie an den Rechtsstaat stelle (Erw. 3.1), und verwies darauf, dass die Behörden weltweit regelmässig unter Zeitdruck über Massnahmen zur Eindämmung der Pandemie auf der Grundlage beschränkter, sich teilweise widersprechender wissenschaftlicher Erkenntnisse entscheiden müssten. Hierbei müsse den Behörden und insbesondere auch dem Gesetzes- und Verordnungsgeber ein grosser Entscheidungsspielraum belassen werden.

Den Gerichten sei es nicht möglich, mit den ihnen zur Verfügung stehenden Instrumenten eine engmaschige Überprüfung solcher behördlicher Entscheidungen vorzunehmen. Der österreichische Verfassungsgerichtshof spreche in diesem Zusammenhang vom «Einschätzungs- und Prognosespielraum» des Verordnungsgebers und das deutsche Bundesverfassungsgericht von der «Einschätzungsprärogative» des Gesetzgebers (Erw. 3.1). Hinzu komme, dass diese behördlichen Entscheidungen im Spannungsfeld divergierender, auch grundrechtlicher Interessen erfolgen müssten (Erw. 3.2). Zudem könnten sich die behördlichen Massnahmen sogar im Lichte ein- und desselben Grundrechts kontrovers auswirken. So soll mit den ergriffenen Massnahmen einerseits die Zahl der Covid-Erkrankungen und -Todesfälle reduziert werden, gleichzeitig werde die Gesundheit, insbesondere die psychische Gesundheit der in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkten oder wirtschaftlichen Zwangslagen ausgesetzten Bevölkerung beeinträchtigt. Die behördlichen Corona-Massnahmen würden ein geradezu lehrbuchmässiges Beispiel eines Grundrechtskonfliktes bilden, der in einem umsichtigen Abwägungsprozess der einander entgegenstehenden Grundrechtsinteressen zu lösen sei. Soweit eine verfassungskonforme Delegation vom Gesetzgeber an den Verordnungsgeber erfolgt sei, müsse daher eine entsprechende judikative Zurückhaltung auch gegenüber der Normsetzung durch die Regierung gelten, zumal dann, wenn die Regierung wie bei der Corona-Pandemie dem Landtag regelmässig Rechenschaft über ihre Verordnungstätigkeit ablege (Erw. 3.5).

Ein Kleinstaat wie Liechtenstein habe nicht die Ressourcen, um die sich dauernd ändernde Corona-Lage wirklich eigenständig beurteilen zu können. Er sei zudem aufgrund des Zollvertrags mit der Schweiz rechtlich verpflichtet, im Ergebnis gleich effektive Massnahmen zur Eindämmung der Pandemie wie die Schweiz zu ergreifen. Aufgrund der engen Verflechtung mit der Schweiz wäre eine von der Schweiz wesentlich abweichende Corona-Politik gar nicht praktikabel.

5.5.2.1.3 Die angerufenen Grundrechte

Die Antragsteller der Popularbeschwerde haben nicht allein die Gesetzes- und damit die Verfassungswidrigkeit der Verordnung vom 9. September 2021 geltend gemacht, vielmehr haben sie auch bemängelt, dass die Verordnung gegen mehrere Grundrechte verstosse und in diesem Zusammenhang zudem eine ungenügende

⁴¹⁸ Von den insgesamt 1274 Unterschriften waren 75 Unterschriften nicht von den zuständigen Gemeinden bestätigt worden, sodass der Staatsgerichtshof von 1199 Antragstellern ausging. Siehe StGH 2021/082, Erw. 1.2.

⁴¹⁹ LGBl. 2021 Nr. 285.

⁴²⁰ Zu den Zertifikaten siehe auch Kapitel 5.9 in *Frommelt/Schiess Rütimann*, Krisenmanagement, 2023.

⁴²¹ Vgl. *Fritz, Daniela*, 1200 Stimmberechtigte wollen Covid-Verordnung anfechten, Liechtensteiner Volksblatt, 09.10.2021, S. 1; vgl. *Meier, Günther*, Ein Corona-Fall für die Justiz, Neue Zürcher Zeitung, 20.10.2020, S. 8.

⁴²² StGH 2021/082, Spruchteil 1 (siehe [gerichtsentscheide.li](https://www.stgh.li)).

gesetzliche Grundlage gerügt.⁴²³ Namentlich haben die Antragsteller die Verletzung der folgenden Grundrechte geltend gemacht (siehe Erw. 4):

- der allgemeine und der Geschlechtergleichheitssatz (Art. 31 Abs. 1 und 2 LV),
- die Handels- und Gewerbebefreiheit (Art. 36 LV),
- die Vermögenserwerbsfreiheit (Art. 28 Abs. 1 LV),
- die Eigentumsgarantie (Art. 34 LV),
- die Versammlungsfreiheit (Art. 41 LV, Art. 11 EMRK),
- die Meinungsfreiheit (Art. 40 LV, Art. 10 EMRK),
- die Religionsfreiheit (Art. 37 LV, Art. 9 EMRK),
- das Verbot unmenschlicher Behandlung (Art. 27bis Abs. 2 LV),
- das Recht auf persönliche Freiheit und
- der Schutz der Privat- und Geheimsphäre einschliesslich des Hausrechts (Art. 32 Abs. 1 LV).

Nach Auffassung des Staatsgerichtshofes waren die Religionsfreiheit, das Hausrecht, das Verbot unmenschlicher Behandlung sowie die Vermögenserwerbsfreiheit durch die Verordnung vom 9. September 2021 nicht tangiert. Weder der allgemeine noch der Geschlechtergleichheitssatz werde verletzt, gleiches gelte für den Grundsatz von Treu und Glauben. Nicht primär betroffen und somit auch nicht relevant seien die Eigentumsgarantie und die Meinungsfreiheit. Die Handels- und Gewerbebefreiheit, die Versammlungsfreiheit, die Privat- und Geheimsphäre bzw. der Datenschutz und das Recht auf persönliche Freiheit seien in ihrem sachlichen Geltungsbereich tangiert, jedoch liege nur ein leichter Grundrechtseingriff vor (Erw. 4.8.1).

Zum Gleichheitssatz führte der Staatsgerichtshof aus, dass dieser verlange, Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Die Rüge der Antragssteller, dass die 3G-Regel das Geschlechtergleichheitsgebot verletze, weil Frauen im ersten Schwangerschaftsdrittel ihre Freiheitsrechte durch invasive, kostspielige und sehr unangenehme Tests fortlaufend erkämpfen müssten, prüfte der Staatsgerichtshof nur im Lichte des groben Willkürasters, da eine biologische Unterscheidung zwischen den Geschlechtern nach Art. 31 Abs. 2 LV zulässig sei und keine die Menschenwürde tangierende Diskriminierung darstelle (Erw. 4.6.2 f.).

Dem Vorbringen, die Gültigkeitsdauer der Covid-19-Tests sei willkürlich erfolgt, hielt der Staatsgerichtshof entgegen, dass sich solche zeitlichen Vorgaben selbst bei bester wissenschaftlicher Datenlage nie exakt rechtfertigen liessen. Die Regierung betone zu Recht, dass die Geltungsdauer dem europäischen Standard entspreche (Erw. 4.6.6.4). Die Differenzierung zwischen Restaurants einerseits und Betriebs- und Schulkantinen andererseits sei aufgrund der unterschiedlichen Funktion unter dem groben Willküraster vertretbar, zumal eine gewerbepolitisch motivierte Schlechterstellung nicht zu erkennen oder beabsichtigt sei (Erw. 4.6.7). Auch die Unterscheidung zwischen Innen- und Aussenräumen bei den vom 3G-Regime betroffenen Betrieben wertete der Staatsgerichtshof als zumindest vertretbare Ungleichbehandlung (Erw. 4.6.8).

Insgesamt verletze daher die angefochtene Verordnung und insbesondere die 3G-Regelung den Gleichheitssatz der Verfassung nicht (Erw. 4.6.9). Ebenso wenig verstosse sie gegen den Grundsatz von Treu und Glauben (Erw. 4.7.4). In der Regel könne sich der Einzelne bei einer Gesetzesänderung nicht auf Treu und Glauben berufen. Eine Übergangsregelung könne nur in Ausnahmefällen verlangt werden, konkret bei der Nichteinhaltung spezifischer behördlicher Zusicherungen und darauf gestützten wesentlichen irreversiblen Dispositionen (Erw. 4.7.1 ff.).

5.5.2.1.4 Die Eingriffsvoraussetzungen

Zu den Kriterien für Eingriffe in Grundrechte stellte der Staatsgerichtshof folgende Überlegungen an:

5.5.2.1.4.1 Gesetzliche Grundlage

Die hier relevante gesetzliche Grundlage im schweizerischen EpG genüge den nach der Rechtsprechung entsprechend reduzierten Anforderungen. Wie die Regierung in ihrer Stellungnahme zu Recht ausführe, seien

⁴²³ StGH 2021/082, Erw. 2.2.

die Anforderungen an das Legalitätsprinzip im Bereich des Bevölkerungsschutzes und der Bekämpfung von Epidemien im Vergleich zu anderen Rechtsbereichen zwangsläufig gelockert. Auch bei längerer Dauer der Epidemie sei es nicht zwingend erforderlich, dass Massnahmen auf Verordnungsstufe sobald wie möglich in ein Gesetz überführt werden müssten. Entsprechend wichtig sei es auch, dass die Regierung dem Landtag regelmässig Rechenschaft über ihre Verordnungstätigkeit nach dem Epidemiengesetz ablege bzw. der Landtag dies auch einfordere, was auch weitgehend geschehen sei.

Der Landtag habe dem Zollvertrag 1923 einhellig zugestimmt, wodurch im Sinne von Art. 8 Abs. 2 LV verfassungskonform über Staatshoheitsrechte verfügt worden sei. Die schweizerische Epidemiengesetzgebung sei von Anfang an in der Anlage I zum Zollvertrag enthalten gewesen und sei direkt anwendbares Staatsvertragsrecht, in dessen Rahmen die Regierung gemäss Art. 92 Abs. 2 LV die erforderlichen Verordnungen zu erlassen habe. Das schweizerische EpG bilde somit eine verfassungsrechtlich hinreichende gesetzliche bzw. staatsvertragliche Grundlage für die Covid-19-Verordnungen der Regierung. In diesem Zusammenhang vertrat der Staatsgerichtshof die Meinung, dass solche staatsvertraglichen Bindungen für einen Kleinstaat wie Liechtenstein keineswegs einen Verlust an Souveränität, sondern letztlich einen Zuwachs bewirken. Denn in einer vermeintlichen «splendid isolation» wäre Liechtenstein wohl gar nicht überlebensfähig.

Darüber hinaus verfüge Liechtenstein in Art. 6a des schweizerischen Covid-19-Gesetzes, der ebenfalls als Zollvertragsmaterie zu qualifizieren sei, sowie in der Verordnung (EU) 2021/953, die im EWR und somit in Liechtenstein anwendbar sei, über eine weitere gesetzliche Grundlage für das Covid-Zertifikat (Erw. 5.1.1 ff.).

5.5.2.1.4.2 Öffentliches Interesse

Nach Ansicht des Staatsgerichtshofes lag der angefochtenen Verordnung jedenfalls ein gewichtiges öffentliches Interesse zugrunde (Erw. 5.2.7). Als solche öffentlichen Interessen seien der grundrechtliche Schutz der körperlichen Unversehrtheit, das Sozialziel der Gesundheitspflege aller Personen (Art. 18 LV) und der Schutz der Bevölkerung bzw. die Förderung der gesamten Volkswohlfahrt (Art. 14 LV) und das Recht auf das Leben gemäss Art. 27ter Abs. 1 LV und die damit zusammenhängende Schutzpflicht des Staates zu nennen. Dazu komme die Solidarität gegenüber besonders verletzlichen Gruppen, die insbesondere aus gesundheitlichen Gründen nicht geimpft werden könnten.

Es bestehe weiters ein eminentes Interesse des Staates, im Ergebnis zumindest gleich effektive Massnahmen zum Gesundheitsschutz wie die umliegenden Staaten zu ergreifen. Auch könne angesichts des vom Landtag verabschiedeten Massnahmenpaktes bzw. des von der Regierung eingeführten speziellen Kurzarbeitsregimes nicht gesagt werden, dass Regierung und Landtag einseitig nur Massnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie im Fokus gehabt hätten (Erw. 5.2 ff.).

5.5.2.1.4.3 Verhältnismässigkeit

Hinsichtlich der Verhältnismässigkeit verwies der Staatsgerichtshof darauf, dass ein Grundrechtseingriff verhältnismässig sei, wenn die Geeignetheit, die Erforderlichkeit und die Zumutbarkeit gegeben seien. Die Voraussetzung der Geeignetheit bedeute, dass die grundrechtseinschränkende Massnahme dazu taue, den angestrebten Erfolg überhaupt zu erzielen. Ob die Massnahme erforderlich sei, hänge u. a. davon ab, ob es mildere Mittel zur Erreichung des öffentlichen Interesses gebe. Die Zumutbarkeit setze voraus, dass der angestrebte Zweck im konkreten Fall in einem vernünftigen Verhältnis zur vorgesehenen Grundrechtseinschränkung stehe (Verhältnismässigkeit im engeren Sinne) (Erw. 5.3).

Der Staatsgerichtshof ging von der Geeignetheit der in der Verordnung vorgesehenen Massnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie aus. Die von der Regierung dargelegten Befunde entsprächen, soweit für den Staatsgerichtshof ersichtlich, der weit überwiegenden Wissenschaftsmeinung und sie seien offensichtlich im Einklang mit den Ausführungen der zuständigen schweizerischen Behörden (Erw. 5.4.1 f.).

Auch die Ausführungen der Regierung zur Erforderlichkeit der Massnahmen erscheinen dem Staatsgerichtshof plausibel. Sie stützten sich auf diverse aktuelle wissenschaftliche Publikationen. Insbesondere leuchtete dem Staatsgerichtshof das Argument ein, dass die Auslastungsgrenze auf den Intensivstationen möglichst nicht erreicht werden dürfe. Zu beachten sei dabei auch, dass eine Verfehlung dieses Zieles letztlich eine

Triage, also eine Priorisierung unter den Patienten, erforderlich machen würde. Es wäre verfehlt, eine Vollbelegung der Intensivstation abzuwarten, bevor weitere Massnahmen ergriffen würden. Wichtig erschien dem Staatsgerichtshof auch der Hinweis der Regierung, dass die in der Verordnung geregelte Zertifikatspflicht nicht nur der schweizerischen Rechtslage, sondern auch den Anforderungen der auch im EWR geltenden Verordnung (EU) 2021/953 entspreche (Erw. 5.5 ff).

Auch hinsichtlich der Zumutbarkeit konnte nach Auffassung des Staatsgerichtshofes die Plausibilität des Standpunktes der Regierung insgesamt nicht in Zweifel gezogen werden (Erw. 5.6.4). Es sei den Ungeimpften gerade im Lichte steigender Fallzahlen zumutbar, sich einem Covid-19-Test zu unterziehen, um in den Genuss eines Covid-19-Testzertifikates zu kommen. Die Gültigkeitsdauer entspreche zudem dem «Schweizer Modell» und sei günstiger als die entsprechende Regelung in Österreich. Der Regierung sei zuzustimmen, dass sogar ein Impfwang nach der Rechtsprechung des EGMR unter gewissen Voraussetzungen EMRK-konform sein könne. Im Lichte der Verordnung vom 9. September 2021 könne aber tatsächlich nicht von einem Impfwang gesprochen werden. Schliesslich sei der Anteil der Fälle mit Nebenwirkungen selbst bei der Annahme einer beträchtlichen Dunkelziffer sehr klein (Erw. 5.6.2 ff.).

Infolgedessen seien die in der Verordnung vom 9. September 2021 angeordneten Massnahmen eine nach Geeignetheit, Erforderlichkeit und Zumutbarkeit verhältnismässige Regelung (Erw. 5.7).

5.5.2.1.5 Hinweise des StGH an den Gesetzgeber

Bemerkenswert waren schliesslich die allgemeinen Gedanken und Empfehlungen des Staatsgerichtshofes am Ende der Urteilsschrift: Angesichts des teilweise geschwundenen Vertrauens in die staatlichen Institutionen sei es besonders wichtig, dass die von der Regierung im Verordnungsweg ergriffenen Massnahmen der Öffentlichkeit besonders eingehend begründet würden. Hierbei komme auch dem Landtag eine wichtige Rolle zu. Wie erwähnt sei es zwar nicht zwingend erforderlich, dass Verordnungen nach einer gewissen Zeit in ein Gesetz überführt würden, auch dann nicht, wenn eine Verordnung, wie im Bereich des Epidemienrechts, auf einer recht grosszügigen gesetzgeberischen Delegation beruhe. Gerade dann, wenn eine solche Verordnung wie hier nicht befristet sei, sei es umso wichtiger, dass die Regierung dem Landtag in öffentlicher Sitzung Rechenschaft nicht nur über die Einführung neuer, sondern auch regelmässig über die Notwendigkeit der Weiterdauer bestehender Massnahmen ablege und dass der Landtag diese Rechenschaftspflicht der Regierung auch einfordere (Erw. 6.3 und 6.4).

5.5.2.2 StGH 2021/081 vom 7. Dezember 2021

Diesem Urteil liegt eine Individualbeschwerde gegen die Änderungen der Covid-19-Verordnung vom 10. August 2021⁴²⁴ und vom 9. September 2021⁴²⁵ zugrunde. Die Beschwerde war am 6. Oktober 2021 von sieben Personen erhoben worden. Der StGH wies sie zusammen mit der in StGH 2021/082 entschiedenen Beschwerde mit Urteil vom 7. Dezember 2021 ab. Sie konzentrierte sich wie diese auf die 3G-Regelung, wobei die Ungleichbehandlung von geimpften und genesenen Personen im Vordergrund stand.

5.5.2.2.1 Prozessvoraussetzungen

Die erste Frage des StGH lautete, ob die Beschwerde innert der vom Gesetz verlangten vier Wochen eingebracht worden war. Der StGH verneinte dies betreffend die Beschwerde gegen die Verordnung vom 10. August 2021 (Erw. 1.6.3). Die mit der Revision der Covid-19-Verordnung am 10. August 2021 statuierte unterschiedliche Gültigkeitsdauer von Impf- und Genesungszertifikaten (ein Jahr gegenüber einem halben Jahr⁴²⁶) habe sich nämlich bereits bei ihrem Inkrafttreten im August 2021 bemerkbar gemacht. Veranstalter hatten

⁴²⁴ Verordnung vom 10. August 2021 über die Abänderung der Covid-19-Verordnung, LGBl. 2021 Nr. 243, berichtigt durch LGBl. 2021 Nr. 244.

⁴²⁵ Verordnung vom 9. September 2021 über die Abänderung der Covid-19-Verordnung, LGBl. 2021 Nr. 285.

⁴²⁶ Siehe den angefochtenen Art. 11a Abs. 3 und die angefochtene Ziff. 2 des Anhangs 4 der Verordnung vom 10. August 2021.

ab dann die Möglichkeit, die Vorlage eines Covid-19-Zertifikates zu verlangen und stattdessen nur ein reduziertes Schutzkonzept auszuarbeiten.⁴²⁷ Die Verordnung vom 9. September 2021 änderte nichts an der unterschiedlichen Gültigkeitsdauer von Impf- und Genesungszertifikaten, weshalb der StGH nicht auf die behauptete Verletzung des Gleichheitssatzes eingehen musste.⁴²⁸ Die Anfechtung von verschiedenen Bestimmungen der Verordnung vom 9. September 2021 erfolgte hingegen fristgerecht (Erw. 1.7).

Da die Beschwerde gestützt auf Art. 15 Abs. 3 StGHG erfolgte, musste der StGH verschiedene weitere Eintretensvoraussetzungen prüfen. Dieses subsidiäre Rechtsmittel stellt einen besonderen Fall der Individualbeschwerde dar:⁴²⁹ Der Beschwerdeführer muss unmittelbar in einem verfassungsmässigen Recht verletzt sein, und zwar ohne dass ein gerichtlicher Entscheid gefällt oder eine Verfügung erlassen werden muss.⁴³⁰ Der StGH prüfte deshalb für die angefochtenen Bestimmungen *erstens* (Erw. 1.8), «ob der rechtswirksame Eingriff [...] durch die Rechtsnorm selbst tatsächlich erfolgt und nach Art und Ausmass durch die Rechtsvorschrift eindeutig bestimmt ist». Ob also keine weitere Konkretisierung der Norm erforderlich ist. Der StGH bejahte dies (Erw. 1.8.8), weil es den Beschwerdeführenden «aufgrund der Zertifikatspflicht erschwert [werde], bestimmte Betriebe und Orte zu betreten.» Der StGH prüfte *zweitens* (Erw. 1.9), ob die rechtlich geschützten Interessen der Beschwerdeführenden «nicht bloss potentiell, sondern aktuell betroffen sind». Er bejahte auch dies wegen der fortdauernden Zertifikatspflicht. *Drittens* prüfte der StGH (Erw. 1.10), «ob ein zumutbarer Rechtsmittelweg für die Beschwerdeführer zur Verfügung steht». Durch das verbotene Betreten eines Lokals, für das die Zertifikatspflicht gilt, eine Entscheidung zu erlangen, wäre den Beschwerdeführerinnen und -führern gemäss StGH nicht zumutbar (Erw. 1.10.4). Ob sie beim Amt für Gesundheit die Ausstellung eines Covid-19-Zertifikates hätten verlangen und dann den Rechtsweg hätten beschreiten können, konnte der StGH offenlassen (Erw. 1.10.5). Er verwies hierbei allerdings auf den «zeitlichen Faktor». Weil aufgrund der dynamischen Pandemielage regelmässig Anpassungen an der Covid-19-Verordnung ergehen, könnte bei Beschreiten des Rechtsweges «immer nur mindestens mehrere Monate im Nachhinein» vor dem StGH Recht gesucht werden (Erw. 1.10.5). Der StGH ging jedoch nicht weiter auf die dritte Voraussetzung ein, weil «jedenfalls kein unzulässiger Eingriff in die persönliche Freiheit» vorlag (Erw. 1.10.5).

5.5.2.2.2 Grundrecht der persönlichen Freiheit

Verschiedene Rügen waren zu wenig substantiiert vorgebracht worden. Materiell zu prüfen hatte der StGH deshalb nur, ob die angefochtenen Bestimmungen der Verordnung vom 9. September 2021 gegen das Grundrecht auf persönliche Freiheit verstiesse.

Vor dieser Prüfung brachte der StGH allgemeine Ausführungen zu den «besonderen Anforderungen, welche die Covid-Pandemie an den Rechtsstaat stellt» und zur «besonderen Situation eines Kleinstaates» bei der Bekämpfung einer Pandemie an. Diese Ausführungen finden sich wörtlich gleich in StGH 2021/082.⁴³¹

Auch die allgemeinen Ausführungen zum Grundrecht auf persönliche Freiheit erfolgten gleich wie in StGH 2021/082.⁴³² Dabei ging es vor allem um die Bewegungsfreiheit. Die Prüfung für den konkreten Fall – die Beschwerdeführenden hatten geltend gemacht, es liege ein schwerer Eingriff in ihre Bewegungsfreiheit vor, «da sie ohne die Vorlage eines Covid-19-Zertifikates Restaurants-, Bar-, Club- und andere Einrichtungen des kulturellen oder sportlichen Bereichs nicht betreten dürften» (so Erw. 2.3.1) – erfolgte demgegenüber in StGH 2021/081 ausführlicher.

⁴²⁷ Siehe Art. 4 Abs. 2a Verordnung vom 10. August 2021.

⁴²⁸ Per 16. November 2021 wurde die Gültigkeitsdauer von Covid-19-Genesungszertifikaten – beschränkt auf das Inland – wie für die Impfbefreiungen auf 365 Tage angehoben: Ziff. 2.2 im Anhang 4 der Verordnung vom 10. November 2021 über die Abänderung der Covid-19-Verordnung, LGBl. 2021 Nr. 345.

⁴²⁹ Diese Beschwerdeart wurde erst mit dem StGHG vom 27. November 2003, LGBl. 2004 Nr. 32, nach österreichischem Vorbild eingeführt. Bis jetzt wurden nur wenige Beschwerden gestützt auf Art. 15 Abs. 3 StGHG erhoben. Siehe insbesondere StGH 2007/21.

⁴³⁰ Siehe zu den durch die Rechtsprechung gestützt auf die österreichische Lehre und Praxis entwickelten Kriterien StGH 2021/081, Erw. 1.4.

⁴³¹ StGH 2021/081 Erw. 2.1.1 = StGH 2021/082 Erw. 3.1; StGH 2021/081 Erw. 2.1.2 = StGH 2021/082 Erw. 3.2; StGH 2021/082 Erw. 2.1.3 = StGH 2021/082 Erw. 3.3; StGH 2021/081 Erw. 2.1.4 = StGH 2021/082 Erw. 3.5.

⁴³² StGH 2021/081 Erw. 2.2 = StGH 2021/082 Erw. 4.4.3 und 4.4.4; StGH 2021/081 Erw. 2.2.1 = StGH 2021/083 Erw. 4.4.5; StGH 2021/081 Erw. 2.2.2 = StGH 2021/081 Erw. 4.4.6.

Der StGH führte aus, es liege nur ein leichter Eingriff in die persönliche Freiheit vor. Die Anforderungen an das Legalitätsprinzip seien gerade in dynamischen Rechtsbereichen wie dem Wirtschaftsrecht, dem Bevölkerungsschutz und der Bekämpfung von Epidemien «zwangsläufig gelockert» (Erw. 2.3.2). Das aufgrund des Zollvertrags in Liechtenstein gültige Epidemiengesetz eigne sich als gesetzliche Grundlage für das 3G-Regime (Erw. 2.3.3). Bei der Prüfung des öffentlichen Interesses brachte der StGH unter anderem vor, es bestehe ein «eminentes Interesse des Staates, im Ergebnis zumindest gleich effektive Massnahmen zum Gesundheitsschutz wie die umliegenden Staaten zu ergreifen» (Erw. 2.4.1). Überdies habe der Landtag mit den Vorkehrungen zur Abfederung der wirtschaftlichen Massnahmen die negativen wirtschaftlichen Auswirkungen der Eindämmung der Corona-Pandemie bedacht (Erw. 2.4.2).

Relativ ausführlich wurden die Ausführungen der Regierung zur Verhältnismässigkeit wiedergegeben. Der StGH schloss sich ihnen an (Erw. 2.5.6). Er hob dabei hervor, dass sich die Darlegungen der Regierung auf ein Update der Swiss National COVID-19-Science Task Force stützten und somit «offensichtlich im Einklang mit den Ausführungen der zuständigen schweizerischen Behörden seien». Die Regierung hatte (siehe Erw. 2.5.5) unter anderem damit argumentiert, dass die Abstands- und Hygieneregeln sowie die Masken in Bereichen, in denen es zu einem engeren Kontakt zwischen Personen kommt wie in der Gastronomie, weniger geeignet seien als die Zertifikatspflicht. Überdies wäre es schwieriger, die Einhaltung dieser Massnahmen zu kontrollieren. Die Zertifikatspflicht gewährleiste, dass nur noch Menschen zusammenträfen, die nicht ansteckend seien oder ein geringeres Risiko aufwiesen.

Des Weiteren brachten die Beschwerdeführerinnen und -führer vor (Erw. 2.5.7), durch die Einführung der Zertifikatspflicht werde auf die Ungeimpften und die Genesenen Druck ausgeübt, sich impfen lassen. Der Druck werde massiv zunehmen, wenn die Kosten für die Tests nicht mehr übernommen werden. Dem hielt der StGH entgegen (Erw. 2.5.8), die 3G-Regel stelle «zwar durchaus einen Anreiz zum Impfen dar», aber es könne nicht von einem auch nur indirekten Impfwang gesprochen werden. Nach wie vor bestehe für zahlreiche Fälle eine staatliche Kostenübernahme der PCR-Tests.

Der Beschwerde war keine Folge zu geben, weil sich die angefochtene Verordnung vom 9. September 2021 auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützen konnte, ein öffentliches Interesse verfolgte und einen verhältnismässigen Eingriff darstellte.

5.5.2.3 StGH 2022/003 vom 10. Mai 2022

5.5.2.3.1 Sachverhalt und Urteil

Dem StGH lag eine auf Art. 20 Abs. 1 Bst. c StGHG gestützte Beschwerde gegen die Verordnung vom 15. Dezember 2021 über die Abänderung der Covid-19-Verordnung⁴³³ vor. Sie war im Zeitpunkt des Urteilspruchs bereits nicht mehr in Kraft.⁴³⁴ Sie erstreckte sich auf dieselben Einrichtungen wie die in StGH 2021/081 und StGH 2021/082 überprüfte Verordnung vom 9. September 2021. Mit der Verordnung vom 15. Dezember 2021 war die 3G-Regel in eine 2G-Regel umgewandelt worden.⁴³⁵ Das heisst, der Zugang zu «Diskotheken und Tanzlokalen und anderen Einrichtungen und Betrieben in den Bereichen Kultur, Unterhaltung, Freizeit und Sport» war nur noch mit einem Impf- oder Genesungszertifikat zulässig, nicht mehr mit einem negativen Testergebnis.

Der StGH prüfte,⁴³⁶ ob die gesetzliche Grundlage für die 2G-Regelung ausreichend war (Erw. 4). Er verneinte dies, weshalb er die Verfassungswidrigkeit der Verordnung feststellte.⁴³⁷ Trotzdem ging er kursorisch darauf ein, ob für das 2G-Regime ein öffentliches Interesse vorlag und ob es verhältnismässig war (Erw. 5). Dies bejahte er gestützt auf seine Ausführungen in StGH 2021/082 sowie mit dem Hinweis, Liechtenstein sei mit

⁴³³ LGBl. 2021 Nr. 405.

⁴³⁴ Die Covid-19-Verordnung vom 25. Juni 2020, in der die Änderung vom 15. Dezember 2021 angebracht worden war, wurde durch die Covid-19-Verordnung vom 17. Februar 2022 abgelöst, die keine Zertifikatspflicht mehr vorsah.

⁴³⁵ Eine Übersicht über die Entwicklung in der Schweiz liefert *Biaggini*, Das Verfassungsgefüge, ZBl 123/2022, S. 68 f.

⁴³⁶ Siehe auch *Schiess Rütimann*, Kommentar zu StGH 2022/003, ZBl 123/2022, S. 502 ff.

⁴³⁷ Davon ausgenommen wurden Art. 2a, Art. 3a Abs. 1 Bst. a und Art. 3b Abs. 3 Bst. a und c der Verordnung vom 15. Dezember 2021, die entweder nicht angefochten wurden oder vom StGH nicht als verfassungswidrig qualifiziert wurden.

seinen Nachbarstaaten wirtschaftlich und rechtlich eng verflochten und diese seien als EMRK-Mitglieder bemüht, ihre Covid-19-Massnahmen EMRK-konform auszugestalten. Zuletzt prüfte der StGH die von den Beschwerdeführerinnen und -führern kritisierte Pflicht von Kindern ab 6 Jahren, in öffentlichen Verkehrsmitteln und im Schulunterricht eine Gesichtsmaske zu tragen (Erw. 6). Er schloss sich hierbei den Ausführungen der Regierung an, dass eine Gesundheitsgefahr der Kinder durch die Masken nicht belegt sei. Die Maskenpflicht erscheine als «zur Zweckerreichung der Eindämmung von Corona geeignet und verhältnismässig» (Erw. 6.3).

5.5.2.3.2 Die Ausführungen zur gesetzlichen Grundlage

Nach der Wiedergabe der Vorbringen der Beschwerdeführenden und der Regierung zitierte der StGH recht ausführlich aus seinem Urteil StGH 2021/082 (Erw. 4.7.1 und Erw. 4.7.2). Daran anschliessend führte er aus, er sei in StGH 2021/082 davon ausgegangen, bei der 3G-Regel handle es sich wegen der Alternativen (Schnell- und PCR-Tests anstelle einer Impfung) um einen leichten Eingriff (Erw. 4.8.1 und Erw. 4.8.2). Nunmehr gehe es um einen wesentlich stärkeren Eingriff in die Bewegungsfreiheit der nicht geimpften Personen (Erw. 4.8.2). Der StGH sagte, die «rechtspolitische Brisanz der betroffenen Regelung [sei] ein weiteres Kriterium zur Beurteilung der Frage, ob eine genügende gesetzliche Grundlage für eine Verordnungsregelung vorliegt.» Der «Impfdruck» sei «wesentlich erhöht» worden und habe beim betroffenen Teil der Bevölkerung «das Gefühl der Ausgrenzung vom Rest der Gesellschaft» erhöht (Erw. 4.9). Zwar sprächen die Komplexität und Dynamik des Regelungsbereichs für das Genügen der gesetzlichen Grundlage. Diesem Kriterium komme jedoch «nurmehr eine eingeschränkte Bedeutung» zu.

Der StGH führte aus: «Denn während in der ersten und mittleren Phase der Pandemie die Unsicherheit und die Dynamik im Regelungsbereich der Covid-Massnahmen und der Zeitdruck ausserordentlich gross waren, wurde in der Folge der Spielraum für die Involvierung des Gesetzgebers sukzessive grösser. [...] Tatsächlich wäre es für den Gesetzgeber im Vorfeld der Einführung der 2G-Regelung auch ohne Weiteres möglich gewesen, rechtzeitig ergänzend zum Epidemien-gesetz und zum vom schweizerischen Gesetzgeber mit der Revision des Covid-19-Gesetzes im März 2021 nachgeschobenen Art. 6a eine genügende gesetzliche Grundlage für diese schon länger absehbaren verschärfenden Massnahmen zu schaffen.»⁴³⁸ (Erw. 4.9). Wann die Regierung damit hätte rechnen müssen, dass das Zertifikat nicht nur für Öffnungsschritte verwendet wird, sondern auch für Verschärfungen, und wann sich der Wechsel von 3G zu 2G abzeichnete, sagte der StGH nicht. Ebenso wenig, dass der Landtag wohl nicht umhin gekommen wäre, das betreffende Gesetz dringlich zu erklären und dass Gesetze gemäss Art. 18 Abs. 1 Bst. a StGHG dem StGH nur von der Regierung und einer Gemeinde zur abstrakten Kontrolle zugeführt werden können.

In Erwägung 4.10 setzt sich der StGH mit einer Publikation von *Giovanni Biaggini* auseinander, in der sich dieser kritisch mit dem Einsatz des Covid-Zertifikates und insbesondere mit der Einführung des 2G-Regimes befasst hatte,⁴³⁹ und mit einem Interview von *Felix Uhlmann* zum Covid-19 Gesetz in der NZZ.⁴⁴⁰ *Biaggini* zweifelte daran, dass Art. 40 Abs. 2 EpG und Art. 6a Covid-19-Gesetz als gesetzliche Grundlage für die 2G-Regel ausreichen.⁴⁴¹ Der StGH gelangte daraufhin zum Schluss, der Übergang von 3G zu 2G stelle «eine Zäsur dar, die nun nach einer spezifischeren gesetzlichen Grundlage als Art. 40 Abs. 2 EpG und Art. 6a Covid-19-Gesetz verlangt. Generell birgt die Entwicklung der Covid-Pandemie mit der schrittweisen Verschärfung der Massnahmen gerade im Zusammenhang mit der Zertifikatspflicht eine nicht unwesentliche Gefahr für den Rechtsstaat.» (Erw. 4.11).

An dieser Stelle hätte der StGH seine Ausführungen abrechnen können. Stattdessen fährt er in Erwägung 4.12 fort, es erscheine ihm für die Zukunft wichtig, «dass sich Regierung und Landtag auch bei Zollvertragsmaterie

⁴³⁸ Dies wird vom StGH in Erw. 4.11 wiederholt, verbunden mit dem Hinweis, dass der österreichische Gesetzgeber in seinem Covid-19-Massnahmengesetz eine gesetzliche Grundlage geschaffen hatte, die vom Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis vom 17. März 2022, V 294/2021-19, für verfassungskonform qualifiziert worden war.

⁴³⁹ *Biaggini*, Das Verfassungsgefüge, ZBl 123/2022, S. 59–91.

⁴⁴⁰ Interview zum Covid-Zertifikat mit Felix Uhlmann in der NZZ vom 6. November 2021, S. 9.

⁴⁴¹ Siehe insbesondere *Biaggini*, Das Verfassungsgefüge, ZBl 123/2022, S. 71-73.

nicht immer und uneingeschränkt auf die über den Zollvertrag nach Liechtenstein hineinwirkende schweizerische Rechtslage berufen können.» Der Zollvertrag hindere den liechtensteinischen Gesetzgeber nicht daran, «für solche Massnahmen im Zweifel eine fundiertere gesetzliche Grundlage zu schaffen als in der Schweiz, sofern dies insbesondere in zeitlicher Hinsicht praktikabel ist.» Dabei moniert er auch, dass bundesrätliche Verordnungen in der Schweiz vom Gericht nicht abstrakt überprüft werden können,⁴⁴² während der StGH «eine die Zollvertragsmaterie betreffende liechtensteinische Verordnung als verfassungswidrig» aufheben kann. In der Schweiz sei eine «zeitnahe Überprüfung der jeweiligen Versionen der Covid-Verordnungen durch das Bundesgericht nicht ohne Weiteres zu erwarten». Bezüglich der Zertifikatspflicht sei denn auch noch keine bundesgerichtliche Prüfung erfolgt.

5.5.2.3.3 Ergänzende Bemerkungen zum Urteil

Es überrascht, dass der StGH im Urteil keinen einzigen Bundesgerichtsentscheid zitiert. Dabei finden sich mehrere, die Art. 40 EpG auch als Grundlage für schwere Grundrechtseinschränkungen genügen liessen.⁴⁴³ Gemäss StGH ist die rechtspolitische Brisanz einer Regelung ein Kriterium für den Entscheid, ob eine Verordnung als Grundlage genügt. Er führt aus, der «Impfdruck» sei durch die 2G-Regel «wesentlich erhöht» worden und habe bei den Betroffenen («rund ein Drittel und damit ein wesentlicher Anteil der Gesamtbevölkerung»⁴⁴⁴) «das Gefühl der Ausgrenzung vom Rest der Gesellschaft» erhöht (Erw. 4.9). Ist eine Regelung umstritten, spricht dies in der Tat für ihre Verankerung im Gesetz.⁴⁴⁵ Ungünstig ist es jedoch, dass die Formulierung den Eindruck erwecken könnte, es sei entscheidend, wie viele Personen ihren Unwillen gegen eine Massnahme äussern und wie sie sich fühlen. Unerwähnt bleiben im Urteil all diejenigen Menschen, die sich nicht impfen lassen können oder bei denen eine Impfung wenig bewirkt und die deshalb darauf angewiesen sind, dass sich alle an den Schutzmassnahmen beteiligen.

Der StGH führt nicht aus, was Art. 40 EpG und Art. 6a Covid-19-Gesetz explizit regeln und was nicht. Er sagt deshalb auch nicht mit eigenen Worten, warum er es für notwendig hält, näher abzuklären, ob diese beiden Bestimmungen eine genügende gesetzliche Grundlage darstellen. Für die Zweifel daran, dass Art. 40 Abs. 2 EpG und Art. 6a Covid-19-Gesetz als Grundlage genügen, verweist er in Erw. 4.10 ausschliesslich auf Schweizer Verfassungsrechtler. Es sei deshalb hier kurz gesagt, warum die Zweifel an Art. 40 EpG und Art. 6a Covid-19-Gesetz berechtigt sind: Art. 6a Covid-19-Gesetz hält fest, dass der Bundesrat die Anforderungen an den Nachweis einer Covid-19-Impfung, einer Covid-19-Genesung oder eines Covid-19-Testergebnisses festlegt. Zu welchem Zweck dieser Nachweis, «das Zertifikat», verwendet werden soll und darf, sagt das Covid-19-Gesetz nicht.⁴⁴⁶ Ob und falls ja wann und wie Personen mit dem einen oder anderen Zertifikat oder ohne Zertifikat unterschiedlich behandelt werden dürfen, ergibt sich nicht aus dem Covid-19-Gesetz. Als Grundlage für einen solchen Einsatz des Zertifikates in einem Gesetz im formellen Sinn bietet sich einzig noch Art. 40 EpG als Auffangnorm an. Dieser berechtigt nämlich in Absatz 1 die zuständigen Behörden, Massnahmen zu ergreifen, «um die Verbreitung übertragbarer Krankheiten in der Bevölkerung oder in bestimmten Personengruppen zu verhindern». Art. 40 Abs. 2 EpG nennt verschiedene Massnahmen in einer nicht abschliessenden Aufzählung. Es geht darin um Einschränkungen wie das Verbot von Veranstaltungen oder des Betretens bestimmter Gebäude, ohne dass gesagt würde, dass hierbei zwischen verschiedenen Personengruppen unterschieden werden dürfte.⁴⁴⁷ Sowohl Art. 6a Covid-19-Gesetz als auch Art. 40 EpG lassen es somit an der

⁴⁴² Siehe hierzu die Ausführungen in Kapitel 6.3.

⁴⁴³ Siehe insbesondere BGE 147 I 478 bezüglich Versammlungsverbot und Maskenpflicht, BGER 1C_169/2020 vom 22. Dezember 2020 bezüglich der Verschiebung einer Wahl, und BGER 1C_147/2021 vom 24. Februar 2022, in dem das Bundesgericht entgegen dem Wortlaut der Kantonsverfassung den Ersatz der Appenzeller Landsgemeinde durch eine Urnenabstimmung zulässt.

⁴⁴⁴ So Erw. 4.8.2.

⁴⁴⁵ So auch StGH 2021/065 Erw. 2.2.3 und StGH 2018/133 Erw. 3.1.

⁴⁴⁶ Siehe dazu *Biaggini*, Das Verfassungsgefüge, ZBl. 123/2022, S. 67. StGH 2021/082 Erw. 5.1.10 ging zwar auf das Covid-19-Gesetz ein, nannte seine Mängel aber nicht so ausdrücklich.

⁴⁴⁷ Mit Art. 40 Abs. 3 EpG wäre die Verordnung vom 15. Dezember 2021 im Einklang gestanden. Art. 40 Abs. 3 EpG sagt: «Die Massnahmen dürfen nur so lange dauern, wie es notwendig ist, um die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit zu verhindern. Sie sind regelmässig zu überprüfen.» Art. 14 Abs. 3 der Verordnung nahm eine Befristung bis zum 24. Januar 2022 vor.

vom StGH verlangten «gebotenen Bestimmtheit»⁴⁴⁸ mangeln. An diesem Ergebnis gibt es nichts zu kritisieren. Unschön ist nur, dass der StGH den Inhalt von Art. 6a Covid-19-Gesetz und Art. 40 EpG als bekannt voraussetzt und keine eigene Auslegung vornimmt.

Der StGH sagt (siehe Erw. 4.9 und Erw. 4.11), der liechtensteinische Gesetzgeber hätte ausreichend Zeit gehabt, den Einsatz der Covid-19-Zertifikate und damit den Ausschluss von weder geimpft noch genesenen Personen von bestimmten Aktivitäten zu regeln. Er verweist darauf, dass der österreichische Gesetzgeber im Covid-19-Massnahmegesetz eine Grundlage geschaffen hatte, die vom Verfassungsgerichtshof im Erkenntnis vom 17. März 2022, V 294/2021, als verfassungskonform qualifiziert wurde. Der StGH müsste jedoch sagen, wann die Regierung damit hätte rechnen müssen, dass Zertifikate auch für Verschärfungen verwendet werden, und wann sich der Wechsel von 3G zu 2G abzeichnete. Ebenso geht der StGH nicht darauf ein, dass der Landtag das betreffende Gesetz wohl dringlich erklärt hätte. Art. 66 Abs. 1 LV nimmt sämtliche dringlich erklärten Gesetze vom Referendum aus. Anders als Verordnungen dürfen Gesetze gemäss Art. 18 Abs. 1 Bst. a StGHG dem StGH nur von der Regierung und den Gemeinden der abstrakten Kontrolle zugeführt werden. Wer sich durch eine ins Gesetz aufgenommene Grundlage für ein 2G-Regime verletzt fühlen würde, müsste einen Entscheid abwarten oder versuchen, mittels der subsidiären Individualbeschwerde (Art. 15 Abs. 3 StGHG) vorzugehen. Ob der StGH die Beschwerdelegitimation bejahen würde, ist offen.⁴⁴⁹

Im vorliegenden Fall nahm die Regierung eine Verschärfung vor, ohne vom Landtag den Erlass eines Gesetzes zu verlangen. Das ist nicht dasselbe, wie wenn der StGH eine bestehende Massnahme als nicht mehr gedeckt qualifiziert. Wie lange schwere Einschränkungen, die nicht wie die Betriebsschliessungen in Art. 40 Abs. 2 EpG aufgezählt werden, auf Art. 40 EpG gestützt werden dürfen, fragt sich aber in beiden Fällen. Der StGH brauchte die Frage nicht zu beantworten.⁴⁵⁰ Sie ist von Bedeutung, weil die Verordnungen der Regierung nicht befristet werden müssen und ihre abstrakte Anfechtung nur unmittelbar nach dem Erlass zulässig ist. StGH 2022/003 Erw. 4.12 ist kein Aufruf, in Zollvertragsmaterien Rechtsnormen der Schweiz nicht zu beachten und stattdessen eigene zu erlassen. Im Gegenteil. Bereits StGH 2021/082 Erw. 3.5 hatte betont, dass «eine von der Schweiz wesentlich abweichende Corona-Politik gar nicht praktikabel» wäre. StGH 2022/003 Erw. 5.2 wiederholt dies. Es muss nun aber auch nicht jede Schweizer Verordnungsbestimmung auf die Goldwaage gelegt werden. Erwägung 5.3 ergänzt nämlich, es dürfe berücksichtigt werden, «dass die Schweiz und die anderen Nachbarstaaten ebenfalls EMRK-Mitgliedstaaten sind und entsprechend bemüht sein werden, ihre Covid-Massnahmen EMRK-konform auszugestalten».

Es wäre ein Regelungsgefälle zur Schweiz entstanden, wenn die verfassungswidrigen Bestimmungen im Urteilszeitpunkt noch in Kraft gestanden wären und sie der StGH aufgehoben hätte. In Liechtenstein hätte dann für den Besuch von Restaurants etc. wieder 3G gegolten. Allerdings darf der StGH gestützt auf Art. 21 Abs. 3 iVm Art. 19 Abs. 3 StGHG verfassungswidrige Verordnungen bis zu einem Jahr lang weitergelten lassen.⁴⁵¹ Liechtenstein erfüllt seine Verpflichtungen aus dem Zollanschlussvertrag nicht nur mit gleichlautenden Bestimmungen. Vielmehr genügt es im Gesundheitsschutz, wenn die Massnahmen insgesamt dasselbe Niveau erreichen.⁴⁵² Es wäre deshalb kein Verstoß gegen den Zollanschlussvertrag, wenn in Liechtenstein 3G und in der Schweiz 2G gelten würde. Würde dies allerdings zu einem Andrang in Liechtensteins Gastronomie führen und die Hospitalisationszahlen deutlich erhöhen, wäre das Land zum Einschreiten verpflichtet. Die Regierung dürfte gestützt auf Art. 40 Abs. 2 EpG per Verordnung Gästezahlen begrenzen oder Lokale schliessen.⁴⁵³

⁴⁴⁸ Siehe StGH 2022/003 Erw. 4.2.

⁴⁴⁹ Siehe StGH 2021/081 Erw. 1, StGH 2013/042 Erw. 1.2, StGH 2011/14 Erw. 3.3 und StGH 2007/21 Erw. 5.

⁴⁵⁰ StGH 2021/082 E. 5.1.5 hatte ausgeführt: «Andererseits ist es auch bei längerer Dauer einer Epidemie nicht zwingend erforderlich, dass Massnahmen, welche auf Verordnungsebene festgelegt wurden, sobald wie möglich in ein Gesetz überführt werden müssen.» StGH 2022/003 E. 4.7.1 wiederholt diesen Satz.

⁴⁵¹ StGH 2022/003 E. 4.12 nennt aus Versehen «Art. 23 Abs. 2 i. V. m. Art. 19 Abs. 3 StGHG».

⁴⁵² *Schiess Rütimann*, Der Zollvertrag, in: Jusletter 4. Mai 2020, Rz. 37–42.

⁴⁵³ So auch die Argumentation der Regierung in BuA Nr. 66/2022, S. 7, S. 12 und S. 14.

5.5.3 Wichtige und illustrative Urteile des österreichischen Verfassungsgerichtshofes

Es ergingen mehrere Urteile des Verfassungsgerichtshofes zur Dokumentationspflicht des Verordnungsgebers:

- Erkenntnis V 411/2020 vom 14. Juli 2020 zum Betretungsverbot für bestimmte Betriebsstätten, deren Kundenbereich 400 m² überstieg: Aus dem Verordnungsakt war nicht ersichtlich, welche Umstände den Verordnungsgeber insbesondere bei seiner Entscheidung hinsichtlich der 400 m²-Grenze oder der unterschiedlichen Voraussetzungen für das Betreten sonstiger Handelsstätten geleitet hatten.
- Erkenntnis G 271/2020, V 463/2020 vom 1. Oktober 2020 betreffend die Verpflichtung zum Tragen eines Mund- und Nasenschutzes beim Betreten von öffentlichen Orten in geschlossenen Räumen sowie die Einhaltung eines 1m-Abstandes
- Erkenntnis V 405/2020 vom 1. Oktober 2020 betreffend Betretungsverbote für Gastgewerbebetriebe und die Abholung vorbestellter Speisen
- Erkenntnis V 436/2020 vom 10. Dezember 2020: Gesetzwidrigkeit der Pflicht zum Tragen eines Mund- und Nasenschutzes im Schulgebäude ausserhalb der Unterrichtszeit sowie der Teilung der Schulklassen beim Präsenzunterricht
- Erkenntnis V 533/2020 vom 23. Februar 2021 betreffend die Benützung von Kraftfahrzeugen durch nicht im gemeinsamen Haushalt lebende Personen.
- Erkenntnis V 229/2021 vom 15. Dezember 2021: Busse wegen des Aufenthalts auf einem Kinderspielplatz in Graz. Der Verfassungsgerichtshof brachte vor (Rz. 24), der Verordnungsgeber müsse festhalten, «auf welcher Informationsbasis über die nach dem Gesetz massgeblichen Umstände die Verordnungsentscheidung fusst und die vorgegebene Abwägungsentscheidung erfolgt ist». Dass im Gesetz eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage geschaffen worden sei, um das Betreten bestimmter Orte zu verbieten, «ersetzt eine Dokumentation mit dem Ziel der Nachvollziehbarkeit der Erforderlichkeit des Verbotes gerade nicht; auch der Hinweis, dass auch andere Städte das Betreten von Kinderspielplätzen untersagt hätten, gibt noch keinen Aufschluss über die Verbreitung der Krankheit zum Zeitpunkt der Erlassung der Verordnung der Landeshauptstadt Graz». (Rz. 28)

Mehrere Erkenntnisse betrafen die mangelnde gesetzliche Deckung von Verordnungen:

- Erkenntnis V 512/2020 vom 10. Dezember 2020: Gesetzwidrigkeit der Verordnung des Tiroler Landeshauptmannes vom 20. März 2020 hinsichtlich des Verbotes, den eigenen Wohnsitz ausser aus triftigen Gründen zur Deckung der Grundbedürfnisse zu verlassen. Diese gesetzliche Ermächtigung erlaubte, das Betreten bestimmter Orte zu untersagen, nicht aber, dass Menschen dazu verhalten werden konnten, an einem bestimmten Ort zu verbleiben.
- Erkenntnis V 81/2021 vom 16. Juni 2021: Gesetzwidrigkeit derselben Tiroler Verordnung betreffend die Einhaltung eines Mindestabstands von einem Meter zu haushaltsfremden Personen.
- Beschluss G 362/2020 vom 2. März 2021: § 17 Abs. 4 des Epidemiegesetzes 1950 ermächtigt weder zur Anordnung einer Impfpflicht für einen nach allgemeinen Kriterien bestimmten Adressatenkreis durch Verordnung noch zu Akten unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt.

Im Erkenntnis V 2/2021 vom 24. Juni 2021 betonte der Verfassungsgerichtshof das besondere Gewicht des Eingriffes, wenn nahestehenden Personen die Teilnahme an einem Begräbnis verboten wird. Die Verabschiedung von nahestehenden Verstorbenen sei insbesondere «weder wiederhol- noch substituierbar». (Rz. 45 f.)

In der Rechtssache V 574/2020 vom 10. März 2021 machten Schüler geltend, durch den ortsungebundenen Unterricht in der Rechtsgleichheit und in ihrem Recht auf Bildung (gemäss Art. 2 Satz 1 1. ZP EMRK⁴⁵⁴) verletzt zu sein. Vom 17. November bis 6. Dezember 2020 fand nämlich wegen Ampelphase «rot» distance learning statt. Der Verfassungsgerichtshof bejahte das Vorliegen einer ausreichenden gesetzlichen Ermächtigung. Bezüglich der Anforderungen an die Dokumentationspflicht sagte er (Rz. 30): «Es kommt darauf an,

⁴⁵⁴ (Erstes) Zusatzprotokoll vom 20. März 1952 zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, LGBl. 1995 Nr. 208 LR 0.101.01.

was in der konkreten Situation möglich und zumutbar ist. Auch dem Zeitdruck kommt dabei entsprechende Bedeutung zu.» Das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung wies überdies daraufhin, dass es die so genannte Gurgelstudie in Auftrag gegeben hatte.⁴⁵⁵ Der Verfassungsgerichtshof anerkannte die grosse Belastung des ortsungebundenen Unterrichts für Schüler, Erziehungsberechtigte und Lehrpersonal. Auf die Dauer könne er den in der Verfassung verankerten Bildungsauftrag der Schule nicht verwirklichen. Die Belastung steige, je länger und häufiger ortsungebundener Unterricht stattfinde (Rz. 46). Für die Anordnung des distance learning sprachen jedoch in den Augen des Verfassungsgerichtshofes neben der epidemiologischen Lage und der Unsicherheit über die Verbreitung des Virus die Möglichkeit, pädagogische Betreuung am Schulstandort in Anspruch zu nehmen (Rz. 48). Der Verfassungsgerichtshof verneinte deshalb einen Verstoss gegen das Recht auf Bildung.

5.5.4 Wichtige Urteile des deutschen Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts

Die ersten Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts betrafen einstweilige Anordnungen. Sie gaben dem Gericht die Möglichkeit, eine erste Einschätzung insbesondere der von den Bundesländern vorgenommenen Infektionsschutzmassnahmen abzugeben.⁴⁵⁶

Weitherum Beachtung fanden die vom Bundesverfassungsgericht Ende 2021 gefällten folgenden Urteile:

- Beschluss des Ersten Senats vom 16. Dezember 2021 (1 BvR 1541/20: «Benachteiligungsrisiken von Menschen mit Behinderung in der Triage»)⁴⁵⁷: Mehrere Personen mit einer Behinderung hatten geltend gemacht (siehe insbesondere Rn. 66 f.), sie würden aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt, indem ihnen im Falle zu geringer intensivmedizinischer Ressourcen eine lebensrettende Behandlung vorenthalten würde. Das Bundesverfassungsgericht bejahte eine Schutzpflicht aus Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG (Rn. 97 und 108 ff.), liess es dem Gesetzgeber aber frei (Rn. 128), «ob er Vorgaben zu den Kriterien von Verteilungsentscheidungen», Vorgaben zum Verfahren, Vorgaben für die Aus- und Weiterbildung oder Regelungen für die Unterstützung vor Ort trifft.
- Beschluss des Ersten Senats vom 19. November 2021 (1 BvR 781/21: «Bundesnotbremse I: Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen»):⁴⁵⁸ Die Kontaktbeschränkungen und die von 22 Uhr bis 5 Uhr dauernden Ausgangsbeschränkungen stellen einen Eingriff in das Familiengrundrecht und die Ehegestaltungsfreiheit von Art. 6 Abs. 1 GG sowie einen Eingriff in das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit im Sinne von Art. 2 Abs. 1 GG respektive in die durch Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG in Verbindung mit Art. 104 Abs. 1 GG geschützte körperliche Bewegungsfreiheit dar, sie sind aber verhältnismässig. Nächtliche Ausgangsbeschränkungen dürfen wegen ihres erheblichen Eingriffsgewichts nur in einer äussersten Gefahrenlage verhängt werden (Rn. 291, 305). Die Kontaktbeschränkungen brachten für allein lebende Menschen «das Risiko der Vereinsamung mit sich» (Rn. 221). Das Gericht führte aus (Rn. 113): «Anderen Menschen überhaupt begegnen zu können, ist für die Persönlichkeitsentfaltung von konstituierender Bedeutung.»
- Im Beschluss des Ersten Senats vom 19. November 2021 (1 BvR 971/21: «Bundesnotbremse II: Schulschliessungen»)⁴⁵⁹ gelangte das Bundesverfassungsgericht zum Schluss (Leitsatz 3): «Entfällt der schulische Präsenzunterricht [...] für einen längeren Zeitraum, sind die Länder nach Art. 7 Abs. 1 GG verpflichtet, den für die Persönlichkeitsentwicklung der Kinder und Jugendlichen unverzichtbaren Mindeststandard schulischer Bildung so weit wie möglich zu wahren. Sie haben dafür zu sorgen, dass bei einem Verbot von Präsenzunterricht nach Möglichkeit Distanzunterricht stattfindet.»⁴⁶⁰ Immer wieder argumentierte das Bundesverfassungsgericht damit, die einzelnen Massnahmen seien «Teil eines Gesamtkonzepts», weshalb

⁴⁵⁵ Zur Schul-SARS-CoV-2-Monitoringstudie siehe <https://www.bmbwf.gv.at/Themen/schule/beratung/corona/gs.html>.

⁴⁵⁶ Siehe insbesondere die Ausführungen in *Schiess Rütimann*, Schutz von Gesundheit und Gesundheitswesen, in: Jusletter 15. Februar 2021, insbesondere Rz. 17, 23 und 63 sowie Fn. 66, 69, 78, 137 und 148.

⁴⁵⁷ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 16. Dezember 2021 - 1 BvR 1541/20 (Triage), http://www.bverfg.de/e/rs20211216_1bvr154120.html.

⁴⁵⁸ BVerfG, 1 BvR 781/21 (Bundesnotbremse I: Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen, siehe Fn. 229).

⁴⁵⁹ BVerfG, 1 BvR 971/21 (Bundesnotbremse II: Schulschliessungen, siehe Fn. 212). Vor dem EGMR ist eine Beschwerde hängig: M.C.K. and M.H.K.-B. and Others v. Germany, No 26657/22.

⁴⁶⁰ Leitsatz 3.

sie nur im Zusammenwirken mit den anderen Massnahmen bewertet werden dürften. Es könne nicht mit ihrem geringen Beitrag zur Bekämpfung der Pandemie argumentiert werden.⁴⁶¹

Am 22. November 2022 entschied das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig, dass die Vorschrift, die eigene Wohnung nur aus triftigen Gründen zu verlassen, so wie sie in der Bayerischen Infektionsschutzmassnahmenverordnung in der Fassung vom 31. März 2020 vorgesehen war, unverhältnismässig war.⁴⁶² Am gleichen Tag kam es überdies zum Schluss, dass Kontaktbeschränkungen und weitere Einschränkungen durch die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 17. April 2020 rechtmässig waren.⁴⁶³

5.5.5 Wichtige Urteile des schweizerischen Bundesgerichts

Die ersten Leitentscheide⁴⁶⁴ des Bundesgerichts ergingen am 25. Juni und am 8. Juli 2021.

- BGE 147 I 478 vom 25. Juni 2021: Je massiver Eingriffe sind, desto höher sind die Anforderungen an Norm und Normdichte. Das Bundesgericht prüfte deshalb in Erwägung 3.6, «ob Art. 40 EpG selber eine genügende gesetzliche Grundlage im Sinne von Art. 36 Abs. 1 BV darstellt oder bloss einen Gesetzgebungsauftrag an die Kantone». Es bejahte in Erwägung 3.7 das Vorliegen einer genügenden gesetzlichen Grundlage, sofern Art. 40 EpG «hinreichend bestimmt ist, so dass die angefochtene [kantonale] Verordnung als Vollziehungsverordnung zulässig ist.» Erwägung 3.7.2 führte aus, dass Art. 40 Abs. 1 EpG «sehr unbestimmt formuliert» ist und die in Art. 40 Abs. 2 EpG vorgenommene Aufzählung der Massnahmen nicht abschliessend ist. Darum dürften die Kantonsregierungen auch weitere Massnahmen anordnen.⁴⁶⁵ Wenn Veranstaltungen gestützt auf Art. 40 Abs. 2 Bst. a EpG ganz verboten und Betriebe gemäss Art. 40 Abs. 2 Bst. b EpG geschlossen werden dürfen, so sei es – sagte Erwägung 3.8.1 – e maiore minus auch zulässig, Sicherheitsmassnahmen wie eine Maskenpflicht anzuordnen.
- Die Regeste von BGE 147 I 393 vom 8. Juli 2021 lautet leicht gekürzt: «Der Eingriff in die persönliche Freiheit durch die Pflicht, in Supermärkten und Geschäften eine Maske zu tragen, kann als leicht bezeichnet werden. Der Eingriff beruht auf Art. 40 EpG, der zwar hinsichtlich der Massnahmen, die [...] ergriffen werden können, weit gefasst ist, aber eine hinreichende gesetzliche Grundlage darstellt. Er ist gerechtfertigt durch das Ziel der öffentlichen Gesundheit, Infektionen und damit Spitalaufenthalte und Todesfälle aufgrund dieser Krankheit zu verhindern. Nach dem derzeitigen Kenntnisstand ist das [...] Tragen einer Maske ein geeignetes Mittel, um dieses Ziel zu erreichen; es ist insofern notwendig, als es eine milde restriktive Massnahme darstellt und es ermöglicht, einschneidendere Beschränkungen, wie die Schliessung von Geschäften, zu vermeiden.»
- BGE 147 I 450 vom 8. Juli 2021: Die Beschwerde hatte die Schwyzer Verordnung vom 14. Oktober 2020 samt ihren Teilrevisionen bis zum 30. Oktober 2020 zum Gegenstand. Die Verordnung enthielt ein generelles Verbot von Veranstaltungen mit mehr als 10 bzw. 30 Personen und damit eine schwere Einschränkung der Versammlungsfreiheit.⁴⁶⁶ Das Bundesgericht äusserte sich zuerst allgemein zur Verhältnismässigkeit und prüfte dann die Schwyzer Regelung anhand der zuvor herausgeschälten Kriterien.
- BGer 2C_886/2021 vom 12. Dezember 2022: Ab dem 8. September 2021 galt für ungeimpftes Personal von Gesundheits- und Sozialeinrichtungen im Kanton Tessin, das in direktem Kontakt zu Patientinnen und Patienten etc. stand, die Pflicht zu regelmässigen Corona-Tests. Das Bundesgericht qualifizierte die

⁴⁶¹ So insbesondere BVerfG, 1 BvR 971/21 (Bundesnotbremse II: Schulschliessungen, siehe Fn. 212), Rn. 154, und BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 11. November 2020 - 1 BvR 2530/20, Rn. 16, http://www.bverfg.de/e/rk20201111_1bvr253020.html.

⁴⁶² BVerwG 3 CN 2.21 - Urteil vom 22. November 2022 (Ausgangsbeschränkung nach der Bayerischen Infektionsschutzmassnahmenverordnung). Siehe die Pressemitteilung Nr. 70/2022 vom 22.11.2022, abrufbar unter: <https://www.bverwg.de/de/pm/2022/70>.

⁴⁶³ BVerwG 3 CN 1.21 - Urteil vom 22. November 2022 (Kontaktbeschränkungen sowie Schliessung von Gastronomiebetrieben und Sportstätten einschliesslich Golfplätzen nach der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung). Siehe die Pressemitteilung Nr. 69/2022 vom 22.11.2022, abrufbar unter: <https://www.bverwg.de/de/pm/2022/69>.

⁴⁶⁴ Zu den wichtigen Urteilen zählt auch BGE 147 I 420 vom 11. März 2021. Siehe zu ihm Fn. 185.

⁴⁶⁵ BGE 147 I 478 E. 3.7.2 verweist auf BGer 1C_169/2020 vom 22. Dezember 2020 E. 2.4.2 und E. 2.5.

⁴⁶⁶ Bereits BGE 147 I 478 vom 25. Juni 2021 hatte ausgeführt, dass Art. 40 EpG die formell-gesetzliche Grundlage für ein Veranstaltungsverbot bildet und der Regierungsrat des Kantons Schwyz zuständig ist, solche Einschränkungen zu erlassen.

Testpflicht als Eingriff in die persönliche Freiheit und das Recht auf Achtung des Privatlebens, hielt sie jedoch für verhältnismässig. Die unterschiedliche Behandlung von genesenen und geimpften Angestellten auf der einen und ungeimpften auf der anderen Seite hielt es für gerechtfertigt.

Die bis heute (Stand: 6. Februar 2023) in die Sammlung der Leitentscheide aufgenommenen rund zwanzig Urteile zu Covid-19 betreffen zu einem grossen Teil die finanzielle Bewältigung der Pandemie. Unter den Leitentscheiden findet sich keine Beschwerde eines Unternehmens, das sich gegen die Anordnung von Home-office oder andere Einschränkungen zur Wehr setzte. In kantonalen Entscheiden waren Vorschriften für die Gastronomie und die Einkaufsläden hingegen ein Thema.

6 RECHTSSCHUTZ

Nach ein paar Bemerkungen zum COVID-19-VJBG wird im Folgenden dargestellt, wie man an den StGH gelangt und die Prüfung einer Norm auf ihre Verfassungs- und Staatsvertragsmässigkeit erreicht. Ergänzend wird auch für die Schweiz zusammengetragen, welche Herausforderungen sich bei der Anfechtung von Corona-Massnahmen stellten. Dieser Vergleich ist deshalb interessant, weil – wie bereits ausgeführt – viele Rechtsnormen zur Bekämpfung des Coronavirus sowohl in Liechtenstein als auch in der Schweiz zur Anwendung gelangen.

6.1 Das COVID-19-VJBG

Es ist essentiell, dass auch in einer Krise der Zugang zum Gericht gewährleistet ist. Der Landtag hat bereits am 8. April 2020 das Gesetz über Begleitmassnahmen in der Verwaltung und Justiz in Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19-VJBG)⁴⁶⁷ verabschiedet, das er immer wieder verlängerte.⁴⁶⁸ Es sah Regelungen vor, damit «der ordentliche Betrieb der Gerichte und Verwaltungsbehörden soweit möglich und nötig gewährleistet werden» konnte.⁴⁶⁹ Für den hier besonders interessierenden Staatsgerichtshof als kollegial besetztes Gericht, an dem auch ausländische Richterinnen und Richter tätig sind, war von Bedeutung, dass er «unter Verwendung geeigneter Kommunikationsmittel (z. B. Video- oder Telefonkonferenz) oder im Umlaufweg» Beschlüsse fassen durfte⁴⁷⁰ (Art. 6 COVID-19-VJBG). Zudem wurde im BuA klargestellt, «dass die an liechtensteinischen Gerichten tätigen Richterinnen und Richter mit Wohnsitz im Ausland auch von ihrem Heimatstaat aus agieren können und der im Wege des [Art. 6] Abs. 1 zustande gekommene Beschluss bzw. das so zustande gekommene Urteil als in Vaduz gefasst gilt.»⁴⁷¹

Das COVID-19-VJBG erwähnte weder die Rechtsanwältinnen und -anwälte noch die Kanzleien. In Art. 1 wurden nur die «gerichtlichen und verwaltungsbehördlichen Verfahren» sowie der «Betrieb von Gerichten und Verwaltungsbehörden» genannt. Aus dem BuA ging jedoch deutlich hervor, dass das Gesetz der Tatsache Rechnung trug, dass die Parteien oder ihre Rechtsvertreterinnen respektive -vertreter erkranken oder durch Massnahmen zur Bekämpfung des Virus sonstwie daran gehindert sein können, Handlungen (rechtzeitig) vorzunehmen.⁴⁷² Der Schweizerische Anwaltsverband SAV-FSA hatte Mitte März 2020 darauf hingewiesen, dass viele, vor allem kleinere Kanzleien «nicht über die zur jederzeitigen Aufrechterhaltung der Einsatzbereitschaft notwendige personelle, logistische und technische Infrastruktur verfügten» und deshalb ein Zeitfenster bräuchten, um sich an die neue Situation anzupassen.⁴⁷³ Dies dürfte in einigen liechtensteinischen Anwaltskanzleien ähnlich gewesen sein. Das COVID-19-VJBG vom 8. April 2020⁴⁷⁴ gewährte deshalb die Möglichkeit, die Erstreckung sämtlicher verfahrensrechtlicher Fristen und aller Rechtsmittelfristen zu beantra-

⁴⁶⁷ LGBl. 2020 Nr. 136.

⁴⁶⁸ Noch bis am 30. Juni 2022 stand das Covid-19-VJBG vom 5. November 2021, LGBl. 2021 Nr. 358, in Kraft.

⁴⁶⁹ BuA Nr. 30/2020, S. 8.

⁴⁷⁰ BuA Nr. 30/2020, S. 9.

⁴⁷¹ BuA Nr. 30/2020, S. 16.

⁴⁷² Siehe z. B. BuA Nr. 30/2020, S. 12.

⁴⁷³ Lenzin, Covid-19-Jusitz im Notstand (?), Anwaltsrevue 2020, S. 203.

⁴⁷⁴ LGBl. 2020 Nr. 136.

gen, sei es wegen Krankheit oder Auswirkungen von Massnahmen bei den Parteien oder ihren Rechtsvertreterinnen und -vertretern. Wer nicht einmal in der Lage war, einen Erstreckungsantrag zu stellen, dem sollte die Wiedereinsetzung gegen die Versäumung der Frist gewährt werden.⁴⁷⁵ Das Gesetz verzichtete jedoch auf einen generellen Stillstand der Fristen.⁴⁷⁶

6.2 Übersicht über alle möglichen Beschwerden an den StGH

Liechtenstein ermöglicht mit der Individualbeschwerde (Art. 15 Abs. 1 StGHG), die sich gegen enderledigende letztinstanzliche Entscheidungen und Verfügungen der öffentlichen Gewalt richtet, die konkrete Normenkontrolle. Ist ein Verfahren bei einem Gericht anhängig, und muss dieses ein Gesetz, eine Verordnung oder einen Staatsvertrag anwenden, die ihm verfassungswidrig erscheinen, so muss es den Staatsgerichtshof anrufen (Art. 18 Abs. 1 Bst. b StGHG, Art. 20 Abs. 1 Bst. a StGHG, Art. 22 Abs. 1 Bst. a StGHG). Ist ein Verfahren bei einer Gemeindebehörde anhängig, und muss diese eine ihr verfassungswidrig erscheinende Verordnung anwenden, so hat sie den Staatsgerichtshof anzurufen (Art. 20 Abs. 1 Bst. a StGHG).

Überdies können Gesetze und Verordnungen vom StGH auch abstrakt, also unabhängig von einem konkreten Anwendungsfall geprüft werden: Gesetze auf Antrag der Regierung oder einer Gemeinde (Art. 18 Abs. 1 Bst. a StGHG), Verordnungen auf Antrag von 100 Stimmberechtigten innerhalb eines Monats seit der Kundmachung der Verordnung im Landesgesetzblatt (Art. 20 Abs. 1 Bst. c StGHG). Von der Möglichkeit, Normen anzufechten, wurde jedoch erst spät im Verlauf der Pandemie Gebrauch gemacht, nämlich erstmals mit den beiden Beschwerden zu StGH 2021/081⁴⁷⁷ und StGH 2021/082⁴⁷⁸ vom 6. respektive 8. Oktober 2021.

Die liechtensteinische Ordnung der Verfassungsgerichtsbarkeit ist darauf ausgerichtet, dass neu beschlossene Erlasse sowie Entscheidungen und Verfügungen überprüft werden können. Bleiben Massnahmen unverändert, ist eine Beschwerde nur möglich, wenn eine Verfügung ergeht.⁴⁷⁹ Noch wenig geklärt ist, wie ein gesetzgeberisches Unterlassen einer gerichtlichen Überprüfung zugeführt werden könnte.

6.3 Kurzer Rechtsvergleich zu den Beschwerdemöglichkeiten in der Schweiz

Weil die Schweiz anders als Liechtenstein und Österreich das System der diffusen Normenkontrolle kennt, darf jedes Gericht Verfügungen und Entscheidungen aufheben, die gegen die Verfassung verstossen. Es ergingen denn auch bereits im Jahr 2020 einschlägige Entscheide kantonaler Verwaltungs- und Verfassungsgerichte.

Das Bundesgericht darf eine abstrakte Normenkontrolle nur gegenüber kantonalen Gesetzen und Verordnungen vornehmen. Diese können gestützt auf Art. 82 Bst. b BGG⁴⁸⁰ direkt bei ihm angefochten werden. Betroffene können auch Entscheide letzter kantonaler Instanzen, die sich auf kantonales Recht oder Bundesrecht stützen,⁴⁸¹ und Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts⁴⁸² vor das Bundesgericht bringen.

Erlasse der Bundesversammlung und des Bundesrates (also Bundesgesetze und bundesrätliche Verordnungen) können hingegen nicht abstrakt vor Bundesgericht angefochten werden (Art. 189 Abs. 4 BV).⁴⁸³ Das Bundesgericht bestätigte dies in BGer 2C_280/2020 vom 15. April 2020: Es trat auf eine Beschwerde gegen

⁴⁷⁵ BuA Nr. 30/2020, S. 12.

⁴⁷⁶ Art. 4 COVID-19-VJBG sah jedoch eine faktische Hemmung der materiell-rechtlichen Fristen in bürgerlichen Rechtssachen und in Verwaltungssachen für die Geltungsdauer des Gesetzes (also vorerst bis zum 15. Juni 2020) vor.

⁴⁷⁷ Hierbei handelte es sich um eine Individualbeschwerde gemäss Art. 15 Abs. 3 StGHG.

⁴⁷⁸ Hierbei handelte es sich um eine Populärbeschwerde gemäss Art. 20 Abs. 1 Bst. c StGHG.

⁴⁷⁹ Siehe die zu spät erfolgte Anfechtung der in der Verordnung vom 10. August 2021 kritisierten Punkte in StGH 2021/081, Erw. 1.6.

⁴⁸⁰ Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG, SR 173.110).

⁴⁸¹ Art. 82 Bst. a BGG iVm Art. 86 Abs. 1 Bst. d BGG.

⁴⁸² Art. 82 Bst. a BGG iVm Art. 86 Abs. 1 Bst. a BGG.

⁴⁸³ Bundesverwaltungsgericht C-5074/2020 Urteil vom 25. Mai 2021 E. 4.6.3 hält ausdrücklich fest, dass das Institut der Feststellungsverfügung nicht dazu verwendet werden kann, auf indirektem Weg die abstrakte Normenkontrolle herbeizuführen.

die Covid-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020 nicht ein.⁴⁸⁴ Ebenso das Bundesverwaltungsgericht.⁴⁸⁵ Anfechtbar vor Bundesgericht sind demgegenüber Gerichtsentscheidungen und Verfügungen. Im Rahmen ihrer Überprüfung kann das Bundesgericht Bundesgesetze und bundesrätliche Verordnungen akzessorisch (das heisst vorfrageweise) überprüfen.⁴⁸⁶ Das Bundesgericht hat zum Beispiel mit BGE 147 V 423 E. 5 Bestimmungen der Covid-19-Verordnung Erwerbsausfall auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft. Eine Ärztin hatte sich dagegen zur Wehr gesetzt, dass ihr keine Erwerbsausfallentschädigung ausgerichtet worden war und dabei unter anderem geltend gemacht, dies verstosse gegen die Wirtschaftsfreiheit. Bei einer solchen vorfrageweisen Überprüfung von Bundesgesetzen gilt es zu berücksichtigen, dass diese gemäss Art. 190 BV vom Bundesgericht und allen anderen Behörden angewendet werden müssen – selbst wenn sie gegen die Verfassung verstossen sollten. Weist eine bundesrätliche Verordnung einen sehr engen Zusammenhang mit einem Bundesgesetz auf, erstreckt sich das Anwendungsgebot auch auf sie.⁴⁸⁷ Bei den gestützt auf Art. 185 Abs. 3 BV erlassenen Verordnungen zur Bekämpfung des Coronavirus stellte dies jedoch kein Problem dar.⁴⁸⁸ Sie fanden ihre Grundlage in der Verfassung und nicht in einem Gesetz, das ihre Konturen vorzeichnet. Die parlamentarische Initiative der Grünen Fraktion «Abstrakte Normenkontrolle von Notverordnungen» (Geschäft 20.430) vom 6. Mai 2020 forderte rechtliche Grundlagen für «eine zeitnahe abstrakte (prinzipale) gerichtliche Normenkontrolle» von Notverordnungen des Bundesrates und des Parlaments. Ihr wurde von der Staatspolitischen Kommission (SPK) des Nationalrats am 27. Mai 2021 vorerst Folge gegeben. In ihrem Bericht vom 27. Januar 2022⁴⁸⁹ nahm die SPK-N bereits wieder Abstand von einer solchen Beschwerdemöglichkeit. Die Initiative wurde am 7. April 2022 auch von der SPK des Ständerates abgelehnt und ist damit chancenlos.

6.4 Abschliessende Bemerkungen zum Rechtsschutz

War der StGH während der Pandemie Taktgeber oder Bremser? Weder noch, da er erst spät (im Herbst 2021) angerufen wurde. Mit StGH 2022/003 schob er der per Verordnung erfolgten 2G-Regelung einen Riegel vor. Die betreffenden Bestimmungen waren in diesem Zeitpunkt allerdings bereits nicht mehr in Kraft. Das Urteil zeigte jedoch insofern Wirkung, als die Regierung dem Landtag mit BuA Nr. 66/2022 vom 21. Juni 2022 die «Schaffung der Grundlage für die allfällige Einführung einer 2G-Regelung zur Bekämpfung der Covid-19-Pandemie» unterbreitete.

Vielleicht ist auch die Frage falsch gestellt. Eine sinnvollere Frage wäre, ob der StGH mit sachlichen Argumenten, die aus der Verfassung und den Menschenrechtskatalogen abgeleitet werden, zur Beruhigung der Situation beitragen konnte, als die Kritik der Massnahmegegnerinnen und -gegner immer lauter wurde. Mit den Methoden der Rechtswissenschaft lässt sich diese Frage allerdings nicht abschliessend beantworten. Sicher ist jedoch, dass der StGH das Vertrauen der Bevölkerung in die Regierung und in den Landtag nicht untergrub,⁴⁹⁰ obwohl er in StGH 2022/003 zum Schluss gelangte, dass der Landtag und nicht die Regierung das 2G-Regime hätte erlassen müssen. Genau um solche Entscheide zu fällen, wurde der StGH ja geschaffen. Positiv zu werten ist auf jeden Fall, dass er seine Urteile zu den Corona-Massnahmen – verglichen mit dem schweizerischen Bundesgericht und dem deutschen Bundesverfassungsgericht – innert nützlicher Frist

⁴⁸⁴ BGer 2F.7/2020 vom 27. April 2020 bestätigte dieses Urteil, indem es das Revisionsgesuch gegen dieses Urteil abwies. Dass eine abstrakte Normenkontrolle von Art. 6e Covid-19-Verordnung besondere Lage «vom Verfassungs- und Gesetzgeber nicht vorgesehen» ist, bestätigte auch BGer 2C.342/2022 vom 27. Mai 2022 E. 2.4.

⁴⁸⁵ Bundesverwaltungsgericht C-1624/2020 Urteil vom 25. März 2020: Das Bundesverwaltungsgericht trat auf eine Beschwerde gegen die Covid-19-Verordnung 2 in der Fassung vom 16. März 2020 nicht ein. Bundesverwaltungsgericht C-5074/2020 Urteil vom 25. Mai 2021 E. 4.3 bestätigte, dass bundesrätliche Verordnungen weder vom Bundesgericht noch von ihm selbst abstrakt überprüft werden dürfen.

⁴⁸⁶ Dies bestätigt z. B. BGer 2C.942/2021 vom 3. März 2022 E. 6.5. Weil das Urteil einer unteren Instanz, das eine Verfügung zum Gegenstand hat, angefochten wird, handelt es sich um eine konkrete Normenkontrolle.

⁴⁸⁷ Siehe hierzu z. B. Bundesverwaltungsgericht C-5074/2020 Urteil vom 25. Mai 2021 E. 4.4.

⁴⁸⁸ *Biaggini*, Das Verfassungsgefüge, ZBl 123/2022, S. 82 f., ortet das Problem nicht in Art. 190 BV, sondern «im Ausbleiben gewisser gesetzgeberischer Entscheidungen, wogegen es im Rechtsschutzsystem kaum ein wirksames Korrektiv gibt.»

⁴⁸⁹ Bericht der SPK des Nationalrates vom 27. Januar 2022 (Geschäfte 20.437 und 20.438), BBl 2022 301.

⁴⁹⁰ So jedoch die Befürchtung der SPK-N, wenn das Bundesgericht die Kompetenz erhalten würde, Notverordnungen abstrakt zu prüfen: BBl 2022 301 (S. 52).

fällte. Hervorzuheben ist auch, dass die Bevölkerung aus Medienberichten wusste, dass der StGH und die anderen Gerichte ihre Arbeit nach Ausbruch der Pandemie fortsetzten. Gerichte erfüllen ihre Funktion schliesslich nicht nur dann, wenn sie Urteile fällen, sondern schon allein durch ihre Präsenz.

7 VERHÄLTNIS LIECHTENSTEINS ZU EUROPA UND ZUR SCHWEIZ

Kapitel 7.1 beschreibt die verschiedenen Phasen der Antwort auf Covid-19 in den EU-Staaten und wie die EU-Organe darauf reagierten, nämlich insbesondere mit Leitfäden und Rechtsakten, die auch für den EWR relevant sind. Für Liechtenstein folgen daraufhin kurze Ausführungen zu den europarechtlichen Aspekten der Impfstoffbeschaffung und der Anerkennung der Zertifikate. Wegen der grossen Bedeutung des Zollanschlussvertrags wird danach in Kapitel 7.2 eine Würdigung des Zusammenspiels des liechtensteinischen mit dem schweizerischen Recht vorgenommen. Kapitel 7.3 rundet die Ausführungen mit einzelnen Hinweisen auf die Abhängigkeit Liechtensteins von seinen Nachbarn ab.

7.1 COVID 19 – Einflüsse des EWR-Rechts

7.1.1 EU-Recht: Krisenverlauf und gesetzgeberische Koordination

Aufgrund seines grenzüberschreitenden Charakters ist COVID-19 seit seiner ersten Entdeckung auf dem Kontinent eine Angelegenheit von gemeinsamem europäischem Interesse. Dennoch wurde dieser Pandemieausbruch von den einzelnen Staaten weitgehend als eine im Wesentlichen nationale Angelegenheit behandelt. Die Mitgliedstaaten haben ihre eigenen unterschiedlichen, unkoordinierten und zuweilen konkurrierenden nationalen Antworten entsprechend ihrer jeweiligen Risikoanalyse gefunden. Dabei schenkten sie den wissenschaftlichen Erkenntnissen und der Managementberatung durch die Europäische Union (EU), insbesondere ihrem speziellen Rechtsrahmen für Massnahmen gegen grenzüberschreitende Gesundheitsgefahren,⁴⁹¹ kaum oder gar keine Beachtung. Ein solches Ergebnis wird gemeinhin als unvermeidliche Folge der begrenzten Zuständigkeit der EU für die öffentliche Gesundheit⁴⁹² gesehen. Dies ist ein gut eingeübtes, aber weitgehend unzutreffendes Argument.⁴⁹³ Es bedarf einer genaueren Prüfung.

Wie sind diese fragmentierten, unkoordinierten aber letztlich konvergierenden nationalen Antworten auf COVID-19 im Rahmen der EU-Rechtsordnung entstanden? Man kann die europäische Reaktion grob in zwei Phasen einteilen: Phase 1 – der Notfall – war gekennzeichnet durch die Verabschiedung nationaler Massnahmen zum Notfallrisikomanagement. Diese waren zwar länderspezifisch, orientierten sich aber an dem gemeinsamen Ziel der Pandemiebekämpfung, d. h. Verringerung der Krankheitsübertragung und dadurch Verringerung des Drucks auf die Gesundheitsdienste. Bei der Phase 2 – die Aufhebung – ging es um den Versuch, einige der nationalen Risikoreaktionen in einer koordinierten Weise zu lockern, um negative Spillover-Effekte oder Verzerrungen – sei es in gesundheitlicher und/oder finanzieller Hinsicht – in der gesamten EU zu vermeiden. Daraus lässt sich mit einem Blick in die Zukunft der Versuch wagen, den ordnungspolitischen Rahmen zu definieren, der die nächsten Phasen des europäischen Risikomanagements auf diese Pandemie bestimmen wird. Dieser wird sich wohl aus einer weitgehend unbestimmten, aber unausweichlichen Dialektik zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten ergeben.⁴⁹⁴

Die unkoordinierten nationalen Reaktionen in Phase 1 führten – nach einigen Anlaufschwierigkeiten – schliesslich zu einem gemeinsamen Ansatz, dem «social distancing», das auch in Liechtenstein und der Schweiz praktiziert wurde. Damit trugen alle dazu bei, die Ausbreitung des Virus zu verlangsamen und viele Menschenleben zu retten. Es bestanden aber schon damals Bedenken, dass ein unkoordinierter Ausstiegsansatz die Infektionszahlen wieder hochschnellen lassen könnte.

⁴⁹¹ Beschluss Nr. 1082/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zu schwerwiegenden grenzüberschreitenden Gesundheitsgefahren und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 2119/98/EG, ABl. L 293 vom 5.11.2013, S. 1–15.

⁴⁹² *Wallrabenstein*, Gesundheitspolitik, *EnzEuR* Bd. 8, § 8, Rn. 39–42.

⁴⁹³ In dieser Hinsicht zu Recht kritisch z. B. *Purnhagen/de Ruijter/Flear/Herve/Herwig*, More Competences than You Knew? *European Journal of Risk Regulation* 11 (2020) 2, S. 297–306.

⁴⁹⁴ *Alemanno*, The European Response to COVID-19, *European Journal of Risk Regulation*, 11 (2020) 2, S. 307–316.

Mit dem Auslaufen der Notstandsphase sahen sich die Mitgliedstaaten veranlasst zu experimentieren, indem sie – wiederum unkoordiniert – einige Beschränkungen aufhoben und neue Risikomanagementmassnahmen einführten. Ein gutes Beispiel hierfür sind Länder wie Österreich und Tschechien, welche die Aufhebung einiger wichtiger Beschränkungen mit neuen Anforderungen verbanden, wie dem Tragen von Masken in Geschäften, in öffentlichen Verkehrsmitteln oder grundsätzlich im öffentlichen Raum.

Dies erforderte ein EU-weit koordiniertes Vorgehen bei der Aufhebung restriktiver Massnahmen (und möglicherweise deren Wiedereinführung) in den nächsten Phasen der Pandemie sowie eine angemessene Durchsetzung. Als Reaktion auf die Forderung der Mitglieder des Europäischen Rates nach einer Ausstiegsstrategie, die mit den Mitgliedstaaten abgestimmt ist, haben die EU-Kommission und der Rat selbst einen gemeinsamen europäischen Fahrplan zur Aufhebung der COVID-19-Massnahmen (im Folgenden «EU-Ausstiegsfahrplan») verabschiedet.⁴⁹⁵ In diesem Dokument wird berücksichtigt, wie die spezifische epidemiologische Situation, die territoriale Organisation, der Zustand der Gesundheitsversorgung, die Bevölkerungsverteilung oder die wirtschaftliche Dynamik die Entscheidungen der Mitgliedstaaten darüber beeinflussen, wo, wann und wie die Corona-Massnahmen aufgehoben werden.

Der Fahrplan für den von den EU-Organen vorgezeichneten Austritt aus dem nationalen Corona-Massnahmen enthält drei Hauptkriterien, anhand derer beurteilt werden kann, ob die Zeit gekommen ist, dass ein Staat seine Beschränkungen lockern kann:

- Ein epidemiologisches Kriterium, das zeigt, dass die Ausbreitung der Seuche über einen längeren Zeitraum hinweg deutlich zurückgegangen ist;
- Ausreichende Kapazitäten der Gesundheitssysteme (d. h. die Fähigkeit eines Gesundheitssystems, mit einem künftigen Anstieg der Infektionsraten nach Aufhebung der Massnahmen umgehen zu können);
- Angemessene Überwachungskapazitäten, einschliesslich umfangreicher Testkapazitäten zur Erkennung und Überwachung der Ausbreitung des Virus in Verbindung mit der Ermittlung von Kontaktpersonen und Quarantänekapazitäten für den Fall des Wiederauftretens und der weiteren Verbreitung von Infektionen.

Dieser eher ungewöhnliche Leitfaden schafft ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Notwendigkeit einer EU-weiten Koordinierung und den unterschiedlichen länderspezifischen Bedürfnissen und Kosten-Nutzen-Kalkülen der Mitgliedstaaten. Er führt im Wesentlichen eine Reihe von Metakriterien oder Benchmarks ein, die den Rahmen für die Ausübung der Vorrechte der Mitgliedstaaten im Bereich der öffentlichen Gesundheit abgeben. Dabei überlässt er jedem Mitgliedstaat die Wahl, je nach seiner Grösse und Organisation zu entscheiden, ob das Niveau der Einhaltung der oben genannten Kriterien z. B. auf nationaler, regionaler oder noch tieferer Ebene erreicht werden muss.

Dieser «Fahrplan» wurde zusammen mit einer Reihe neuer Dokumente erstellt, die von der EU-Kommission unter Zeitdruck durch ihre Gremien für Notfälle im Bereich der öffentlichen Gesundheit ausgearbeitet wurden. Dies stellte einen Versuch dar, die grenzüberschreitenden Auswirkungen, die jeder nationalen Risiko-reaktion in einer hochgradig integrierten und interdependenten EU innewohnen, zu internalisieren. Diese Leitfäden umfassen die «COVID-19-Leitlinien für Grenzschutzmassnahmen zum Schutz der Gesundheit und Sicherstellung der Verfügbarkeit von Waren und wesentlichen Dienstleistungen»,⁴⁹⁶ die «Leitlinien für die EU-Notfallhilfe bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Gesundheitswesen im Zusammenhang mit der COVID-19-Krise»,⁴⁹⁷ die «Empfehlung App on Contact Tracing (The Toolbox)»⁴⁹⁸ und der vorgeschlagene «Leitfaden für gemeinsame Teststrategien».⁴⁹⁹

⁴⁹⁵ Siehe: «Joint European Roadmap towards Lifting COVID-19 Containment Measures», April 2020, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication_-_a_european_roadmap_to_lifting_coronavirus_containment_measures_0.pdf.

⁴⁹⁶ Brüssel, 16.3.2020 C(2020) 1753 endg.

⁴⁹⁷ Brüssel, 3.4.2020 C(2020) 2153 endg.

⁴⁹⁸ Empfehlung (EU) 2020/518 der Kommission vom 8. April 2020 für ein gemeinsames Instrumentarium der Union für den Einsatz von Technik und Daten zur Bekämpfung und Überwindung der COVID-19-Krise, insbesondere im Hinblick auf Mobil-Apps und die Verwendung anonymisierter Mobilitätsdaten, C/2020/3300, ABl. L 114 vom 14.4.2020, S. 7–15.

⁴⁹⁹ Empfehlung (EU) 2020/1595 der Kommission vom 28. Oktober 2020 zu den COVID-19-Teststrategien, einschliesslich des Einsatzes von Antigen-Schnelltests, C/2020/7502, ABl. L 360 vom 30.10.2020, S. 43–47.

Diese Leitfäden wurden zwar in einer Notsituation angenommen. Sie zeigten aber einen zaghaften, wenn auch vielversprechenden Versuch der EU, die in den Verträgen enthaltenen, ungeprüften Kompetenzen zu operationalisieren, und dies – wiederum – in einer Notsituation. Aufgrund ihrer unterschiedlich weit gehenden Kompetenzen und Rechtsetzungsmöglichkeiten musste die EU – insbesondere die EU-Kommission – ihrer Pflicht nachkommen, die Vorteile für die öffentliche Gesundheit gegen andere soziale und wirtschaftliche Auswirkungen abzuwägen.

Was passiert, wenn ein Mitgliedstaat seine COVID-19-Beschränkungen zu früh aufhebt, d. h. ohne einen vorherigen signifikanten Rückgang der Ausbreitung der Seuche über einen längeren Zeitraum abzuwarten? Was ist, wenn er dies tut, obwohl er nicht über ausreichende Gesundheitskapazitäten verfügt für den Fall eines erneuten Auftretens und einer weiteren Ausbreitung der Infektion? Oder was, wenn ein Land es versäumt, die Beschränkungen wieder einzuführen, wenn die Ausbreitung des Virus erheblich zugenommen hat?

Diese Leitlinien sind nämlich keine EU-Rechtsakte im Sinne von Art. 289 AEUV. Sie erzeugen folglich keine Rechtswirkungen, auf die sich Dritte berufen können. Dennoch wecken diese Leitlinien berechnete Erwartungen bei den EU-Bürgern, bei Unternehmen und auch bei den Mitgliedstaaten. Sie können zwar durchaus als Kontext für die Prüfung der Rechtmässigkeit dieser nationalen Massnahmen nach EU-Recht, insbesondere ihrer Verhältnismässigkeit, herangezogen werden. Dennoch bleibt es unklar, welche unmittelbaren und langfristigen rechtlichen Auswirkungen sie haben werden.

Sollten sie das Gesetzgebungsverfahren durchlaufen und in Rechtsakte umgewandelt werden, könnten die COVID-19-bezogenen EU-Leitlinien theoretisch als «Fördermassnahmen» nach dem neuen und noch nicht erprobten Art. 168 Abs. 5 AEUV gelten. Solche Fördermassnahmen wären eine neue Tertiärgattung zwischen den bestehenden Koordinierungsmassnahmen und der unzulässigen Harmonisierung von Massnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit. Wie dem auch sei, durch das Ausloten der Grenzen der EU-Zuständigkeit im Bereich der öffentlichen Gesundheit, wird COVID-19 als wichtiger Katalysator für die Weiterentwicklung der EU-Gesundheitsmassnahmen in die Geschichte eingehen.

Mittlerweile sind auch einige Rechtsakte ergangen, wobei sich die Sekundärrechtsakte, soweit sie für den Binnenmarkt und den EWR relevant sind,⁵⁰⁰ auf zwei Verordnungen (VO) zum Zertifikat sowie eine Verordnung im Bereich des Finanzaufsichtsrechts beschränken. Alles andere sind delegierte Verordnungen und Durchführungsrechtsakte.

7.1.2 EWR

Da die EU über keine Harmonisierungskompetenz im Bereich des Gesundheitswesens verfügt,⁵⁰¹ kann eine solche auch nicht im EWR erfolgen. Dennoch hat die EU, wie unter Kapitel 7.1.1 gezeigt, im Laufe der Pandemie ihre Koordinierungskompetenz so weit wie möglich erweitert. Die Pandemie hatte eine direkte Auswirkung auf den Binnenmarkt. Angesprochen sind vor allem der Freie Personenverkehr (Einschränkungen des Reiseverkehrs und von Grenzübertritten), der Freie Warenverkehr (Impfstoffbeschaffung und grenzüberschreitender Warenhandel) und die Finanzplatzaufsicht (Belastung des Finanzsystems, Kreditvergabe). Daraus ergibt sich, dass die meisten Erlasse der EU auch von Bedeutung für den EWR sind.

Folgende Rechtsakte wurden in den EWR übernommen:

- Verordnung (EU) 2021/954 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2021 über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und -Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-Infektion (digitales COVID-Zertifikat der EU) für *Drittstaatsangehörige* mit rechtmässigem Aufenthalt oder Wohnsitz im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten während der COVID-19-Pandemie, ABl. L 211 vom 15.6.2021, S. 24–28;⁵⁰²

⁵⁰⁰ Siehe nachstehend Kapitel 7.1.2.

⁵⁰¹ Siehe Art. 168 AEUV: Beitrag der Union zur Sicherstellung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus (*Kotzur* in Geiger/Khan/Kotzur, EUV/AEUV-Kommentar, Sachtitel zu Art. 168 AEUV) bzw. Unionspolitik; Zusammenarbeit im Gesundheitswesen; Massnahmen (*Sparr* in Schwarze, EU-Kommentar, Sachtitel zu Art. 168 AEUV).

⁵⁰² Notenaustausch vom 23. Juni 2021, LGBl. 2021 Nr. 196.

- Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2021 über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und -Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-Infektion (digitales COVID-Zertifikat der EU) mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie, ABl. L 211 vom 15.6.2021, S. 1–22;⁵⁰³
- Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1073 der Kommission vom 28. Juni 2021 zur Festlegung technischer Spezifikationen und Vorschriften für die Umsetzung des mit der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates geschaffenen Vertrauensrahmens für das digitale COVID-Zertifikat der EU, ABl. L 230 vom 30.6.2021, S. 32–53;⁵⁰⁴
 - Durchführungsbeschluss (EU) 2021/2014 der Kommission vom 17. November 2021 zur Änderung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2021/1073 zur Festlegung technischer Spezifikationen und Vorschriften für die Umsetzung des mit der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates geschaffenen Vertrauensrahmens für das digitale COVID-Zertifikat der EU, ABl. L 410 vom 18.11.2021, S. 180–196;
 - Durchführungsbeschluss (EU) 2021/2301 der Kommission vom 21. Dezember 2021 zur Änderung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2021/1073 zur Festlegung technischer Spezifikationen und Vorschriften für die Umsetzung des mit der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates geschaffenen Vertrauensrahmens für das digitale COVID-Zertifikat der EU, ABl. L 458 vom 22.12.2021, S. 536–538;⁵⁰⁵
 - Durchführungsbeschluss (EU) 2022/483 der Kommission vom 21. März 2022 zur Änderung des Durchführungsbeschlusses (EU) 2021/1073 zur Festlegung technischer Spezifikationen und Vorschriften für die Umsetzung des mit der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates geschaffenen Vertrauensrahmens für das digitale COVID-Zertifikat der EU, ABl. L 98 vom 25.3.2022, S. 84–104;⁵⁰⁶
- Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1126 der Kommission vom 8. Juli 2021 zur Feststellung der Gleichwertigkeit der *von der Schweiz ausgestellten COVID-19-Zertifikate* mit den gemäss der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates ausgestellten Zertifikaten, ABl. L 243 vom 9.7.2021, S. 49–51;⁵⁰⁷
- Delegierte Verordnung (EU) 2021/2288 der Kommission vom 21. Dezember 2021 zur Änderung des Anhangs der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich des Anerkennungszeitraums von Imp fzertifikaten, die im Format des digitalen COVID-Zertifikats der EU ausgestellt werden und den Abschluss der ersten Imp fserie bescheinigen, ABl. L 458 vom 22.12.2021, S. 459–462;⁵⁰⁸
- Delegierte Verordnung (EU) 2022/503 der Kommission vom 29. März 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Ausnahme von Minderjährigen von dem einheitlichen Anerkennungszeitraum von Imp fzertifikaten, die im Format des digitalen COVID-Zertifikats der EU ausgestellt werden, ABl. L 102 vom 30.3.2022, S. 8–10;⁵⁰⁹
- Verordnung (EU) 2020/873 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2020 zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 575/2013 und (EU) 2019/876 aufgrund bestimmter Anpassungen in Folge der COVID-19-Pandemie, ABl. L 204 vom 26.6.2020, S. 4–17.⁵¹⁰

⁵⁰³ Km. JCD Nr. 187/2021, LGBl. 2021 Nr. 210.

⁵⁰⁴ Km. JCD Nr. 188/2021, LGBl. 2021 Nr. 211.

⁵⁰⁵ Km. JCD Nr. 42/2022, LGBl. 2022 Nr. 146.

⁵⁰⁶ Ebd.

⁵⁰⁷ Km. JCD Nr. 225/2021, LGBl. 2021 Nr. 238.

⁵⁰⁸ Km. JCD Nr. 41/2022, LGBl. 2022 Nr. 145.

⁵⁰⁹ Km. JCD Nr. 136/2022, LGBl. 2022 Nr. 150.

⁵¹⁰ Km. JCD Nr. 301/2021, LGBl. 2022 Nr. 170.

Die Themen des – unter Pandemiebedingungen – möglichst freien grenzüberschreitenden Verkehrs, der Anerkennung von Zertifikaten und der Beschaffung von Impfstoff bedürfen hier keiner weiteren Erläuterung, bzw. werden nachstehend in Kapitel 7.1.3 zu erläutern sein. Hingegen drängt sich für das bessere Verständnis eine kurze Begründung zur Übernahme der VO (EU) 2020/873 im Rahmen der Bankenaufsichtsgesetzgebung, insbesondere der Eigenmittel- und Kreditvergabevorschriften für Finanzinstitute, auf.

Bei der Wiederankurbelung der Konjunktur nach der Krise kommt Kreditinstituten eine zentrale Rolle zu. Zugleich werden sie voraussichtlich aber auch die Folgen der verschlechterten Wirtschaftslage zu spüren bekommen. Damit die Institute ihre Funktion, die Realwirtschaft zu finanzieren, auch weiterhin trotz der erschwerten Bedingungen erfüllen können, haben die Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA), die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) und die weiteren zuständigen Behörden die Kapital-, Liquiditäts- und operativen Anforderungen vorübergehend gelockert. Insbesondere haben die Kommission, die Europäische Zentralbank und die EBA durch die Ausgabe von Interpretationen und Leitlinien zur Anwendung des Aufsichtsrahmens angesichts von COVID-19 klargestellt, wie die in der VO (EU) Nr. 575/2013 bereits vorgesehene Flexibilität genutzt werden kann. Diese Leitlinien umfassen die erläuternde Mitteilung der Kommission vom 28. April 2020 zur Anwendung der Bilanzierungs- und Aufsichtsvorschriften mit dem Ziel, den Banken in der EU (und im EWR) im Hinblick auf die Unterstützung von Unternehmen und Haushalten in der COVID-19-Krise die Kreditvergabe zu erleichtern. Auch das Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) hat als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie eine gewisse Flexibilität bei der Anwendung internationaler Standards ermöglicht.⁵¹¹

7.1.3 Liechtenstein

7.1.3.1 Allgemein

Was die Auswirkung von EWR-Recht auf die COVID-Gesetzgebung Liechtensteins anbelangt, so ist zunächst festzustellen, dass sich Liechtenstein zur Bekämpfung der Pandemie gestützt auf den Zollanschlussvertrag (ZV) grundsätzlich auf schweizerisches Recht stützt und dieses weitgehend übernimmt.

Wie erwähnt, hat die europäische Ebene für den Gesundheitsbereich keine Harmonisierungskompetenz. Deshalb ist EWR-Recht nur ergänzend und in einigen Bereichen von Bedeutung. Nachstehend sollen zwei Bereiche kurz angeschaut werden: Erstens die Beschaffung von Impfstoff und zweitens die Zertifikatsanerkennung.

7.1.3.2 Impfstoffbeschaffung

Im Gegensatz zu anderen Staaten ohne eigene Produktion bzw. garantierte Bezugsquellen, wie z. B. Andorra, konnte Liechtenstein seinen Impfstoffbedarf im Rahmen seiner Einbindung in die schweizerische Pandemiebekämpfung decken.⁵¹² Die liechtensteinische Regierung hat diesbezüglich eine Vereinbarung betreffend die Reservation bzw. Beschaffung von pandemischem Impfstoff und Verimpfungsmaterial mit dem Schweizer Bundesamt für Gesundheit unterzeichnet. Sie stützt sich auf eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die Beschaffung von Heilmitteln zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten im liechtensteinischen Gesundheitsgesetz. Bezüglich des Kontingents wird Liechtenstein wie ein Schweizer Kanton behandelt.

7.1.3.3 Zertifikatsanerkennung

Wie sich aus der Auflistung der verschiedenen Rechtsakte der EU, welche in den EWR übernommen wurden,⁵¹³ ergibt, betreffen diese vor allem die Regelung, Ausstellung usw. der Impf- und Genesungszertifikate. Als ersten Rechtsakt hat Liechtenstein die VO (EU) 2021/954 über den Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung von digitalen COVID-Zertifikaten der EU für *Drittstaatsangehörige* mit rechtmäßigem Aufenthalt oder Wohnsitz im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten übernommen. Dies auf der Grundlage

⁵¹¹ VO (EU) 2020/873, ErwG. 5.

⁵¹² Siehe Kapitel 5.10.1 in *Frommelt/Schiess Rütimann, Krisenmanagement, 2023*.

⁵¹³ Siehe vorstehend Kapitel 7.1.2.

von Liechtensteins Schengen-Mitgliedschaft. Die weiteren Rechtsakte wurden alle im Rahmen der liechtensteinischen EWR-Mitgliedschaft übernommen. So zunächst die VO (EU) 2021/953 über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung von digitalen COVID-Zertifikaten – für Angehörige von EWR-Staaten – mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie. Sie trat für Liechtenstein am 30. Juni 2021 in Kraft.

Liechtenstein hat die EU-Zertifikatsregeln – wie gezeigt – über den EWR übernommen und zeitgleich mit den EU-Mitgliedstaaten sowie mit Island und Norwegen am 30. Juni 2021 in Kraft gesetzt. Damit konnten nationale Zertifikate EWR-weit anerkannt werden. In technischer Hinsicht entwickelte Liechtenstein ein eigenständiges EU/EWR Digital COVID Zertifikat. Dieses war vor allem für Reisen von zentraler Bedeutung.⁵¹⁴

Damit es möglich wurde, europaweit, also auch in der Schweiz, ein einziges Zertifikat zu nutzen, mussten die entsprechenden schweizerischen Regelungen erst durch die EU anerkannt werden. Dies geschah mittels Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1126 der EU-Kommission. Er trat im EWR, also auch für Liechtenstein, am 14. Juli 2021 in Kraft. Die primäre Rechtsgrundlage hierfür ist das Freizügigkeitsabkommen zwischen der EU und der Schweiz.⁵¹⁵ Hätte die EU das schweizerische Zertifikat und die weiteren Massnahmen und Umstände (zugelassene Impfstoffe, gegenseitige Kontrollmöglichkeiten usw.) nicht als gleichwertig anerkannt, hätten Liechtensteiner zwei Zertifikate erwerben müssen: Eines für den Europäischen Wirtschaftsraum und eines für die Schweiz.

Auch in Zukunft wird es sehr wichtig sein, die Entwicklungen auf Ebene EU zu verfolgen, weil dieser wohl durch die EU-Mitgliedstaaten zunehmend auch im Bereich des Gesundheitswesens, vor allem hinsichtlich der Pandemiebekämpfung, zusätzliche Kompetenzen zugestanden werden. Insbesondere für Liechtenstein bedeutet dies, dass das Spannungsfeld, welches zwischen der Schweizer Gesetzgebung – die aufgrund des Zollanschlussvertrags anwendbar ist – und künftigen EU-Rechtsentwicklungen im Blick behalten werden muss.

7.2 Zollanschlussvertrag mit der Schweiz

Wie erwähnt,⁵¹⁶ kommt dem Zollanschlussvertrag bei der Bekämpfung von Epidemien eine grosse Bedeutung zu. In diesem Kapitel werden deshalb verschiedene Feststellungen zusammengetragen, die eine Würdigung des Zusammenspiels von liechtensteinischem und Schweizer Recht ermöglichen.

7.2.1 Weitgehend gleichlautende Normen zur Bekämpfung der Pandemie bei unterschiedlichen Rahmenbedingungen

Dass die Verordnungs- und Gesetzesbestimmungen zur Bekämpfung des Coronavirus in Liechtenstein und der Schweiz in grossen Teilen übereinstimmen, ist dem Zollanschlussvertrag und dem dadurch in Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Recht geschuldet. Die inhaltliche Nähe der Regelungen rechtfertigte, dass die Grenze zwischen den beiden Staaten – wie es dem Willen des Zollanschlussvertrags entspricht⁵¹⁷ – offenbleiben konnte und sowohl Menschen als auch Waren frei zirkulieren konnten.

Allerdings mussten sich diese Bestimmungen in einem unterschiedlichen (verfassungs-)rechtlichen Umfeld bewähren. Die für die Bekämpfung einer Epidemie wesentlichen Unterschiede werden in der nachfolgenden Tabelle aufgeführt.

⁵¹⁴ <https://www.serviceportal.li/de/privatpersonen/gesundheitsvorsorge-und-pflege/coronavirus/covid-zertifikat>, abgerufen am: 22.08.2022.

⁵¹⁵ Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, SR 0.142.112.681.

⁵¹⁶ Siehe insbesondere Kapitel 3.

⁵¹⁷ Siehe hierzu *Schiess Rütimann*, Zollvertrag, in: Jusletter 4. Mai 2020, Rz. 15 f. und Rz. 39–42.

Tabelle 2: Unterschiede in der verfassungsrechtlichen Ordnung Liechtensteins und der Schweiz mit Auswirkungen auf die Anwendung der in Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften

	Liechtenstein	Schweiz
Rechtsschutz	Umfassende Verfassungsgerichtsbarkeit mit abstrakter Normenkontrolle von Gesetzen und Verordnungen.	Keine abstrakte Kontrolle von bundesrätlichen Verordnungen und Bundesgesetzen durch das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesgericht.
Föderalistische Gliederung und ihre Folgen	Vollzug zum grössten Teil durch die Landesverwaltung, öffentliche Unternehmen und die Gemeinden. Keine öffentlich ausgetragenen Kompetenzstreite zwischen Land und Gemeinden.	Vollzug zum grössten Teil auch in der ausserordentlichen und besonderen Lage durch die Kantone. ⁵¹⁸ In der Öffentlichkeit ausgetragene Kompetenzstreite zwischen Bund und Kantonen. ⁵¹⁹ In der Covid-19-Verordnung nicht geregelte Themenbereiche, weil der Bundesrat den Kantonen in diesen Bereichen die Regelungsbefugnis belassen wollte. ⁵²⁰
Die in den Covid-19-Verordnungen genannten «zuständigen Behörden»	Sie finden sich in der Regel auf Ebene Land.	Sie meinen in der Regel kantonale Behörden. Deren Zuständigkeit ergibt sich aus dem kantonalen Recht. Nicht selten machten Kantonsparlamente oder kantonale Regierungen den Behörden präzisierende Vorgaben für den Vollzug der bundesrätlichen Normen. Dabei konnten sich die Kantonsregierungen bei Bedarf auf die ihnen in der Kantonsverfassung erteilte Kompetenz, Notverordnungen zu erlassen, stützen.
Notrecht	Keine Bezugnahme auf Art. 10 LV, der die Kompetenz, Notverordnungen zu erlassen, dem Landesfürsten zuweist. Keine Kompetenz der Regierung, Notverordnungen zu erlassen.	Verschiedene Verordnungen des Bundesrates ⁵²¹ ergingen unmittelbar gestützt auf seine in der Bundesverfassung verankerte Kompetenz, Notverordnungen zu erlassen.
Dringlich erklärte Gesetze	Vom Landtag dringlich erklärte Gesetze und Finanzbeschlüsse sind gemäss Art. 66 Abs. 1 LV dem Referendum entzogen. Keine inhaltlichen Anforderungen an die Dringlicherklärung.	Dringlich erklärte Bundesgesetze, deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt, unterstehen dem Referendum. ⁵²² Ein Bundesgesetz darf nur dringlich erklärt werden, wenn sein Inkrafttreten keinen Aufschub duldet. ⁵²³
Misstrauensvotum	Der Landtag kann der Gesamtregierung (Art. 80 Abs. 1 LV) und – zusammen mit dem Landesfürsten – auch einem einzelnen Regierungsmitglied das Vertrauen entziehen (Art. 80 Abs. 2 LV). ⁵²⁴	Sowohl der Bundesrat als auch die Mitglieder der Bundesversammlung sind auf eine fixe Amtsdauer gewählt. ⁵²⁵ Sie können nicht vorzeitig abberufen werden.

⁵¹⁸ Siehe Kapitel 4.2.1.

⁵¹⁹ Zur schwierigen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen insbesondere im Herbst 2020 siehe z. B. *Bundeskanzlei*, Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements 2. Phase, S. 22-27, und *Interface*, Auswertung Krisenmanagement 2. Phase, v.a. S. 30-38.

⁵²⁰ So bezüglich der Besuchsregelungen und der Besuchszeiten in Altersheimen. Siehe hierzu Kapitel 5.3.3.4.

⁵²¹ Eine Auflistung findet sich bei *Brunner/Wilhelm/Uhlmann*, Das Coronavirus, AJP 2020, S. 687.

⁵²² Dringlich erklärte Bundesgesetze ohne Verfassungsgrundlage, deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt, müssen innerhalb eines Jahres Volk und Ständen unterbreitet werden (Art. 140 Abs. 1 Bst. c BV). Die übrigen dringlichen Bundesgesetze, deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt, unterstehen dem freiwilligen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. b BV).

⁵²³ Siehe Art. 165 Abs. 1 BV. Siehe auch BGE 147 I 420 E. 2.5 bis 2.8.

⁵²⁴ Regierungschef Daniel Risch erinnerte in der Landtagssitzung vom 10. März 2022 daran (Landtags-Protokolle 2022, S. 241): «Gerade weil wir das Vertrauen von Ihnen beziehungsweise zumindest einer Mehrheit von Ihnen, fortwährend benötigen, um tätig zu sein, ist die Meinung des Parlaments zu jeder Zeit wichtig.»

⁵²⁵ Siehe Art. 175 Abs. 3 BV für den Bundesrat und Art. 149 Abs. 2 BV für den Nationalrat. Auf die Wahl der Ständeratsmitglieder gelangt kantonales Recht zur Anwendung: Art. 150 Abs. 3 BV.

	Der Landtag kann vom Landesfürsten (Art. 48 Abs. 1 LV) und mittels Volksabstimmung (Art. 48 Abs. 3 LV) aufgelöst werden, nicht aber durch die Regierung.	
Unterstützung durch die Armee	Wehrpflicht gemäss Art. 44 Abs. 1 LV, aber keine Armee. Daher auch kein Aufgebot von Armeeangehörigen. Auf Gesuch hin Zusicherung der Entsendung von Sanitätssoldaten der Schweizer Armee. ⁵²⁶	Aufgebot von Truppen zur Unterstützung ziviler Behörden.
Die gemäss Zollanschlussvertrag anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften	Abkehr von der bis dahin gepflegten Praxis, die anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften zweimal im Jahr kundzumachen. Häufigere Kundmachungen. Verwendung der neu geschaffenen Formulierung «anwendbar nach Massgabe der liechtensteinischen Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus».	Soweit ersichtlich keine besonderen Herausforderungen für die Gesetzgebung in der Schweiz dadurch, dass die Rechtsvorschriften auch für Liechtenstein relevant sind.

7.2.2 Würdigung des Zollanschlussvertrags

7.2.2.1 Würdigung bezüglich politischer und praktischer Aspekte

Die offene Grenze zur Schweiz war und ist wichtig für Liechtenstein. Dass der Zollanschlussvertrag – der dies ermöglichte – für Liechtenstein von Bedeutung ist, wurde der breiten Bevölkerung während der Pandemie bewusst. Dass es sich bei den Normen zur Bekämpfung des Coronavirus in Liechtenstein bisweilen um in Liechtenstein anwendbare schweizerische Rechtsvorschriften handelte, wurde in der liechtensteinischen Öffentlichkeit nicht kritisiert.

Die Unterbreitung der Aufdatierung der Anlagen I und II zum Zollanschlussvertrag an den Landtag wurde während der Dauer der Pandemie weder von der Regierung noch vom Landtag als Anlass genommen, auf die Herausforderungen hinzuweisen, die Schweizer Rechtsvorschriften darstellen, die in Liechtenstein sofort in Rechtskraft treten sollen. Die Aufdatierung wurde auch nicht zum Anlass genommen, das Verhältnis zur Schweiz generell zu erörtern.

Gelangt Schweizer Recht in Liechtenstein zur Anwendung, erleichtert dies die Anwendung der betreffenden Normen: Die Bewohnerinnen und Bewohner eines Kleinststaates, die sich regelmässig im Nachbarland aufhalten und dessen Medien konsultieren, stören sich kaum an der Tatsache, dass dies- und jenseits der Grenze dasselbe gilt. Schwieriger würde die Akzeptanz von Einschränkungen, wenn in der Nachbarschaft weniger einschneidende Regeln gelten würden.⁵²⁷ StGH 2021/082 Erw. 3.5 sagte es so: «Aufgrund dieser engen Verflechtung⁵²⁸ wäre insbesondere eine von der Schweiz wesentlich abweichende Corona-Politik gar nicht praktikabel.» Weil sich die Regierung auf das Schweizer Epidemien-gesetz, das Covid-19-Gesetz und verschiedene Schweizer Verordnungen stützen konnte, musste sie nicht sämtliche gesetzlichen Grundlagen selbst erarbeiten. Dies hätte mehr Zeit gebraucht und hätte zu grösseren politischen Diskussionen führen können. Man stelle sich bloss vor, die zuständigen Stellen in Liechtenstein hätten im Frühling 2020 den Einkaufstourismus

⁵²⁶ Siehe die Medienmitteilung vom 1. April 2020 «Unterstützung durch Schweizer Sanitätssoldaten» abrufbar unter: <https://www.llv.li/medienmitteilungen/detail/3659/unterstuetzung-durch-schweizer-sanitaetssoldaten>. Liechtenstein hatte sein Hilfsbegehren auf das Abkommen vom 2. November 2005 über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen, LGBl. 2006 Nr. 205 LR 0.141.310.12, gestützt.

⁵²⁷ Schiess Rütimann, Schutz von Gesundheit und Gesundheitswesen, in: Jusletter 15. Februar 2021, Rz. 67. Sogar die Motion von El-kuch und Rehak (siehe Fn. 116) sagte, dass die Massnahmen in Liechtenstein «aufgrund der offenen Grenze – soweit sinnvoll – im Gleichschritt mit der Schweiz (Bund und den Kantonen St. Gallen und Graubünden)» erlassen werden sollten.

⁵²⁸ StGH 2021/082 Erw. 3.5 erwähnt die Pendlerinnen und Pendler und die Verpflichtungen aus dem Zollanschlussvertrag.

nach Österreich und Deutschland verbieten wollen,⁵²⁹ ohne sich hierzu auf eine Bestimmung in der Schweizer Covid-19-Verordnung⁵³⁰ berufen zu können.⁵³¹ Angesichts der vielen Grenzgängerinnen und -gänger und der grossen Anzahl an Einwohnerinnen und Einwohnern, die regelmässig in Österreich einkaufen, hätte ein solcher Entscheid grössere Kritik hervorrufen können.

Allerdings kann eine unreflektierte Anwendung von Schweizer Recht in Liechtenstein zu Friktionen mit der Verfassung oder zu unbeabsichtigten Leerstellen führen: Die Kritik in StGH 2022/003 an der mangelhaften gesetzlichen Grundlage für den Wechsel von 3G zu 2G dürfte sich damit erklären, dass die Schweizer 2G-Regelung übernommen wurde. Bei der Auflistung der in den Covid-19-Verordnungen vorgesehenen Massnahmen betreffend Betriebe und öffentlich zugängliche Einrichtungen wurde überdies wohl nicht bedacht, dass die entsprechenden Schweizer Verordnungen die Regeln für Alters-, Pflege- und Behindertenheime sowie Spitäler und Kliniken nicht erwähnen mussten, weil diese von den Kantonen erlassen worden waren.⁵³² Indem StGH 2022/003 den liechtensteinischen Gesetzgeber verpflichtet, auch in einem Bereich, in dem der Bundesrat mittels Verordnung eine Regelung getroffen hat, für einen schweren Grundrechtseingriff eine Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn zu schaffen, «mischt» er das eingespielte Verfahren «auf». Bisher war das Augenmerk darauf gerichtet, welche Schweizer Normen von Liechtenstein übernommen werden sollen (und müssen) und für welche es im Interesse Liechtensteins gilt, eine Ausnahme zu vereinbaren. Nun müssen – nach Ansicht des Staatsgerichtshofes – die Regierung und der Landtag obendrein die von der Schweiz übernommenen Normen daraufhin prüfen, ob sie vor dem Legalitätsprinzip standhalten.

Soweit ersichtlich, wurde in der Schweiz nicht thematisiert, dass verschiedene Erlasse auch für Liechtenstein Gültigkeit hatten. Ob allen Grenzbehörden bewusst war, dass ein liechtensteinischer wie ein Schweizer Pass zu behandeln ist oder ob Personen mit liechtensteinischer Staatsangehörigkeit oder einem liechtensteinischen Aufenthaltstitel bei der Einreise in die Schweiz allenfalls Probleme hatten, ist nicht bekannt.⁵³³ Es sind keine Daten öffentlich zugänglich zur Unterstützung von Liechtensteinerinnen und Liechtensteinern durch das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA).⁵³⁴ Ihre Unterstützung durch die Helpline des EDA, durch Rückflüge etc. stützt sich allerdings nicht auf den Zollanschlussvertrag, sondern auf die Vereinbarungen über die Vertretung der liechtensteinischen Interessen durch die Schweiz im Ausland.⁵³⁵

7.2.2.2 Würdigung bezüglich rechtlicher Aspekte

Mit Blick auf die rechtliche Bedeutung der Frage wäre zu erwarten gewesen, dass sich die politischen und juristischen Diskussionen darum drehen, welche Aspekte der Schweizer Regelungen Zollvertragsmaterie sind und deshalb eins zu eins übernommen werden müssen, und welche nicht vom Zollanschlussvertrag gedeckt sind und deshalb Freiräume lassen. Von der Regierung wurde der Zollanschlussvertrag in Landtagssitzungen immer wieder erwähnt. Sie argumentierte jedoch nicht strikt juristisch, sondern allgemeiner mit den gutnachbarschaftlichen Beziehungen, dem Angewiesensein Liechtensteins auf die Plätze in den Intensivstationen der Schweizer Spitäler und mit dem Anliegen, ein Regelungsgefälle zu vermeiden.

Während der Pandemie wurde nicht über die Mechanismen des Zollanschlussvertrags im Allgemeinen diskutiert und auch nicht über die Probleme, die sich stellen, wenn sehr viele Schweizer Rechtsvorschriften in

⁵²⁹ Siehe die Schilderung, wie es zum Einkaufstourismusverbot kam und zu den unterschiedlichen Rechtsauffassungen über das Verbot: *Geschäftsprüfungskommission des Ständerates*, Umsetzung der Covid-19-Massnahmen an der Grenze, BBl 2021 2393 (S. 12 ff.).

⁵³⁰ Änderung vom 16. April 2020 der COVID-19-Verordnung 2 (Einschränkung der Ein- und Ausfuhr von Waren), AS 2020 1245.

⁵³¹ So in Art. 3a der Verordnung vom 17. April 2020 betreffend die Abänderung der Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus, LGBl. 2020 Nr. 141.

⁵³² Siehe dazu Kapitel 5.3.3.4.

⁵³³ Es ist bezeichnend, dass Liechtenstein in *Geschäftsprüfungskommission des Ständerates*, Umsetzung der Covid-19-Massnahmen an der Grenze, BBl 2021 2393, mit keiner Silbe erwähnt wird.

⁵³⁴ Siehe zu den vom EDA im Jahr 2020 erbrachten umfangreichen Leistungen an im Ausland «gestrandete» Schweizer Reisende: *Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte*, Jahresbericht 2020, BBl 2021 570 (S. 86-90). In der Medienmitteilung vom 3. April 2020 (siehe Fn. 157) wurde die «gute Zusammenarbeit mit den deutschsprachigen Staaten, allen voran mit der Schweiz» gelobt, die es ermöglicht hatte, «in über 50 Fällen Staatsangehörigen und ausländischen Personen mit Wohnsitz in Liechtenstein die Rückkehr ins Land zu ermöglichen».

⁵³⁵ Siehe insbesondere die Hinweise im Notenaustausch vom 8. April 2022 zwischen Liechtenstein und der Schweiz über die Vertretung der konsularischen Interessen Liechtensteins durch die Schweiz in Ländern, in denen Liechtenstein selbst vertreten ist, LGBl. 2022 Nr. 137 LR 0.190.910.111.

sehr kurzer Zeit anwendbar erklärt werden müssen. Dies sollte nun nachgeholt werden. Es stellen sich insbesondere die folgenden Fragen:

- Welche Regeln müssen getroffen werden, damit Normen zeitgleich in der Schweiz und in Liechtenstein in Kraft treten können?
- Ist die Aufdatierung der Anlagen I und II zweimal im Jahr noch angemessen? Hat sich die häufigere Aufdatierung während der Pandemie in der gewählten Form bewährt?

In Liechtenstein war der Rechtsschutz betreffend die Covid-19-Verordnung, welche die Regierung erlassen hatte, um die Schweizer Verordnungen umzusetzen, umfassender als in der Schweiz der Schutz vor Einschränkungen in den Schweizer Erlassen.⁵³⁶ In StGH 2021/081 und StGH 2021/082 wurde die Verordnung vom 9. September 2021 über die Abänderung der Covid-19-Verordnung⁵³⁷ angefochten, in StGH 2022/003 die Verordnung vom 15. Dezember 2021 über die Abänderung der Covid-19-Verordnung.⁵³⁸ Dem StGH lagen also zwei von der Regierung erlassene und im Landesgesetzblatt gemäss den Vorgaben für liechtensteinisches Recht kundgemachte Erlasse zur Prüfung vor und nicht in der Anlage I zum Zollvertrag für in Liechtenstein anwendbar erklärte Schweizer Verordnungen. Es bestand deshalb für den StGH keine Notwendigkeit zu klären, ob und wie eine Schweizer Verordnung oder ein Schweizer Gesetz angefochten werden dürften, die gemäss den Vorgaben über die Kundmachung der in Liechtenstein anwendbaren Schweizerischen Rechtsvorschriften kundgemacht worden sind, weil sie eine Zollvertragsmaterie darstellen. Nicht zu prüfen hatte der StGH in dem ihm während der Pandemie vorgelegten Fällen, ob eine Verfügung angefochten werden dürfte, die sich unmittelbar auf ein anwendbares Schweizer Gesetz oder eine Schweizer Verordnung stützt und ob in einer solchen Beschwerde geltend gemacht werden dürfte, dass sich die Verfügung nicht an die Vorgaben des Schweizer Gesetzes oder der Schweizer Verordnung hält.

In einem früheren Urteil zum Zollanschlussvertrag (VBI 2000/162) hatte die VBI eher beiläufig ausgeführt, die Nichtanwendung des Schweizer Umweltschutzgesetzes, das in der Anlage I zum Zollvertrag aufgeführt ist, stelle einen «völkerrechtlichen Verstoss gegen den Zollvertrag» dar.⁵³⁹ Unter anderem war in diesem Urteil das Argument der «Wettbewerbsverzerrung» vorgebracht worden. Solche gelte es durch die analoge Anwendung zu vermeiden.⁵⁴⁰ Im Zusammenhang mit Grundrechtseingriffen, welche sich weder gegen Unternehmen richten noch die Wirtschafts- oder Eigentumsfreiheit sonstwie tangieren, wäre eine solche Argumentation allerdings weniger überzeugend.

Diese Ausführungen sollen zeigen, dass viele dogmatische Fragen zu den gestützt auf den Zollanschlussvertrag in Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften schon lange nicht mehr gestellt worden sind und noch nicht restlos geklärt sind.

7.3 Abhängigkeit von den Nachbarstaaten

Dieses Kapitel strebt nicht an, die Verflechtungen Liechtensteins mit seinen Nachbarstaaten lückenlos zu beschreiben. Vielmehr sollen einzelne Beispiele die Vielfalt der Herausforderungen illustrieren.

Zuverlässige Informationen über die Entwicklung einer Pandemie sind unabdingbar. StGH 2021/082 Erw. 3.5 führte hierzu aus: «[...] Ein Kleinstaat wie Liechtenstein hat schon gar nicht die Ressourcen, um die sich dauernd ändernde Corona-Lage wirklich eigenständig beurteilen zu können. Deshalb muss er sich primär auf die Erkenntnisse ausländischer Behörden stützen.»⁵⁴¹ Genauso wichtig war und ist der Zugang zu Corona-Tests, Medikamenten, Impfstoffen etc.

⁵³⁶ Siehe die Kapitel 6.2 und 6.3.

⁵³⁷ LGBl. 2021 Nr. 285.

⁵³⁸ LGBl. 2021 Nr. 405.

⁵³⁹ VBI 2000/162 Erw. 18.

⁵⁴⁰ VBI 2000/162 Erw. 18.

⁵⁴¹ Ähnlich auch der Abgeordnete Peter Frick in der Landtagssitzung vom 10. März 2022 (Landtags-Protokolle 2022, S. 223): «Man muss auch sehen, dass hinter dem Epidemienstab, in den eben Liechtenstein eingebunden ist, [...], da steht ein ganzes Korps an Personen, die sich einfach mit solchen Themen auskennen. Wir können uns als Land dies einfach nicht leisten und haben daher wirklich eine sehr vorteilhafte Lösung mit dem Zollvertrag, der eben vorsieht, dass wir in diesem Epidemienstab sind.»

Liechtenstein war – wie alle Staaten – unmittelbar betroffen von Massnahmen, die in seinen Nachbarstaaten getroffen worden waren. Dies waren im Frühling 2020 insbesondere die von Österreich und Deutschland vorgenommenen Einreisebeschränkungen,⁵⁴² die Schliessung von kleineren Grenzübergängen per Dienstag, 17. März 2020,⁵⁴³ und die Tatsache, dass die Busse ab Montag, 16. März 2020, nicht mehr über die Grenze nach Österreich fahren konnten.⁵⁴⁴ Für die Betroffenen einschneidend war auch die Tatsache, dass in den Schweizer Spitälern und im Landesspital während vieler Monate nur noch so genannt notwendige Eingriffe vorgenommen wurden. Für Diskussionen in Liechtenstein sorgte jeweils auch, welche Geschäfte und Restaurants in Österreich unter welchen Bedingungen wieder öffneten.

Für die Versorgung seiner Bevölkerung ist Liechtenstein auf öffentliche und private Einrichtungen im angrenzenden Ausland angewiesen. Man denke insbesondere an Spitäler, Schulen, Flughäfen oder Gefängnisse. Werden die Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner beim Zugang zu solchen Einrichtungen – gestützt auf Vereinbarungen zwischen Liechtenstein und seinem Nachbarstaat – wie Einheimische behandelt, haben sie auch in der Krise Zugang. Es sei denn, der Staat oder die Einrichtung priorisiere die vor Ort wohnhaften Personen. Auch wenn die Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner die ausländischen Einrichtungen weiterhin benützen dürfen, können Probleme auftreten. Dies z. B. wenn sie die Einrichtungen während einer Krise nicht mehr benützen können oder wollen (weil beispielsweise die Anreise wegen der Einreiseformalitäten zu umständlich geworden ist). In diesem Fall würde sich bei einer länger anhaltenden Krise die Frage stellen, ob Liechtenstein weiterhin Zahlungen an die Einrichtung leisten soll oder muss.

Immer wieder wurde von Seiten Regierung betont, dass Liechtenstein auf die Intensivbetten in Schweizer Spitälern angewiesen ist und deshalb dafür sorgen sollte, dass die Fallzahlen in Liechtenstein nicht explodieren.⁵⁴⁵ Eine unmittelbare rechtliche Verpflichtung, schweizerische Gesundheitseinrichtungen nicht über Gebühr zu «strapazieren», bestand und besteht nicht. Der Regierung ist jedoch zuzustimmen, dass es negative Konsequenzen für Liechtenstein haben könnte, wenn seine Einwohnerinnen und Einwohner übermässig häufig von Schweizer Spitälern versorgt werden müssten. Schweizer Partner könnten sich überlegen, Liechtenstein in Zukunft schlechtere Konditionen anzubieten oder Kooperationen aufzukündigen.

Rein von der Anzahl der direkt betroffenen Personen stand jedoch nicht der Zugang von Liechtensteinerinnen und Liechtensteinern zu ausländischen Einrichtungen im Vordergrund, sondern die Frage, wie die vielen Grenzgängerinnen und Grenzgänger, die nicht von zu Hause aus arbeiten konnten, wie insbesondere Angestellte aus dem Gesundheitswesen, weiterhin zu ihren Arbeitsstätten gelangen konnten. Die stets offene Grenze zur Schweiz und dass die Busverbindungen über den Rhein nie eingestellt wurden, erwiesen sich als wertvoll. Ebenso die Tatsache, dass die liechtensteinischen Behörden den Austausch mit den österreichischen und insbesondere vorarlbergischen Amtskolleginnen und -kollegen regelmässig pflegen und so den Dialog bei Ausbruch der Pandemie umgehend aufnehmen konnten.

8 ZUSAMMENFASSENDE WÜRDIGUNG UND EMPFEHLUNGEN

In diesem letzten Kapitel sollen die wichtigsten Erkenntnisse zusammengetragen werden. Es beginnt mit einer Übersicht über die Fragestellung dieser Untersuchung. Danach werden Parallelen und Unterschiede in der Ausgestaltung der liechtensteinischen Rechtsordnung im Vergleich zur Schweiz hervorgehoben. Es folgen Hinweise auf – aus rechtlicher Sicht – kritische Punkte sowie auf positive Aspekte, bevor die Studie mit einer Auflistung von Erkenntnissen und Anregungen schliesst.

⁵⁴² So für die Schweiz *Geschäftsprüfungskommission des Ständerates*, Umsetzung der Covid-19-Massnahmen an der Grenze, BBl 2021 2393 (S. 26).

⁵⁴³ *apa*, Österreich führt Kontrollen ein und schliesst kleine Übergänge, *Liechtensteiner Volksblatt*, 16.03.2020, S. 4.

⁵⁴⁴ *hm/pd*, Busse der LIEmobil fahren nur bis an die Grenzen, *Liechtensteiner Volksblatt*, 16.03.2020, S. 4.

⁵⁴⁵ Siehe z. B. Gesundheitsminister Mauro Pedrazzini, Landtags-Protokolle 2020, S. 495 (Sitzung vom 8. April 2020).

8.1 Überblick über den Inhalt der Untersuchung

In dieser Studie stehen Fragen zu den Grundrechten im Vordergrund. Vertieft geprüft werden Kontaktbeschränkungen in Heimen,⁵⁴⁶ die Besuchsrestriktionen im Landesgefängnis,⁵⁴⁷ die (verwaltungs-)strafrechtlichen Bestimmungen in den Covid-19-Verordnungen⁵⁴⁸ und die Verschiebung der Volksabstimmungen vom 7. Juni 2020.⁵⁴⁹ Einen grossen Raum nimmt das Verhältnis der liechtensteinischen Normen zu den schweizerischen Rechtsvorschriften ein, besteht doch bei der Bekämpfung von Epidemien gestützt auf den Zollanschlussvertrag eine grosse inhaltliche Übereinstimmung.⁵⁵⁰ Wichtig ist jedoch, die unterschiedlichen Voraussetzungen zur Kenntnis zu nehmen, unter denen die Normen zur Bekämpfung des Coronavirus und der Folgen der Pandemie erlassen wurden⁵⁵¹ sowie gerichtlich überprüft werden konnten und können.⁵⁵² Die Darstellung von Urteilen aus Deutschland, Österreich und der Schweiz sowie des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) hilft, die liechtensteinischen Regeln zu beurteilen.⁵⁵³

Dass noch nie so viele Erlasse in so kurzer Zeit kundgemacht wurden und wohl noch nie eine einzelne Verordnung so häufig abgeändert wurde wie die Covid-19-Verordnung vom 25. Juni 2020, braucht nicht näher ausgeführt zu werden. Interessant ist aber, dass die liechtensteinischen Covid-19-Verordnungen kürzer und damit in der Regel besser verständlich waren als ihre Schweizer Pendanten. Nicht ganz einfach gestaltete sich das Ermitteln der einschlägigen Bestimmungen allerdings dann, wenn es sich um eine Materie handelte, die nicht in der liechtensteinischen Covid-19-Verordnung abgehandelt wurde, sondern in einer Schweizer Verordnung, auf die in der Kundmachung der Abänderung der Anlage I zum Zollvertrag verwiesen wurde – insbesondere wenn in der Kundmachung auch noch präzisierende Angaben erfolgten.

Die liechtensteinische Regierung erliess weniger Verordnungen als der Schweizer Bundesrat. Dies überrascht, wurden doch in der Schweiz – insbesondere im Bereich der Bildung sowie der Heime und Spitäler – viele Verordnungen durch die Kantonsregierungen erlassen, so dass hierzu auf Ebene Bund keine Regelungen getroffen werden mussten. In Liechtenstein liegen auch diese Kompetenzen beim Land. Trotzdem kam es nicht zu einer Flut von Verordnungen der Regierung.

Die Covid-19-Verordnung vom 28. Februar 2020⁵⁵⁴ hatte lediglich das Verbot von öffentlichen und privaten Grossveranstaltungen zum Gegenstand. Ab der Covid-19-Verordnung vom 13. März 2020⁵⁵⁵ finden sich in den Verordnungen jedoch Regelungen für die verschiedensten Themen. Grenzübertritte, Ausfuhrbewilligungen für medizinische Schutzausrüstungen, Veranstaltungsverbote, Vorgaben für den Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, Sitzpflicht während der Konsumation in einem Restaurant oder Vorgaben für die Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung – um nur einige Beispiele zu nennen – waren bis dahin noch nie in einem einzigen Erlass versammelt. Entsprechend waren immer zahlreiche Ämter, Unternehmen, zivilgesellschaftliche Akteure sowie breite Teile der Bevölkerung von den Regelungen betroffen.

8.2 Nähe zur Schweiz

Bei der Bekämpfung von Epidemien handelt es sich um eine Zollvertragsmaterie.⁵⁵⁶ Das Schweizer Epidemienengesetz (EpG) billigt den zuständigen Behörden bereits in der normalen Lage relativ weit gehende Kompetenzen zu. Sie reichen (siehe Art. 40 Abs. 2 EpG) bis zum Verbot von Veranstaltungen und zur Schliessung von Betrieben.⁵⁵⁷ Beim Ergreifen der Massnahmen konnte die Regierung (und musste auch weitgehend) auf

⁵⁴⁶ Siehe Kapitel 5.3.3.

⁵⁴⁷ Siehe Kapitel 5.4.2.

⁵⁴⁸ Siehe Kapitel 5.3.1.

⁵⁴⁹ Siehe Kapitel 4.4.2.

⁵⁵⁰ Siehe Kapitel 3 und Kapitel 7.2.

⁵⁵¹ Siehe Kapitel 7.2.1 und auch die Kapitel 4.2 sowie 4.3.

⁵⁵² Siehe Kapitel 6.2 und 6.3.

⁵⁵³ Siehe Kapitel 5.5.

⁵⁵⁴ LGBl. 2020 Nr. 72.

⁵⁵⁵ LGBl. 2020 Nr. 94.

⁵⁵⁶ Siehe Kapitel 3.1.

⁵⁵⁷ Siehe Kapitel 4.1.1.

die in der Schweiz geltenden Regelungen zurückgreifen. Sie brauchte nicht alle Massnahmen selbst zu formulieren.

Landtag, Regierung und Landesfürst sowie die Gerichte konnten ihren Aufgaben nachkommen. Auch die Landesverwaltung, die öffentlichen Unternehmen und die Gemeinden waren nicht in ihrer Existenz bedroht. Darum drängte sich keine Diskussion über die verfassungsrechtliche Ordnung auf. Wie dies in einer stärker als «hausgemacht» empfundenen Notsituation wäre, in der nicht Rückgriff auf schweizerische Rechtsvorschriften genommen werden könnte, und in der ein Staatsorgan unter ständige Kritik geriete oder nicht mehr handlungsfähig wäre, muss offengelassen werden.

Wegen der engen Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Liechtenstein während der Pandemie war Liechtenstein nicht gezwungen, seine Mitgliedschaft im EWR für die Beschaffung von Impfstoffen etc. zur Geltung zu bringen.⁵⁵⁸ Die Schweiz sicherte die Versorgung Liechtensteins mit den von ihr beschafften Impfstoffen und mit Verimpfungsmaterial im Dezember 2020 vertraglich zu.⁵⁵⁹ Es ist jedoch gut denkbar, dass in einer anders gearteten Krise die Einbettung in den EWR eine viel grössere Bedeutung erlangen könnte.

Weil Österreich früher vom Coronavirus betroffen war, konnte Liechtensteins Bevölkerung sehen, welche Regelungen in etwa auf das Land zukommen könnten. Andererseits waren die Schweizer Massnahmen, denen Liechtenstein weitgehend folgte, im Vergleich zu Österreich und Deutschland in vielen Punkten moderater.⁵⁶⁰ Es gab in Liechtenstein und der Schweiz zum Beispiel keine Ausgangssperren und in Liechtenstein keine Homeofficepflicht.⁵⁶¹ Gleichwohl kam es auch hier zu Protesten. Die drei vor den Staatsgerichtshof gebrachten Beschwerden kamen von Corona-Massnahmen-Gegnerinnen und -Gegnern. Bis jetzt – Stand: 6. Februar 2023 – wurden vom StGH keine Beschwerden von Einzelpersonen beurteilt, die Adressaten einer Verfügung waren. Sowohl in Liechtenstein als auch in der Schweiz fehlt es an einer gerichtlichen Klärung der Rechtsnatur der Schutzkonzepte. Offen ist auch, wie Empfehlungen rechtlich zu würdigen sind, die von Behörden und Verbänden ausgesprochen wurden und zum Teil auch Eingang in die Covid-19-Verordnungen fanden.⁵⁶²

8.3 Unterschiede zur Schweiz

Die liechtensteinische Regierung stützte ihre Massnahmen wie der Bundesrat auf die wenig spezifischen Bestimmungen des Epidemiengesetzes, insbesondere auf Art. 40 Abs. 2 EpG, und später auch auf das schweizerische Covid-19-Gesetz. Dies kritisierte der Staatsgerichtshof in StGH 2022/003 für die nicht mehr leichte Einschränkung durch das 2G-Regime.⁵⁶³ Anders als der Bundesrat, dessen Notverordnungen an die Stelle von Gesetzen treten und diese materiell abändern dürfen, verfügt die Regierung Liechtensteins nämlich nur über das Recht, Verordnungen zu erlassen, die ihre Grundlage in einem Gesetz finden.⁵⁶⁴ Greifen Massnahmen stark in die Grundrechte ein oder erfordern sie eine Ergänzung oder Änderung von Gesetzesbestimmungen, so müssen sie in einem Gesetz im formellen Sinn verankert werden. Wenn der Landtag arbeitsfähig ist, kann er sehr kurzfristig einberufen werden.⁵⁶⁵ Falls er nicht genügend rasch einberufen werden kann, muss die Regierung für Regelungen, die über das hinausgehen, was sie mittels einer Durchführungsverordnung anordnen darf, gemäss Art. 10 LV den Landesfürsten um den Erlass einer Notverordnung bitten.⁵⁶⁶

Seit März 2020 verabschiedete der Landtag verschiedene Gesetze, die der Bewältigung der Folgen der Pandemie dienten. Erst mit der Änderung des Gesundheitsgesetzes vom 29. Juni 2022, welche die Grundlage für die Einführung einer 2G-Regelung schaffen sollte, erliess er eine Gesetzesbestimmung für einschränkende Massnahmen. Während der gesamten Pandemie verfolgte der Landtag seine übrigen Gesetzgebungsprojekte

⁵⁵⁸ Siehe Kapitel 7.1.

⁵⁵⁹ Siehe Kapitel 5.10.1 in *Frommelt/Schiess Rütimann, Krisenmanagement, 2023*.

⁵⁶⁰ Siehe den internationalen Vergleich in Kapitel 7 in *Frommelt/Schiess Rütimann, Krisenmanagement, 2023*.

⁵⁶¹ Siehe Kapitel 5.1.

⁵⁶² Siehe Kapitel 5.3.2.

⁵⁶³ Siehe Kapitel 5.5.2.3.

⁵⁶⁴ Siehe insbesondere Kapitel 4.1.4.

⁵⁶⁵ Siehe Kapitel 4.3.2.

⁵⁶⁶ Siehe Kapitel 4.1.5.

weiter. Lediglich bei denjenigen Beschlüssen, die der Bewältigung der Folgen der Pandemie dienten, schloss er das Referendum mittels Dringlicherklärung aus.

Der Rechtsweg zum Staatsgerichtshof wurde nur in drei Fällen und relativ spät besprochen. Wie dargestellt wird,⁵⁶⁷ bestehen im Rechtsschutz zwischen Liechtenstein und der Schweiz grosse Unterschiede. Mit den von den Beschwerdeführerinnen und -führern auf Art. 20 Abs. 1 Bst. c StGHG und auf Art. 15 Abs. 3 StGHG gestützten Beschwerden erhielt der Staatsgerichtshof die Möglichkeit, liechtensteinische Verordnungsbestimmungen unmittelbar nach ihrem Erlass abstrakt auf ihre Verfassungsmässigkeit zu überprüfen. Dieser Aspekt der Verfassungsgerichtsbarkeit erweist sich in einer Krise, in der sich Unmut gegen die Regierung aufstauen kann, als wertvoll.

8.4 Kritische Punkte

In der rechtswissenschaftlichen Literatur war vermutet worden, dass sich die Frage, ob Corona-Massnahmen zulässig sind, bei der Verhältnismässigkeitsprüfung entscheidet. Die Urteile des Staatsgerichtshofes zeigen für Liechtenstein ein anderes Bild. In StGH 2021/081, Erw. 2.3, und StGH 2021/082, Erw. 5.1, prüfte er die gesetzliche Grundlage eingehend, ebenso in StGH 2022/003, Erw. 4. Hier gelangte er zum Schluss, dass das Erfordernis der genügenden gesetzlichen Grundlage für die Einführung des 2G-Regimes nicht erfüllt war. Auch die in dieser Untersuchung vorgenommene Analyse der (verwaltungs-)strafrechtlichen Bestimmungen zeigt ein Defizit bezüglich der Verankerung in einem Gesetz,⁵⁶⁸ ebenso diejenige der Kontaktbeschränkungen in Heimen.⁵⁶⁹ Die Einschränkungen des Besuchsrechts im Landesgefängnis fanden ihre Grundlage in einem Gesetz, dem Covid-19-VJBG. Dessen Bestimmung erstreckt sich jedoch nur auf Untersuchungshäftlinge und Besuche von Familienangehörigen, nicht auf Kontakte mit Rechtsvertretern. Aus den Rechenschaftsberichten der Regierung geht jedoch hervor, dass alle Insassen des Landesgefängnisses nur im Glasbesuchsraum hinter einer Glasscheibe mit Gegensprechanlage Besuch empfangen durften.⁵⁷⁰ Gestützt auf die veröffentlichten Materialien lässt sich nicht beurteilen, ob es von April 2020 bis zum 30. September 2021 und vom 5. November 2021 bis zum 30. Juni 2022 erforderlich war, dass die Insassen des Landesgefängnisses keinen physischen Kontakt mit ihren Besucherinnen und Besuchern haben durften.⁵⁷¹

Für die Verschiebung der Volksabstimmungen vom 7. Juni 2020 brachte die Regierung überzeugende politische Argumente vor. Sie hätte den Beschluss nach der hier vertretenen Ansicht jedoch dem Landtag überlassen müssen, weil sich die Verschiebung über die Vorgabe von Art. 72 Abs. 1 VRG hinwegsetzte, dass Volksabstimmungen innerhalb von drei Monaten durchzuführen sind.⁵⁷²

Aus den Covid-19-Verordnungen ging häufig nicht hervor, wer für den Vollzug zuständig war.⁵⁷³ In den Verordnungen wurde auch der Rechtsweg nicht aufgezeigt, und Anordnungen von Ämtern ergingen zum Teil ohne Rechtsmittelbelehrung. Dies ist bedauerlich, aber verständlich. Es hätte zusätzlicher Ressourcen bedurft, um für die unterschiedlichen Themenbereiche in den Covid-19-Verordnungen innert nützlicher Frist den Rechtsweg aufzuzeigen.

8.5 Positive Punkte

Eine Evaluation führt diejenigen Punkte einer vertieften Prüfung zu, die kritisch sein könnten. Dies gilt auch für diese Studie. An dieser Stelle soll jedoch auch festgehalten werden, welche positiven Aspekte sich im Zuge der Untersuchung zeigten.

Es ist dies insbesondere, dass der Landtag schon am 20. März 2020 zur ersten Sondersitzung zusammentrat und dass die Regierung in den Landtagssitzungen regelmässig Bericht erstattete, die Fragen der Abgeordneten beantwortete, Journalistinnen und Journalisten sowie Bürgerinnen und Bürgern Red und Antwort stand.

⁵⁶⁷ Siehe Kapitel 6.2 und 6.3.

⁵⁶⁸ Siehe Kapitel 5.3.1.

⁵⁶⁹ Siehe Kapitel 5.3.3.

⁵⁷⁰ Siehe Kapitel 5.4.2.3 und 5.4.2.4.

⁵⁷¹ Siehe Kapitel 5.4.2.5.

⁵⁷² Siehe Kapitel 4.4.4.3.

⁵⁷³ Siehe Kapitel 4.2.

Die Urteile des Staatsgerichtshofes fanden Gehör, in den Medien, in der Öffentlichkeit sowie bei Regierung und Landtag.⁵⁷⁴ Der Staatsgerichtshof konnte angerufen werden und eine abstrakte Normenkontrolle vornehmen, weil das Gesetz über den Staatsgerichtshof sehr viele verschiedene Beschwerdemöglichkeiten vorsieht⁵⁷⁵ und das COVID-19-VJBG die Grundlage dafür schuf, dass die Arbeit an den Gerichten fortgesetzt werden konnte.⁵⁷⁶

In den nächsten Monaten werden in vielen Staaten weitere Urteile zu Corona-Massnahmen ergehen. Auch wenn sie nicht das liechtensteinische Recht zum Gegenstand haben, können sie dem liechtensteinischen Gesetzgeber und dem Verordnungsgeber Hinweise geben, welche Massnahmen zur Bekämpfung einer weiteren Epidemie verhältnismässig sein könnten und welche eher nicht. Wie die StGH-Urteile und die in Kapitel 5 in *Frommelt/Schiess Rütimann* (2023) dargestellten Massnahmen zeigen, hängt die Frage, welche Einschränkung (noch) verhältnismässig ist und welche nicht (mehr), jedoch sehr stark von den konkreten Umständen und dem Verlauf der Epidemie ab. Überdies gilt es in Erinnerung zu rufen, dass Gerichte nur dann Urteile fällen können, wenn sie angerufen werden. Es ist deshalb positiv hervorzuheben, dass die Liechtensteiner Medien mit ihrer Berichterstattung über Prozesse vor den verschiedenen Liechtensteiner Gerichten zeigten, dass die Richterinnen und Richter ihren Aufgaben auch während der Pandemie nachkamen.

Es wurde in dieser Untersuchung daran erinnert, dass Empfehlungen und Rechtsnormen auseinandergehalten werden müssen.⁵⁷⁷ Während einer Epidemie würden jedoch auch die am besten ausformulierten Gesetzesbestimmungen wenig auszurichten vermögen, wenn sich nicht ein Grossteil der Bevölkerung freiwillig an sanitärische Massnahmen halten würde. Dies setzt das Vertrauen der Einwohnerinnen und Einwohner voraus, dass die Vorgaben – gemäss dem jeweiligen Wissensstand – angemessen sind und ihrem Schutz und dem ihrer Nächsten dienen. Dass sich die liechtensteinischen Politikerinnen und Politiker sowie die übrigen Personen, die mit der Bekämpfung von Covid-19 betraut waren, an die Massnahmen hielten und keine Fälle von Korruption vorkamen, bestärkt dieses Vertrauen.

8.6 Ausgewählte Erkenntnisse und Empfehlungen

Die nachfolgenden Erkenntnisse und Empfehlungen für künftige Krisensituationen stützen sich auf die in den Kapiteln 1 bis 7 erfolgten Ausführungen.

Handlungsfähigkeit in Krisen

1. Wie schon früher in der Literatur erwähnt,⁵⁷⁸ fehlt es in der Verfassung an einer Regelung, die dann greift, wenn der Landtag nicht mehr handlungsfähig ist und zugleich auch der Landesfürst – z. B. wegen der Ansteckung mit einem Virus, über das noch wenig bekannt ist, – nicht in der Lage ist, Notverordnungen zu erlassen. Dazu kommt, dass die Geltung der Notverordnungen gemäss Art. 10 Abs. 2 letzter Satz LV auf sechs Monate beschränkt ist. Ihr Einsatz eignet sich deshalb nur bedingt in länger anhaltenden Krisen.
2. Um in einer Krise von der Regierung rascher eine Vorlage oder eine Postulatsbeantwortung zu erhalten, könnte der Landtag das Geschäftsverkehrs- und Verwaltungskontrollgesetz (GVVKG) so ergänzen, dass er Motionen und Postulate dringlich erklären kann. Wie die Ausführungen in dieser Studie zeigen (siehe Kapitel 4.3.3), bestand während der Corona-Pandemie kein solches Bedürfnis. Der Landtag erhielt die von ihm gewünschten Informationen, und die Regierung traf von sich aus die erforderlichen Massnahmen zur Bekämpfung der Pandemie und ihrer Folgen.

⁵⁷⁴ Siehe insbesondere Kapitel 3.3.

⁵⁷⁵ Siehe Kapitel 6.2.

⁵⁷⁶ Siehe Kapitel 6.1.

⁵⁷⁷ Siehe Kapitel 5.3.2.

⁵⁷⁸ So *Bussjäger*, Art. 10 LV, Online-Kommentar Liechtenstein-Institut, Rn. 59.

Dokumentation

3. Wenn eine Verordnung mehrere Themenbereiche regelt, einer Vielzahl von Personen Pflichten auferlegt und sie in verfassungsmässigen Rechten einschränkt, ohne dass diese Verordnungsbestimmungen in einem Gesetz präzise vorgezeichnet werden, ist es wichtig, dass die Verordnung von der Regierung mit einer schriftlichen Erläuterung versehen wird. Diese sollte online veröffentlicht werden und dauerhaft abgerufen werden können. (Siehe Kapitel 2)
4. Für die weitere Auseinandersetzung mit der Corona-Pandemie ist es notwendig, dass die Überlegungen, die zum Erlass von Verordnungen und zu Anordnungen gegenüber Institutionen und Organisationen geführt haben, zugänglich bleiben. Die Website mit den Medienmitteilungen soll weiterhin gepflegt werden. Diese und weitere veröffentlichte Unterlagen sollten auch nach Ende der Pandemie online zugänglich sein, z. B. auf einer Sonderplattform. (Siehe Kapitel 2)

Rechtssicherheit

5. Gesetze und Verordnungen sollten aus Gründen der Rechtssicherheit keine Empfehlungen enthalten und auch nicht auf solche verweisen. Es muss für jedermann klar erkennbar sein, welche Vorgaben strikt eingehalten werden müssen und Sanktionen nach sich ziehen, falls sie nicht befolgt werden. (Siehe Kapitel 5.3.2)
6. Strafbestimmungen, die bei der Bekämpfung einer Epidemie der Durchsetzung von Massnahmen gegenüber der Bevölkerung dienen, sollten direkt auf Art. 83 Abs. 1 Bst. j EpG verweisen. (Siehe Kapitel 5.3.1.4)
7. Art. 83 EpG sieht für die Verletzung von Massnahmen gegenüber der Bevölkerung und für andere Übertretungen als Strafe lediglich eine Busse vor. Zu Beginn der Pandemie wurden jedoch in der Covid-19-Verordnung für Zuwiderhandlungen gegen ihre Vorgaben Freiheitsstrafen bis zu drei Jahren vorgesehen. Falls die im Epidemiengesetz vorgesehenen Strafordrohungen nicht für genügend erachtet werden, hätten schärfere Strafordrohungen in einem Gesetz im formellen Sinn zu erfolgen. (Siehe Kapitel 5.3.1.3)
8. Es findet sich weder im Einführungs-Gesetz zum Zollvertrag noch im Gesetz über die Kundmachung der in Liechtenstein anwendbaren Schweizerischen Rechtsvorschriften eine explizite Regelung für das Vorgehen, wenn eine schweizerische Bestimmung in Liechtenstein sofort in Kraft treten soll. Es könnte diskutiert werden, ob diese Frage einer gesetzlichen Regelung zugeführt werden soll. (Siehe Kapitel 4.1.4)

Respektierung der Grundrechte im Allgemeinen

9. Der Staat muss seinen positiven Pflichten auch während einer Epidemie so weit als möglich nachkommen. Es sollte deshalb gestützt auf die während der Corona-Pandemie gemachten Erfahrungen zusammengetragen werden, welche entlastenden Angebote im Falle einer neuerlichen Epidemie denjenigen Menschen gemacht werden können, die besonders unter einschränkenden Massnahmen leiden. (Siehe Kapitel 5.2.2)
10. Das EGMR-Urteil CGAS gegen die Schweiz vom 15. März 2022 verlangt, dass die Verweigerung der Bewilligung einer Demonstration unverzüglich einem Gericht vorgelegt werden kann. Überdies fordert der EGMR, dass generell-abstrakt formulierte Versammlungsverbote rasch gerichtlich überprüft werden können. Sollten dem unter geltendem Recht Hindernisse entgegenstehen, wäre nach Abhilfe zu suchen. (Siehe Kapitel 5.5.1)
11. Damit die Wahrnehmung der politischen Rechte auch in einer Krise möglich ist, sollte eine Ergänzung der Verfassung und/oder des Volksrechtgesetzes (VRG) diskutiert werden, die in Notfällen Abweichungen von gesetzlichen Vorgaben zulässt, damit die Volksrechte dennoch geordnet ausgeübt werden können. (Siehe Kapitel 4.4.5)

Rechte von Heimbewohnerinnen und -bewohnern sowie Gefangenen im Speziellen

12. Infektionskrankheiten, die Eingriffe in die Bewegungsfreiheit von Heimbewohnerinnen und -bewohnern notwendig machen wie die Beschränkung des Besuchsrechts oder ein Ausgangsverbot, können immer

wieder ausbrechen. Für schwerwiegende Einschränkungen wie längerdauernde Besuchs- und Ausgangsverbote braucht es eine gesetzliche Grundlage. (Siehe Kapitel 5.3.3.6)

13. Die Anordnung massiver Eingriffe wie Besuchs- oder Ausgangsverbote für Heimbewohnerinnen und -bewohner sollte mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen werden. Überdies wäre zu prüfen, ob den Betroffenen nahestehende Personen oder Verbände in ihrem Interesse ein Rechtsmittel erheben dürften. Die Bewohnerinnen und Bewohner und ihnen nahestehende Personen sollten zudem die Möglichkeit haben, alle Eingriffe in einem niederschwellig angesetzten Verfahren von einer neutralen Instanz überprüfen zu lassen. (Siehe Kapitel 5.3.3.7)
14. Einschränkende Massnahmen gegenüber Gefangenen oder Bewohnerinnen und Bewohner von Heimen greifen in deren Grundrechte ein. Sie müssen vor Gericht gebracht werden können. Falls dies unter geltendem Recht nicht genügend rasch möglich sein sollte, wäre nach Abhilfe zu suchen. (Siehe Kapitel 5.3.3.1 und Kapitel 5.4.2.1)

9 REFERENZEN

- Alemanno, Alberto*, The European Response to COVID-19: From Regulatory Emulation to Regulatory Coordination? *European Journal of Risk Regulation* Vol. 11 (2020) Special Issue 2, Juni 2020, S. 307–316, abrufbar unter: <https://doi.org/10.1017/err.2020.44>
- Ammann, Odile/Uhlmann, Felix*, Switzerland: The (Missing) Role of Parliament in Times of Crisis, in: Kettemann, Matthias C./Lachmayer, Konrad (Hrsg.), *Pandemocracy in Europe: Power, Parliaments and People in Times of COVID-19*, Oxford 2022, S. 179–199, abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.5040/9781509946396.ch-009>
- Baumann-Hölzle, Ruth/Gregorowius, Daniel*, Moralische Eskalationen in der Corona-Krise: Ein Eskalationsmodell mit Beispielen aus dem Gesundheitswesen, in: Riedel, Annette/Lehmeyer Sonja (Hrsg.) *Ethik im Gesundheitswesen*, Berlin/Heidelberg 2022, abrufbar unter: https://doi.org/10.1007/978-3-662-58685-3_96-1
- Beck, Cyrus*, Verwaltungskompetenzen von Regierungsmitgliedern, Ämtern und besonderen Kommissionen, in: Hoch, Hilmar/Neier, Christina/Schiess Rütimann, Patricia M. (Hrsg.), *100 Jahre liechtensteinische Verfassung. Funktionen, Entwicklung und Verhältnis zu Europa*, LPS 62, Gamprin-Bendern 2021, S. 153–178
- Berka, Walter*, *Verfassungsrecht*, 8. Auflage, Wien 2021
- Biaggini, Giovanni*, Der coronavirusbedingte Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren – eine Fallstudie zur Tragfähigkeit von Art. 185 Abs. 3 BV, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl)* 121/2020, S. 277–288
- Biaggini, Giovanni*, Für ein freiheitliches, staatsgerichtetes Verständnis der Verhältnismässigkeit, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl)* 122/2021, S. 361 f.
- Biaggini, Giovanni*, Kommentar zu BGer 1C_147/2021 vom 24. Februar 2022, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl)* 123/2022, S. 273–282
- Biaggini, Giovanni*, Das Verfassungsgefüge im Stresstest der Pandemie. Über Defizite im rechtsstaatlich-demokratischen Schutzdispositiv (ausgehend von den Beispielen «Notrecht» und «Covid-Zertifikat»), *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl)* 123/2022, S. 59–91
- Bioethikkommission*, Eine Pandemie ist keine Privatsache. Stellungnahme der Bioethikkommission – 27. Oktober 2021, Wien, Oktober 2021, abrufbar unter: https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:26c9c44c-d696-460e-95dd-b833fab60c8d/stellungnahme_pandemie-keine-privatsache.pdf
- Bioethikkommission*, Zum Umgang mit knappen Ressourcen in der Gesundheitsversorgung im Kontext der Covid-19-Pandemie. Stellungnahme der Bioethikkommission, Wien, März 2020, abrufbar unter: https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:772d37b0-3db9-4c8b-b4fe-e6dca7b1b8d3/200402_Covid_Bioethik.pdf

- Braun Binder, Nadja/Glaser, Andreas*, Die Verschiebung von Volkswahlen und Volksabstimmungen, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 122/2021, S. 591–613
- Brunner, Florian/Wilhelm, Martin/Uhlmann, Felix*, Das Coronavirus und die Grenzen des Notrechts. Überlegungen zu einer ausserordentlichen Lage, Aktuelle Juristische Praxis (AJP) 2020, S. 685–701
- 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>
- Bundeskanzlei*, Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie (2. Phase / August 2020 bis Oktober 2021), Bern, 22. Juni 2022, abrufbar auf der Website der Bundeskanzlei: <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/fuehrungsunterstuetzung/krisenmanagement.html>
- Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS Bern*, Autorinnen und Autor: Stutz, Heidi/Bischof, Severin/Liechti, Lena, Genderspezifische Effekte der staatlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus Covid-19. Schlussbericht. Studie im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen (EKF), Bern, März 2022, abrufbar unter: https://www.ekf.admin.ch/dam/ekf/de/dokumente/Corona_EKF_Schlussbericht.pdf.download.pdf/Corona_EKF_Schlussbericht.pdf
- Bussjäger, Peter*,
- Art. 1 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendern 2016, verfassung.li (Stand: 31. August 2015)
 - Art. 10 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendern 2016, verfassung.li (Stand: 3. September 2015)
 - Art. 66 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendern 2016, verfassung.li (Stand: 17. Februar 2017)
 - Art. 92 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendern 2016, verfassung.li (Stand: 30. Januar 2019)
- Bussjäger, Peter*, Die Rangordnung der Grundrechte in der Krise, Journal für Rechtspolitik (JRP) 29 (2021), S. 251–262
- Deutscher Ethikrat*, Mindestmass an sozialen Kontakten in der Langzeitpflege während der Covid-19-Pandemie. Ad-hoc-Empfehlung, Berlin, 18. Dezember 2020, abrufbar unter: <https://www.ethikrat.org/fileadmin/Publikationen/Ad-hoc-Empfehlungen/deutsch/ad-hoc-empfehlung-langzeitpflege.pdf>
- Deutscher Ethikrat*, Solidarität und Verantwortung in der Corona-Krise. Ad-hoc-Empfehlung, Berlin, 27. März 2020, abrufbar unter: <https://www.ethikrat.org/fileadmin/Publikationen/Ad-hoc-Empfehlungen/deutsch/ad-hoc-empfehlung-corona-krise.pdf>
- Ehrenzeller, Bernhard/Brägger, Rafael*, Politische Rechte, in: Kley, Andreas/Vallender Klaus A. (Hrsg.), Grundrechtspraxis in Liechtenstein, LPS 52, Schaan 2012, S. 637–685, abrufbar unter: <https://www.eliechtensteinensia.li/viewer/image/000474899/637/>
- Feik, Rudolf*, «Redaktionelle» Hoppalas im COVID-19-Lockdown-Verordnungsrecht. Ein Blick zurück nach einem Jahr Corona-Pandemie, Journal für Rechtspolitik (JRP) 29 (2021), S. 47–60
- Frommelt, Christian/Milic, Thomas*, Wie Jugendliche die Corona-Pandemie erleben. Ergebnisse einer Umfrage an den liechtensteinischen Schulen. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern, Oktober 2021, abrufbar unter: https://www.liechtenstein-institut.li/application/files/2216/3540/9993/2021_10_28_Jugendbefragung_Corona_Summary.pdf
- Frommelt, Christian/Schiess Rütimann, Patricia M.*, Die Rolle des Landtages in der Coronapandemie. Kurzbericht, Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern, 29. November 2021, abrufbar unter: https://www.liechtenstein-institut.li/application/files/7016/3886/5772/2021_11_30_Landtag_Kurzbericht_Final.pdf
- Frommelt, Christian; Schiess Rütimann Patricia M.*, Das Krisenmanagement Liechtensteins in der Corona-Pandemie: Organisation, Kommunikation und Massnahmen. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern (2023)

- Froese, Judith*, Das Verhältnismässigkeitsprinzip in der Krise, *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)* 75 (2022), S. 389–400
- Funk, Bernd-Christian*, Covid-19 – Herausforderungen für den Gesetzgeber, *Journal für Rechtspolitik (JRP)* 29 (2021), S. 7–9
- Geschäftsprüfungskommission des Ständerates*, Umsetzung der Covid-19-Massnahmen an der Grenze. Bericht vom 22. Juni 2021 der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, BBl 2021 2393⁵⁷⁹
- Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte*
- Jahresbericht 2021 vom 25. Januar 2022 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte (Geschäft 22.004), BBl 2022 513, abrufbar unter: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2022/513/de>
 - Jahresbericht 2020 vom 26. Januar 2021 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte (Geschäft 21.004), BBl 2021 570, abrufbar unter: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2021/570/de>
- Geiger, Peter*, Kriegezeit. Liechtenstein 1939 bis 1945, Band 2, Zürich 2010
- Graham, Lewis*, Challenging State Responses to the Covid-19 pandemic before the ECtHR, 18. Oktober 2022, abrufbar unter: <https://strasbourgobservers.com/2022/10/18/challenging-state-responses-to-the-covid-19-pandemic-before-the-ecthr/>
- Greene, Alan*, Falling at the First Hurdle? *Terheş v Romania: Lockdowns and Normalising the Exception*, Strasbourg Observers, 18. Juni 2021, abrufbar unter: <https://strasbourgobservers.com/2021/06/18/falling-at-the-first-hurdle-terhes-v-romania-lockdowns-and-normalising-the-exception/>
- Guidon, Patrick*, Covid-19: Entwicklung und Einschätzung der Massnahmen im Justizbereich, *Anwaltsrevue* 2020, S. 199–201, und zugleich in «Justice – Justiz – Giustizia» 2020/2
- Hornich, Patricia*, COVID-19 and people with disabilities. Assessing the impact of the crisis and informing disability-inclusive next steps: Liechtenstein, November 2021, Bericht erarbeitet für: European Commission – Directorate General Employment, Social Affairs and Inclusion, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=25713&langId=en>
- hpz – Stiftung für Heilpädagogische Hilfe in Liechtenstein*
- Wir sind das hpz, Jahresbericht 2020, Schaan 2021, abrufbar unter: https://www.hpz.li/wp-content/uploads/2022/06/Jahresbericht_Stiftung_2020_Web.pdf
 - Wir sind das hpz. Jahresbericht 2021, Schaan 2022, abrufbar unter: https://www.hpz.li/wp-content/uploads/2022/06/Jahresbericht_Stiftung_2021_Web.pdf
- Hussein, Timur*, Unterschriftensammlungen im Volksgesetzgebungsverfahren in Zeiten der Coronapandemie. Rechtsfragen und Regelungsmöglichkeiten, *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)* 75 (2022), S. 63–72
- Interface Politikstudien Forschung Beratung AG*, Auswertung Krisenmanagement der Bundesverwaltung (2. Phase): Resultate als Grundlage für die Erstellung des Berichts – Arbeitsdokument zuhanden der Bundeskanzlei, Autoren/-innen: Balthasar, Andreas/Essig, Stefan/Schwenkel, Christof/Müller, Franziska/Grosjean, Nicolas, Luzern, 20. April 2022, abrufbar auf der Website der Bundeskanzlei: <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/fuehrungsunterstuetzung/krisenmanagement.html>
- Keisler, Robert/Hummelbrunner Sylvia*, Epidemienrecht, in: Resch, Reinhard (Hrsg.), *Das Corona-Handbuch. Österreichs Rechtspraxis zur aktuellen Lage*, Wien 2020, S. 1–33
- Kienapfel, Diethelm/Höpfel, Frank/Kert, Robert*, Grundriss des Strafrechts. Allgemeiner Teil, 16. Auflage, Wien 2020
- Kley, Andreas*, Die Covid-19-Rechtsetzung des Bundesrates als Krisen- und Angstkommunikation, in: Beck, Konstantin/Kley, Andreas/Rohner, Peter/Vernazza, Pietro (Hrsg.), *Der Corona-Elefant. Vielfältige Perspektiven für einen konstruktiven Dialog*, Zürich 2022, S. 58–69

⁵⁷⁹ Die Entgegnung des Bundesrates erfolgte mit: *Schweizerischer Bundesrat*, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates betreffend die Umsetzung der Covid-19-Massnahmen an der Grenze. Stellungnahme vom 17. September 2021 des Bundesrates, BBl 2021 2394.

- Kley, Andreas*, Demokratie im Coronazeitalter, in: Beck, Konstantin/Kley, Andreas/Rohner, Peter/Vernazza, Pietro (Hrsg.), *Der Corona-Elefant. Vielfältige Perspektiven für einen konstruktiven Dialog*, Zürich 2022, S. 26–34
- Kley, Andreas*, Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts, LPS 23, Vaduz 1998, abrufbar unter: <https://www.eliechtensteinensia.li/viewer/image/000474711/1/>
- LAK – Liechtensteinische Alters- und Krankenhilfe*
- Jahresbericht 2020, Schaan, Februar 2021, abrufbar unter: <https://www.lak.li/ueber-uns/downloads/>
 - Jahresbericht 2021, Schaan, Februar 2022, abrufbar unter: <https://www.lak.li/ueber-uns/downloads/>
- Landespolizei Fürstentum Liechtenstein*, Jahresbericht 2021, Vaduz 5. April 2022, abrufbar unter: https://www.landespolizei.li/application/files/1016/4922/1239/Jahresbericht2021_1.pdf
- Kotzur, Markus*, Kommentar zu Art. 168 AEUUV, in: Geiger, Rudolf/Khan, Daniel-Erasmus/Kotzur, Markus (Hrsg.), *EUV/AEUUV-Kommentar*, 6. Auflage, München 2017
- Lenzin, Andreas*, Covid-19. Justiz im Notstand (?), *Anwaltsrevue* 2020, S. 202–204, und zugleich in «Justice - Justiz - Giustizia» 2020/2
- Loviat, Romane*, Le droit d'urgence et la restriction des droits politiques, in: Lehner, Irina/Rausch, Caroline/Schneider, Lea Ina/Stauffer, Anna Elisa (Hrsg.), *Recht in der Krise. APARIUZ XXIII (Analysen und Perspektiven von Assistierenden des Rechtswissenschaftlichen Instituts der Universität Zürich)*, Zürich 2022, S. 169–179, abrufbar unter: DOI: 10.38107/028 und https://suigeneris-verlag.ch/img/uploads/pdf/oa_pdf-028-1-1663335379.pdf
- Liechtenstein-Institut*, Impfpflicht in Liechtenstein. Rechtliche und ethische Überlegungen. Gamprin-Bendern, Januar 2022, abrufbar unter: https://www.liechtenstein-institut.li/application/files/3516/4439/8120/2022-02-06_Studie_Impfpflicht_Final.pdf
- Markić, Luka*, Einschränkungen der politischen Rechte in Notsituationen: Zur Rechtsprechung betreffend Einschränkungen der demokratischen Mitwirkungsrechte während der Coronavirus-Pandemie, in: Lehner, Irina/Rausch, Caroline/Schneider, Lea Ina/Stauffer, Anna Elisa (Hrsg.), *Recht in der Krise. APARIUZ XXIII (Analysen und Perspektiven von Assistierenden des Rechtswissenschaftlichen Instituts der Universität Zürich)*, Zürich 2022, S. 155-168, abrufbar unter: DOI: 10.38107/028 und https://suigeneris-verlag.ch/img/uploads/pdf/oa_pdf-028-1-1663335379.pdf
- Marxer, Wilfried*
- Volksabstimmung «S-Bahn» vom 30. August 2020. Ergebnisse einer Online-Umfrage, LI Aktuell Nr. 1/2020, Liechtenstein-Institut, Bendern, 2. Dezember 2020, abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.13091/li-aktuell-2020-1>
 - Volksabstimmung «Doppelte Staatsbürgerschaft» vom 30. August 2020. Ergebnisse einer Online-Umfrage. LI Aktuell Nr. 2/2020, Liechtenstein-Institut, Bendern, 2. Dezember 2020, abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.13091/li-aktuell-2020-2>
 - Volksabstimmung «HalbeHalbe» vom 30. August 2020. Ergebnisse einer Online-Umfrage, LI-Aktuell Nr. 3/2020, Liechtenstein-Institut, Bendern, 2. Dezember 2020, abrufbar unter: <http://dx.doi.org/10.13091/li-aktuell-2020-3>
- Meyer-Ladewig, Jens/Nettesheim, Martin/von Raumer, Stefan (Hrsg.)*, EMRK. Europäische Menschenrechtskonvention. Handkommentar, 4. Auflage, Baden-Baden 2017
- Milic, Thomas/Frommelt, Christian*, Corona-Pandemie und öffentliche Schulen Liechtensteins. Ergebnisse einer Befragung von Schülerinnen und Schülern, Lehrpersonen und Eltern. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern, August 2022, abrufbar unter: https://www.liechtenstein-institut.li/application/files/5316/6132/6237/2022_08_Corona-Schulen_final.pdf
- Milic, Thomas/Rochat, Philippe*, Volksabstimmung «Gesetzliche Grundlage für 2G-Regelung (2G-Gesetz)» vom 18. September 2022. Ergebnisse einer Online-Umfrage, LI aktuell Nr. 2/2022, Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern 2022, abrufbar unter: doi:10.13091/li-aktuell-2022-2

- Müller, Georg*, Empfehlen oder befehlen? Lehren aus der Pandemiebekämpfung, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 123/2022, S. 254–263
- Müller, Markus*, Verhältnismässigkeit: Vom Kampf zur Ordnung, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 122/2021, S. 129 f.
- Müller, Thomas/Johler, Mirella Maria*, Die Notstandsverfassung im Rechtsvergleich, in: Hoch, Hilmar/Neier, Christina/Schiess Rütimann, Patricia M. (Hrsg.), 100 Jahre liechtensteinische Verfassung. Funktionen, Entwicklung und Verhältnis zu Europa, LPS 62, Gamprin-Bendern 2021, S. 119–152
- NPM – Liechtensteinischer Nationaler Präventionsmechanismus*
- Jahresbericht 2020 des Liechtensteinischen Nationalen Präventionsmechanismus, Balzers, Februar 2021, abrufbar auf der Website des Ministeriums für Infrastruktur und Justiz: <https://www.regierung.li/ministerien/ministerium-fuer-infrastruktur-und-justiz/downloads> sowie unter: <https://www.regierung.li/files/attachments/Jahresbericht-NPM-2020-final-Deutsch.pdf?t=637918646980948567>
 - Jahresbericht 2021 des Liechtensteinischen Nationalen Präventionsmechanismus, Balzers, Februar 2022, abrufbar auf der Website des Ministeriums für Infrastruktur und Justiz: <https://www.regierung.li/ministerien/ministerium-fuer-infrastruktur-und-justiz/downloads> sowie unter: <https://www.regierung.li/files/attachments/Jahresbericht-NPM-2021-final-Deutsch.pdf?t=637914205258512497>
- Öhlinger, Theo/Eberhard, Harald*, Verfassungsrecht, 13. Auflage, Wien 2022
- Purnhagen, Kai P./de Ruijter, Anniek/Flear, Mark L./Hervey, Tamara K./Herwig, Alexia*, More Competences than You Knew? The Web of Health Competence for Union Action in Response to the COVID-19 Outbreak, European Journal of Risk Regulation Vol. 11 (2020) Special Issue 2, Juni 2020, S. 297–306, abrufbar unter: <https://doi.org/10.1017/err.2020.35>
- Ranacher, Christian*, Politisches Krisenmanagement und Rechtsstaat – die Perspektive der Verwaltung, Journal für Rechtspolitik (JRP) 29 (2021), S. 263–268
- Rechnungshof Österreich*, Pandemiemanagement der Gesundheitsbehörden im ersten Jahr der COVID-19-Pandemie. Bericht des Rechnungshofes, Wien, Juni 2022, abrufbar unter: https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/2022-18_Pandemiemanagement.pdf
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein*,
- Rechenschaftsbericht der Regierung 2020, Vaduz 2021, abrufbar unter: https://www.llv.li/files/srk/rb20_rechenschaftsbericht_gesamt.pdf
 - Rechenschaftsbericht der Regierung 2021, Vaduz 2022, abrufbar unter: https://www.llv.li/files/srk/rechenschaftsbericht_2021.pdf
- Republik Österreich, Parlament*, Wie wirkte sich COVID-19 auf Wahlen aus? (Fachinfos zu aktuellen Parlamentsthemen), 7. Oktober 2020, abrufbar unter: <https://fachinfos.parlament.gv.at/politikfelder/arbeitssoziales/wie-wirkte-sich-covid-19-auf-wahlen-aus/>
- Sachverständigenausschuss nach § 5 Abs. 9 Infektionsschutzgesetz*, Evaluation der Rechtsgrundlagen und Massnahmen der Pandemiepolitik, Berlin, 30. Juni 2022 (Redaktionsschluss: 1. Juni 2022), abrufbar auf der Website des Bundesministeriums für Gesundheit unter: https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/S/Sachverstaendigenausschuss/220630_Evaluationsbericht_IFSG_NEU.pdf
- Schiess Rütimann, Patricia M.*, Kommentar zu StGH 2022/003 vom 10. Mai 2022, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 123/2022, S. 501–508
- Schiess Rütimann, Patricia M.*, Der Schutz von Gesundheit und Gesundheitswesen. Die Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus gemäss liechtensteinischem Recht, in: Jusletter 15. Februar 2021, abrufbar unter: https://www.liechtenstein-institut.li/application/files/6716/1355/7964/Schiess_Ruetimann_Schutz_der_Gesundheit_Jusletter_2021-02-15.pdf
- Schiess Rütimann, Patricia M.*, Der Zollvertrag und die Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus. Wie Schweizer Recht via Zollanschlussvertrag und Epidemienengesetz in Liechtenstein Anwendung findet, in:

- Jusletter 4. Mai 2020, abrufbar unter: <https://www.liechtenstein-institut.li/publikationen/schiess-ruetimann-patricia-m-2020-der-zollvertrag-und-die-massnahmen-zur-bekaempfung-des-coronavirus>
- Schnetter, Marcus*, «Kleine Richterlein»? – Verwaltungsgerichte als Kontrolleure wissenschaftsberatender Politik, *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)* 75 (2022), S. 1034–1041
- Smet, Stijn*, First violations in a COVID-19 case: Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS) v. Switzerland, *Strasbourg Observers*, 9. Mai 2022, abrufbar unter: <https://strasbourgobservers.com/2022/05/09/first-violations-in-a-covid-19-case-communaut-e-genevoise-d-action-syndicale-cgas-v-switzerland/>
- Sparr, Jürgen*, Art. 168 AEUV, in: *Schwarze, EU-Kommentar* (herausgegeben von Becker, Ulrich/Hatje, Armin/Schoo, Johann/Schwarze, Jürgen), 4. Auflage, Baden-Baden 2019 *Stöckli, Andreas*, Regierung und Parlament in Pandemiezeiten, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR)* 139 (2020), Sondernummer «Pandemie und Recht», S. 9–54
- Uhlmann, Felix*, Kurzgutachten zuhanden Stadtrat Frauenfeld betreffend Durchführung von Sitzungen des Gemeinderates während der Corona-Krise, 16. April 2020, abrufbar unter: <https://www.ius.uzh.ch/de/staff/professorships/alphabetical/uhlmann/Corona.html>
- Uhlmann, Felix*, Das Recht und die Krise, in: Beck, Konstantin/Kley, Andreas/Rohner, Peter/Vernazza, Pietro (Hrsg.), *Der Corona-Elefant. Vielfältige Perspektiven für einen konstruktiven Dialog*, Zürich 2022, S. 35–40
- VBW – Verein für Betreutes Wohnen in Liechtenstein*, Jahresbericht 2020, Schaan 2021, abrufbar unter: <https://www.vbw.li/jahresberichte/>
- Verde, Michel*, Das Legalitätsprinzip und die Strafnorm Art. 10f Abs. 1 Covid-19-Verordnung 2, in: Jusletter 10. Mai 2021
- Verein für Menschenrechte in Liechtenstein (VMR)*, Bericht über die Umfrage des Vereins für Menschenrechte vom 27. Juli bis 31. August 2020 über die Auswirkung der Corona-Massnahmen auf verletzbare Personen und Gruppen, Vaduz, 26. Oktober 2020, abrufbar unter: <https://www.menschenrechte.li/wp-content/uploads/2020/10/2020-Corona-Umfrage-Bericht-final.pdf>
- Verein für Menschenrechte in Liechtenstein (VMR)*, Menschenrechte in Liechtenstein. Jahresbericht 2021, Vaduz, Mai 2022, abrufbar unter: https://www.menschenrechte.li/wp-content/uploads/2022/05/2021-VMR-Jahresbericht_GzD-final.pdf
- Verfassungsgerichtshof*
- Tätigkeitsbericht 2020, Wien, 14. Mai 2021, abrufbar unter: https://www.vfgh.gv.at/downloads/taetigkeitsberichte/VfGH_Taetigkeitsbericht_2020.pdf
 - Tätigkeitsbericht 2021, Wien, 10. Juni 2022, abrufbar unter: https://www.vfgh.gv.at/downloads/taetigkeitsberichte/VfGH_Taetigkeitsbericht_2021.pdf
- Wallrabenstein, Astrid*, Gesundheitspolitik, in: Wegener, Bernhard (Hrsg.), *Europäische Querschnittspolitiken. Enzyklopädie Europarecht (EnzEuR) Band 8*, Baden-Baden 2014
- Wilhelm, Martin/Uhlmann, Felix*, Herausforderungen für Parlamente in der Corona-Krise – Versuch eines Überblicks, *Parlament, Parlement, Parlamento* 2000/2, Juni 2020, S. 4–13, abrufbar unter: <http://sgpssp.net/wp-content/uploads/parlament-2020-2.pdf>
- Wille, Herbert*, Die liechtensteinische Staatsordnung. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen und oberste Organe, LPS 57, Schaan 2015, abrufbar unter: <https://www.eliechtensteinensia.li/viewer/image/000451671/1/>
- Wille, Tobias Michael*, Keine Strafe ohne Gesetz, in: Kley, Andreas/Vallender, Klaus A. (Hrsg.), *Grundrechtspraxis in Liechtenstein*, LPS 52, Schaan 2012, S. 407–434, abrufbar unter: <https://www.eliechtensteinensia.li/viewer/image/000474899/407/>
- Wüest-Rudin, David/Müller, Peter/Haldemann, Katrin (bolz+partner)*, Situationsanalyse Epidemienengesetz. Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit, Bern, 11. August 2020, bolz+partner consulting ag, abrufbar unter: <https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/e-f/evalber-mt/situationsanalyse-epidemienengesetz-schlussbericht.pdf.download.pdf/2020-schlussbericht-situationsanalyse%20epidemienengesetz-d.pdf>



Thomas Milic, Christian Frommelt

CORONA-PANDEMIE UND ÖFFENTLICHE SCHULEN LIECHTENSTEINS

ERGEBNISSE EINER BEFRAGUNG VON SCHÜLERINNEN
UND SCHÜLERN, LEHRPERSONEN UND ELTERN



LIECHTENSTEIN-INSTITUT



Verantwortliche Autoren:

Thomas Milic, Forschungsbeauftragter Politik, Liechtenstein-Institut

Christian Frommelt, Direktor und Forschungsleiter Politik, Liechtenstein-Institut

Diese Studie wurde im Auftrag des Schulamts des Fürstentums Liechtenstein erstellt.

Die inhaltliche Verantwortung für die Studie liegt bei den Autoren.

Zitiervorschlag: Milic, T. und C. Frommelt (2022): Corona-Pandemie und öffentliche Schulen Liechtensteins. Ergebnisse einer Befragung von Schülerinnen und Schülern, Lehrpersonen und Eltern. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.

Gamprin-Bendern, August 2022

Liechtenstein-Institut

St. Luziweg 2, 9487 Gamprin-Bendern, Liechtenstein

www.liechtenstein-institut.li

INHALTSVERZEICHNIS

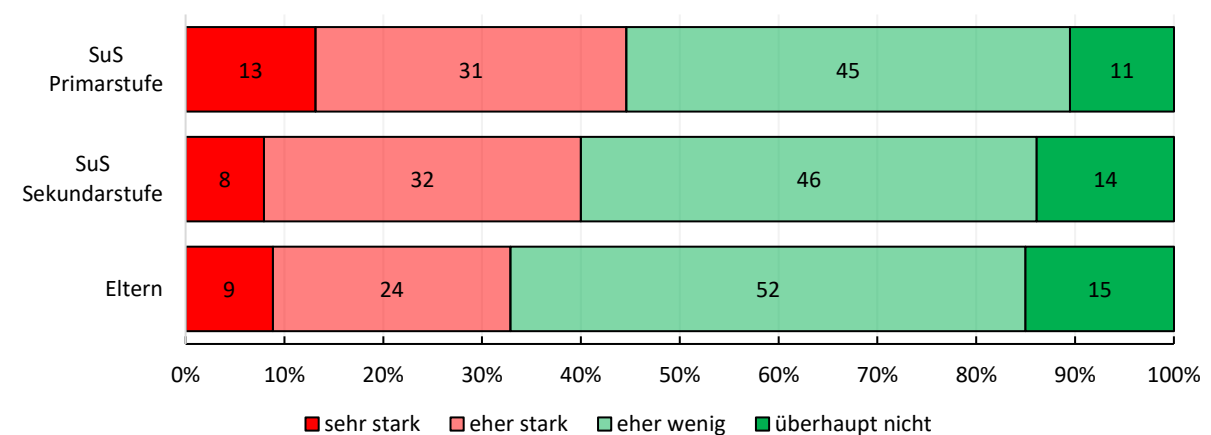
Das Wichtigste in Kürze.....	4
1 Einleitung	8
1.1 Ausgangslage: Massnahmen zur Bekämpfung von COVID-19 an Schulen.....	9
1.2 Zur Befragung.....	10
1.2.1 Die Erhebung.....	10
1.2.2 Zur soziodemografischen Zusammensetzung der Stichproben	11
1.2.3 Zum Inhalt der Befragung.....	13
2 Erziehungsberechtigte bzw. Eltern.....	15
2.1 Einschätzung der Corona-Pandemie im Allgemeinen	15
2.2 Information und Kommunikation	18
2.3 Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Schülerinnen und Schüler	21
2.3.1 Auswirkungen auf die Lebensqualität und das Verhalten im Generellen.....	21
2.3.2 Auswirkungen auf schulische Leistungen im Speziellen.....	25
2.4 Einschätzung zu den persönlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie.....	27
2.4.1 Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Betreuungssituation.....	27
2.4.2 Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Arbeitssituation der Eltern	29
2.4.3 Auswirkungen der Corona-Pandemie auf weitere Lebensbereiche.....	30
2.4.4 Determinanten der Belastung: Multivariater Test	31
3 Lehrpersonen	34
3.1 Arbeitszufriedenheit	34
3.2 Krisenmanagement und Kommunikation von Regierung und Verwaltung im Allgemeinen	36
3.3 Einschätzung der Corona-Massnahmen an der eigenen Schule	41
3.4 Einschätzung der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Schülerinnen und Schüler.....	44
4 Schülerinnen und Schüler auf Primarstufe	51
4.1 Zufriedenheit und Wohlbefinden	51
4.2 Einschätzung zur Corona-Pandemie	55
5 Schülerinnen und Schüler auf Sekundarstufe	62
5.1 Zufriedenheit und Wohlbefinden	62
5.2 Einschätzung zur Corona-Pandemie	67
6 Digitale Medien in den Liechtensteiner Schulen.....	78
6.1 Lehrpersonen	78
6.1.1 Nutzung von digitalen Möglichkeiten	78
6.1.2 Datenschutzbestimmungen	82
6.1.3 Verbesserungsbedarf	83
6.2 Schülerinnen und Schüler auf Primarstufe	84
6.2.1 Digitale Infrastruktur zuhause	84
6.2.2 Nutzung von digitalen Möglichkeiten	85
6.3 Schülerinnen und Schüler auf Sekundarstufe	89
6.3.1 Digitale Infrastruktur zuhause	89
6.3.2 Nutzung von digitalen Möglichkeiten	89
7 Synthese.....	93
8 Fazit.....	98
Literatur.....	99

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

▪ Belastung durch die Corona-Pandemie in Liechtenstein im internationalen Vergleich eher tief

Glücklicherweise verlief die Corona-Zeit für eine Mehrheit der Bevölkerung in Liechtenstein einigermassen glimpflich. Überdies scheinen Jugendliche in Liechtenstein besser durch diese Zeit gekommen zu sein als ihre Altersgenossinnen und Altersgenossen in der Schweiz oder Deutschland. Allerdings berichtete eine nicht zu vernachlässigende Minderheit der Schülerinnen und Schüler, dass die Pandemiesituation sie belastet habe. 13 Prozent der Schülerinnen und Schüler (nachfolgend kurz: SuS) auf Primarstufe litten gemäss eigenen Aussagen gar sehr stark unter der Pandemiesituation, während dieser Anteil bei den SuS auf Sekundarstufe acht Prozent beträgt. Negative Auswirkungen hatte die Corona-Pandemie nicht bloss auf schulische Aspekte des Lebens (Konzentrationsmängel, Motivationsprobleme, Verhaltensänderungen etc.), sondern auch auf auserschulische Aspekte – die sich wiederum auf schulische Leistungen niederschlagen (können). Zwar ist eine grosse Mehrheit der SuS mit ihrem Leben, den Freundschaftsbeziehungen und ihrer Gesundheit zufrieden. Aber vor allem Mädchen bzw. junge Frauen aus fremdsprachigen Haushalten empfinden mitunter ein Unbehagen sich selbst und ihrer Umwelt gegenüber. Mehr als die Hälfte dieser jungen Frauen verspürt dabei (leichte oder grosse) Zukunftsängste. Bei Knaben bzw. jungen Männern aus deutschsprachigen Haushalten beträgt dieser Anteil gerade einmal 17 Prozent.

Abbildung 1: Belastung der Kinder/Jugendlichen durch die Corona-Pandemie, Selbsteinschätzung und Wahrnehmung der Eltern (in %)



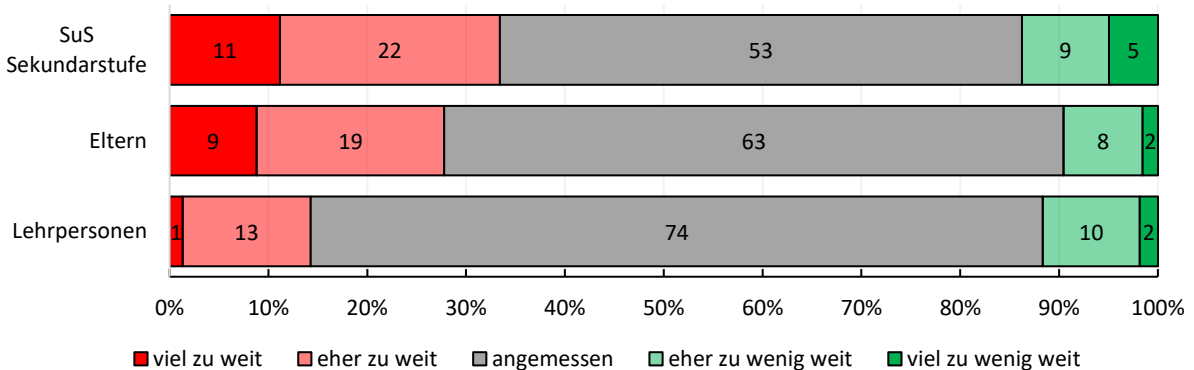
- **Trotz Belastung ist eine grosse Mehrheit der Lehrpersonen mit der Arbeitssituation zufrieden**

Auch für die Erziehungsberechtigten und die Lehrpersonen stellte die Pandemiesituation im Allgemeinen und der Lockdown im Besonderen eine bisweilen stressige Herausforderung dar. Die Betreuung der Kinder empfanden viele Erziehungsberechtigte als anstrengend und auch die Lehrpersonen mussten Unterrichtsgewohnheiten umstellen, was vielfach zu Stresssituationen führte. Eine klare Mehrheit der Lehrpersonen ist beispielsweise der Ansicht, dass der Arbeitsumfang, die fachliche und didaktische Belastung und zuletzt auch die psychische Belastung in der Corona-Zeit zugenommen haben. Ebenso geben 43 Prozent der Lehrpersonen an, dass durch die Corona-Pandemie ihre Arbeitszufriedenheit eher oder gar stark gesunken ist. Gleichwohl ist eine grosse Mehrheit (88%) der Lehrpersonen mit der Arbeitssituation aktuell zufrieden.

- **Mehrheit zufrieden mit dem Schutzmassnahmenregime, aber Schülerinnen und Schüler eher für Massnahmenreduktion als Lehrpersonen**

Die Massnahmen der Regierung und der Schulen werden von allen Gruppen grossmehrheitlich als angemessen eingestuft. Eine Mehrheit ist demnach zufrieden mit der Art und Weise, wie mit der Corona-Pandemie umgegangen wurde. Gleichwohl sollte nicht verschwiegen werden, dass eine starke Minderheit (33%) der Sekundarstufen-SuS die Massnahmen für (eher) übertrieben hält. Die Lehrpersonen im Speziellen kritisieren die Schärfe der Massnahmen signifikant seltener (14%). Die Erziehungsberechtigten wiederum teilen eher die Sichtweise ihrer Kinder (28%). Diese Diskrepanz zwischen SuS (in «Allianz» mit ihren Eltern) und den Lehrpersonen birgt ein gewisses Konfliktpotenzial in sich: Einem nicht unerheblichen Teil der SuS – und diese stellen in der Regel eine *intense minority* dar – gingen die Massnahmen eher zu weit, während die für die Einhaltung der Massnahmen mitverantwortlichen Lehrpersonen anderer Meinung waren.

Abbildung 2: Einschätzung der Tragweite der Massnahmen an der (eigenen) Schule, nach Befragungsgruppen (in %)



▪ **Absage von Schulreisen schmerzte am meisten, Fernunterricht drückte weniger stark auf das Gemüt**

Am schwersten schmerzte die SuS die Absage von sozialen Anlässen ausserhalb des regulären Unterrichts (Schulreisen, Lager, Sporttage etc.). Aufgrund der Beliebtheit, welcher sich diese Anlässe bei den SuS erfreuen, ist dies nicht weiter überraschend. Sodann kritisieren SuS wie auch Eltern häufig die Maskenpflicht während des Unterrichts. Auch das ist nicht weiter erklärungsbedürftig – die SuS mussten teilweise stundenlang die Maske tragen. Sodann fiel einem grossen Teil der SuS auch das Abstandhalten schwer. Der Fernunterricht wird hingegen als ein geringeres Problem angesehen. Angesichts der Belastungswerte (50% bei den Primarstufen-SuS und 34% bei den Sekundarstufen-SuS geben an, dass der Fernunterricht sie belastete) kann nicht davon die Rede sein, dass der Fernunterricht allseits begrüsst wurde. Aber primär die älteren SuS kamen damit offenbar gut zurecht.

Abbildung 3: Belastung durch diverse Schutzmassnahmen (in % aller SuS auf Sekundarstufe)

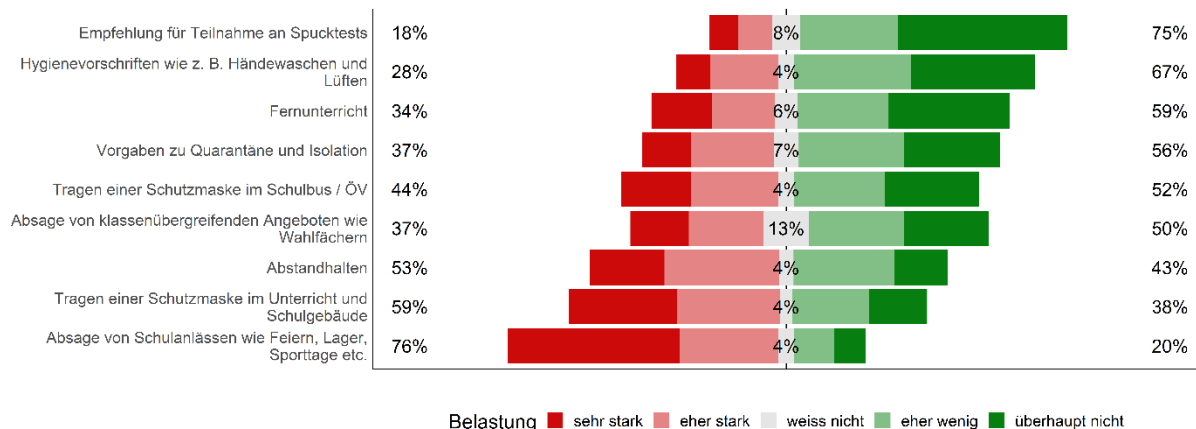
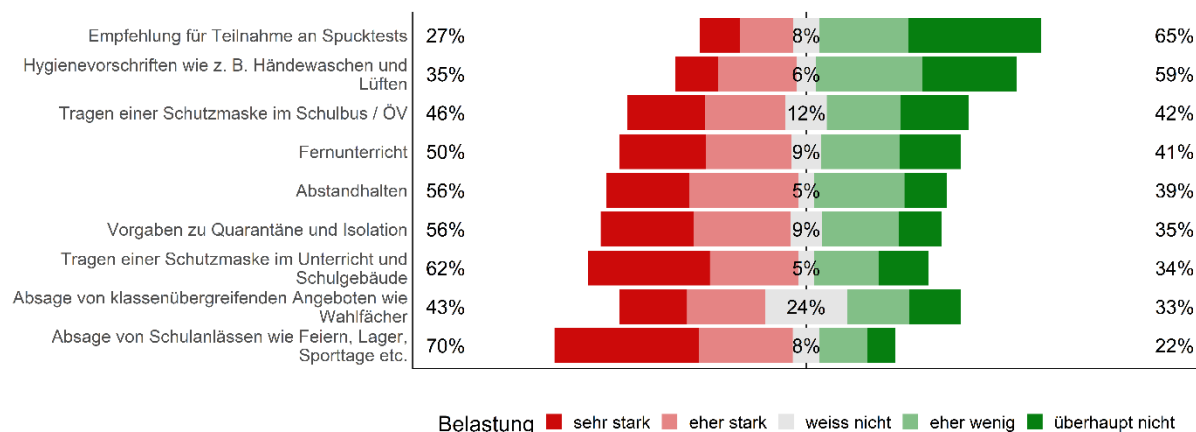


Abbildung 4: Belastung durch diverse Schutzmassnahmen (in % aller SuS auf Primarstufe)



- **Selbst wahrgenommene Lerndefizite von Schülerinnen und Schülern aus fremdsprachigen Haushalten**

Die Zusammenarbeit mit den anderen Lehrpersonen und auch die Kommunikation mit den verschiedenen Akteuren und Gruppen nehmen die meisten Lehrpersonen als zufriedenstellend wahr. (Kleinere) Abstriche gibt es einzig bei der Kommunikation mit dem Schulamt, was vor allem von Gymnasiallehrerinnen und -lehrern kritisiert wurde. Die «digitale Revolutionierung» des Unterrichts heisst eine Mehrheit der Lehrpersonen willkommen.

Eine Diskrepanz zwischen Fremd- und Eigenwahrnehmung gibt es primär bei den SuS aus fremdsprachigen Haushalten. Die Lehrpersonen stufen deren Lernrückstand bzw. deren Wissensdefizite weniger drastisch ein als die betroffenen SuS selbst. Ein nicht unerheblicher Anteil der Lehrpersonen hat generell Mühe, den Lernfortschritt dieser Gruppe von SuS einzustufen (vergleichsweise hoher Anteil «Weiss nicht»-Antworten).

1 EINLEITUNG

Die Corona-Pandemie war mehr als zwei Jahre lang das Hauptthema von Politik, Gesellschaft und Wirtschaft. Die öffentlichen Schulen standen dabei oftmals im Zentrum der Aufmerksamkeit. Nun sind Schulen Orte, an denen (junge) Menschen zusammenkommen. Im Fall einer Pandemie gelten Schulen deshalb traditionell als Orte, an welchen entsprechende Schutzmassnahmen und Schutzkonzepte von besonderer Bedeutung sind, um die unkontrollierte Ausbreitung eines Virus zu verhindern.

Die Schulen stehen in einer Pandemie aber auch deshalb im Fokus, weil Massnahmen an Schulen meist eine gesellschaftspolitische Dimension haben. So stellt sich beispielsweise im Falle einer Schliessung von Schulen die Frage nach der Betreuung der Kinder. Aber auch die unterschiedlichen Voraussetzungen hinsichtlich der Infrastruktur und Betreuung bei Homeschooling von Kindern sind von gesellschaftspolitischer Relevanz. Angesichts der langen Dauer der Corona-Pandemie stellten sich auch Fragen zu den Auswirkungen auf den Lernfortschritt und damit die Bildungskarrieren von Schülerinnen und Schülern (SuS). Ebenso wurden in der Öffentlichkeit die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Digitalisierung an den Schulen thematisiert.

Neben den genannten gesellschafts- und bildungspolitischen Themen rückten mit der Dauer der Corona-Pandemie auch deren Auswirkungen auf das Wohlbefinden der SuS in den öffentlichen Fokus. Schulen sind eben nicht nur Bildungseinrichtungen, sondern bieten Kindern und Jugendlichen auch eine Möglichkeit zur Pflege von sozialen Kontakten – umso mehr, als andere Kontaktmöglichkeiten während der Pandemie mehrfach eingeschränkt wurden.

Diese wenigen ausgewählten Aspekte mögen erklären, warum die Bewältigung der Corona-Pandemie an den Schulen für die zuständigen Akteure sehr herausfordernd war und darüber hinaus grosses öffentliches Interesse nach sich zog. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass auch an einer differenzierten Aufarbeitung der Krisenbewältigung durch die Schulen grosses Interesse besteht. Ende Februar 2022 beauftragte das Schulamt deshalb das Liechtenstein-Institut mit der Durchführung einer Befragung von Schülerinnen und Schülern, deren Eltern und von Lehrpersonen an den öffentlichen Schulen Liechtensteins. Die Befragung startete Mitte März 2022 und endete im April 2022. In diesem Zeitraum waren fast alle Massnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie an den Schulen bereits aufgehoben. Allerdings hatte Liechtenstein auch in diesem Zeitraum zahlreiche Ansteckungen zu verzeichnen – die Corona-Pandemie war also weiterhin im Alltag der befragten Personen präsent.

Im Rahmen der vorliegenden Studie werden die wichtigsten Erkenntnisse aus den verschiedenen Befragungen präsentiert. Im Zentrum steht dabei die Dokumentation der Meinungen und Einstellungen der befragten Personen. Auf eine Interpretation der Daten im Sinne einer bildungs- und gesundheitspolitischen Verortung der Ergebnisse wird ebenso verzichtet wie auch die Formulierung konkreter Empfehlungen. Entsprechend kann die vorliegende Studie auch nur als eines von verschiedenen Elementen in der (bildungs-)politischen Auseinandersetzung mit der Corona-Pandemie betrachtet werden.

1.1 Ausgangslage: Massnahmen zur Bekämpfung von COVID-19 an Schulen

In diesem Abschnitt folgt eine kursorische, knapp gehaltene Übersicht der Corona-Massnahmen an den Liechtensteiner Schulen. Sie beschränkt sich auf einzelne Eckpunkte. Per 16. März 2020 wurden auf Verfügung der Regierung alle öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen, alle Spielgruppen sowie alle ausserhüslichen Kinderbetreuungseinrichtungen mit Ausnahme der Tagesfamilienorganisationen geschlossen.¹ Eltern, die in kritischen Infrastrukturen arbeiteten, konnten indessen beim Land einen Antrag auf Betreuung ihrer Kinder stellen, wenn keine andere Betreuungsmöglichkeit bestand. Der Unterrichtsbetrieb wurde sodann im Rahmen der Möglichkeiten weitestgehend auf Fernunterricht umgestellt.

Der Fernunterricht begann am 16. März 2020. Ab 11. Mai 2020 durfte der Unterricht an Kindergärten, Primarschulen sowie an Schulen der Sekundarstufe I und II im Rahmen einer Einführungswoche wieder vor Ort stattfinden. Während der Einführungswoche fand der Präsenzunterricht abwechselnd in Kleingruppen statt. Es konnten somit nicht immer alle Schülerinnen und Schüler die Schule besuchen, sondern es wurde eine Mischung aus Präsenz- und Fernunterricht durchgeführt. Alle Schulklassen der öffentlichen Regelschulen erhielten entsprechende Dokumente, welche auf die wichtigen Distanz- und Hygienemassnahmen aufmerksam machten.

Ab 18. Mai 2020 konnte der Präsenzunterricht mit allen Schülerinnen und Schülern stattfinden, jedoch unter Einhaltung von Distanzregeln, was Gruppenteilungen bedingte. Auf der Sekundarstufe fand eine Kombination von Präsenz- und Fernunterricht statt. Aufgrund der besonderen Situation konnte von schulorganisatorischen Vorschriften auch abgewichen werden, insbesondere von der Lektionentafel und vom Wochenstundenplan, beispielsweise im Sport- oder Kochunterricht. Klassen und Gruppen wurden nicht durchmischt sowie sämtliche Aktivitäten mit höheren Übertragungsrisiken vermieden. Erwachsene, die nicht in den Schulbetrieb involviert waren, mussten den Besuch des Schulhausareales im Vorfeld anmelden. Bis zu den Sommerferien wurden auch keine Schulveranstaltungen, Lager, Elternabende oder Schulausflüge mehr durchgeführt. Auch der Schwimmunterricht fand aufgrund des höheren Übertragungsrisikos während längerer Zeit nicht statt.

Die Schliessung der Schulen im März 2020 war sicherlich die einschneidendste Massnahme. Im Januar 2021 wurden zudem die Weihnachtsferien um einige Tage verlängert und im Dezember 2021 begannen die Weihnachtsferien etwas früher. Im Herbst 2021 wurde den Schulen die Möglichkeit gegeben, eine Maskenpflicht für die Sekundarstufe I (ab 12 Jahren) einzuführen. Eine solche Maskenpflicht wurde im Januar 2021 verbindlich für alle SuS ab 12 Jahren und im Januar 2022 für alle SuS ab 6 Jahren eingeführt, wobei letztere Massnahme von vornherein auf einen sehr kurzen Zeitraum beschränkt war und den Eltern für diesen Zeitraum die Möglichkeit geboten wurde, ihre Kinder zuhause zu unterrichten. Erwähnenswert ist ferner, dass für das Schulpersonal ab November 2021 das Tragen einer FFP2-Maske verpflichtend war.

¹ Bis einschliesslich 20. März 2020 bestand noch die Möglichkeit, dass Kinder im Notfall in Kindertagesstätten, Kindergärten und Primarschulen betreut wurden.

Eine weitere wichtige Massnahme stellt die Einführung der freiwilligen repetitiven Spucktests im Frühjahr 2021 dar. Diese boten die Möglichkeit, Ansteckungsketten frühzeitig zu erkennen. Aufgrund der breiten Teilnahme wurde so eine wichtige Grundlage für die Beobachtung der epidemiologischen Situation an den Schulen geschaffen.

Während besonders einschneidende Massnahmen wie Schulschliessung sowie Maskenpflicht durch die COVID-19-Verordnung der Regierung erfolgte, orientierten sich die übrigen Massnahmen vor allem an den durch das Schulamt in Absprache mit dem Amt für Gesundheit erstellten und für alle Schulen geltenden Schutzkonzepten. Diese wurden laufend der Pandemieentwicklung angepasst. Im November 2021 kamen zu den Schutzkonzepten sogenannte Eskalationsstufen hinzu. Dadurch sollte dem Umstand Rechnung getragen werden, dass einzelne Schulen stärker von der Pandemie betroffen waren als andere. Bei einer Eskalation an einer Schule sollte dadurch situativ und schnell reagiert werden können.

Die Umsetzung der Schutzkonzepte erfolgte entsprechend den lokalen Gegebenheiten und unter Berücksichtigung der schulorganisatorischen Notwendigkeiten durch die Schulleitungen vor Ort. Die Maxime war dabei stets der Schutz der Gesundheit aller Personen im Schulbetrieb. Ebenso wichtig war es, die Nachverfolgung von allfälligen COVID-19-Erkrankungen möglichst sicherzustellen. Neben den zu jeweiligen Zeitpunkten geltenden Massnahmen bezüglich übergeordneter Themen wie Präsenzunterricht, Schulveranstaltungen oder Maskenpflicht sowie den Vorgaben zu Isolation und Quarantäne machten die Schutzkonzepte detaillierte Vorgaben zu Distanzregeln und Hygienemassnahmen. Diese erstreckten sich auch auf die Schulverpflegung und in Teilen auch auf den Schulweg.

Am 16. Februar 2022 wurden im Zuge der landesweiten und allgemeinen Lockerungen der Corona-Massnahmen auch die Vorgaben der schulspezifischen Umsetzungspläne und Schutzkonzepte aufgehoben. Somit entfiel die Maskenpflicht für SuS sowie für das Lehr- und weitere Schulpersonal. Auch das Eskalationsmodell und die damit einhergehenden Einschränkungen wurden ausgesetzt. Nach wie vor sind die Schulen jedoch angehalten, auf die Umsetzung der Hygienemassnahmen und auf ein regelmässiges Lüften zu achten. Auch stellen die Schulen dem Schulpersonal sowie jenen SuS, welche eine Maske tragen möchten, weiterhin Schutzmasken zur Verfügung.

1.2 Zur Befragung

1.2.1 Die Erhebung

Die Befragungsdaten wurden für vier Gruppen *gesondert* erhoben: Erstens, die Erziehungsberechtigten bzw. Eltern² der in Liechtenstein schulpflichtigen Kindern bzw. Jugendlichen im Alter ab 8 Jahren, zweitens, die Lehrerinnen und Lehrer (inkl. Schulleitung und Schulpersonal) sowie, drittens und viertens, die (aktuellen) Schülerinnen und Schüler (nachfolgend kurz: SuS) auf Primar- und Sekundarstufe.

² Im vorliegenden Bericht werden beide Begriffe (Erziehungsberechtigte, Eltern) synonym verwendet, auch wenn es in der Praxis hie und da eine Differenz geben mag.

Die verwendeten Fragebögen unterscheiden sich zwischen den vier Gruppen. Allerdings gibt es eine ganze Reihe von Fragen, die für mehrere oder gar alle vier Gruppen identisch lauteten oder sich zumindest auf die gleiche Gruppe bezogen. Beispielsweise wurden die SuS gefragt, wie stark sie sich durch die Corona-Pandemie belastet fühlten. Gleichzeitig wurden die Lehrpersonen und Erziehungsberechtigten gefragt, wie stark ihre SuS bzw. Kinder durch die Corona-Pandemie belastet wurden. Dies ermöglicht einen Vergleich der Perspektiven und gibt eine Antwort auf die Frage, wie stark die Wahrnehmung der Lehrpersonen und Eltern von jener der Kinder abweicht (bzw. mit jener übereinstimmt).

Alle vier Erhebungen sind auf der ersten Stufe Vollerhebungen. Die Kontaktdaten der Zielpersonen (Eltern, Lehrpersonal sowie SuS) stammen vom Schulamt Liechtensteins. Alle (registrierten) Erziehungsberechtigten erhielten einen Brief, in welchem ein personalisierter Zugang zur Onlinebefragung enthalten war. Das gesamte Lehrpersonal Liechtensteins wurde auf dieselbe Art und Weise vom Schulamt angeschrieben und zur Teilnahme an der Onlineumfrage eingeladen. Die SuS wiederum wurden meist vor Ort (d.h. im Klassenzimmer) oder alternativ per *Teams* zur Teilnahme an der Onlineumfrage aufgefordert.

Die vier Datensätze haben unterschiedlichen Umfang und unterschiedliche Rücklaufquoten. 1'595 Personen nahmen an der Eltern-Befragung teil, wovon letztlich 1'549 bereinigte Fälle in die Analyse eingingen. Bei den SuS auf Primarstufe nahmen 808 gültig³ teil, auf Sekundarstufe waren es 1'454. Von Lehrpersonen liegen 409 verwertbare Beobachtungen vor.

1.2.2 Zur soziodemografischen Zusammensetzung der Stichproben

Nicht ganz unerwartet nahmen signifikant mehr Mütter als Väter an der Eltern-Umfrage teil. 63 Prozent der Eltern-Stichprobe sind Mütter. Beim Lehrpersonal ist das Geschlechterverhältnis gar noch etwas unausgewogener, wobei hier aber keine Verzerrung vorliegt: 70 Prozent der teilnehmenden Lehrkräfte sind weiblich, was in etwa der Verteilung in der Grundgesamtheit aller Lehrpersonen entspricht. Bei den (teilnehmenden) SuS stellen indessen die Knaben resp. männlichen Jugendlichen eine – freilich ganz knappe – Mehrheit: 51 (Sekundarstufe) bzw. 52 Prozent (Primarstufe) der Befragten sind männlich.

Die Alterszusammensetzung interessiert vor allem bei Eltern und Lehrpersonen. Eine Mehrheit der Eltern (56%) ist zwischen 40 und 49 Jahre alt, während dieser Anteil bei den Lehrkräften rund ein Drittel beträgt.

³ Mit «gültig» ist gemeint, dass die entsprechenden Antworten für die Analyse verwertbar waren.

Tabelle 1: Merkmale der Umfrageteilnehmenden (in % und Anzahl)

	Eltern	Lehrpersonal	SuS – Sekundarstufe	SuS – Primarstufe
Geschlecht				
Mann (bzw. Vater)	37% (563)	30% (120)	51% (739)	52% (420)
Frau (bzw. Mutter)	63% (980)	70% (275)	49% (715)	48% (388)
Alter				
18–39 Jahre	26% (400)	33% (128)		
40–49 Jahre	56% (855)	32% (127)		
50+ Jahre	17% (262)	35% (137)		
Schulabschluss (Eltern)				
kein/oblig. Schule	7% (106)			
Berufslehre/Gymnasium	38% (577)			
Höhere Berufsbildung	21% (320)			
Fachhochschule/Universität	35% (533)			
Arbeitspensum				
nicht erwerbstätig	11% (169)	—		
0–25% (L: < 20%)	8% (117)	0.25% (1)		
26–50% (L: 20–49%)	21% (328)	11% (43)		
51–75% (L: 50–79%)	14% (211)	18% (71)		
76–100% (L: 80–100%)	47% (724)	71% (280)		
Sprache zuhause				
immer/fast immer Deutsch	77% (1'190)		69% (1'007)	68% (547)
Deutsch und andere Sprache	19% (288)		24% (350)	26% (212)
nie/fast nie Deutsch	5% (71)		7% (97)	6% (49)
Dauer Ansässigkeit FL				
schon immer	55% (852)		79% (1'144)	78% (631)
> 10 Jahre	32% (501)		10% (145)	5% (44)
5–10 Jahre	8% (119)		5% (71)	11% (91)
2–5 Jahre	2% (38)		2% (32)	3% (26)
1–2 Jahre	1% (18)		1% (11)	1% (7)
< 1 Jahr	1% (20)		4% (51)	1% (9)
Schulstufe/Schultyp				
Kindergarten		11% (44)		
Primarschule		37% (146)		
Sekundarstufe: Oberschule		14% (56)		
Sekundarstufe: Realschule		16% (62)		
Sekundarstufe (I und II): Gymnasium		14% (54)		
Rest (10. Schuljahr, BMS, HPZ)		8% (33)		
Funktion				
Klassenlehrperson		39% (155)		
Fachlehrperson		30% (117)		
Klassen- und Fachlehrperson		13% (53)		
LP Ergänzungsunterricht		12% (46)		
Schulleitung und Fachlehrperson		4% (17)		
Schulleitung		4% (15)		
Klassenhilfe		2% (8)		
Sprachassistentz		1% (3)		
Schulsekretariat		2% (8)		

Anmerkungen: Der höchste Schulabschluss der Eltern war den SuS oft nicht bekannt (39% Mutter, 38% Vater). Zudem wurden die Werte zusammengefasst (Bildungsstand Mutter und Vater wurden gesondert erfragt). Mütter nahmen aber öfter an der Umfrage teil als Väter.

Interessant ist der Vergleich der Angaben von Eltern und Kindern zur Sprache, die zuhause gesprochen wird. 77 Prozent der Eltern gaben an, diese Sprache sei (fast) ausschliesslich Deutsch, während 19 Prozent sagten, zuhause würde neben Deutsch auch noch eine andere Sprache gesprochen. Nur 5 Prozent der Eltern kolportierten, es würde überhaupt kein (bzw. kaum) Deutsch im Haushalt gesprochen. Bei den SuS sind die Anteile zwischen Sekundarstufe und Primarstufe fast gleich, aber etwas anders verteilt als bei den Angaben der Eltern: Fremdsprachen werden gemäss SuS-Angaben zuhause *öfter* gesprochen als von den Erziehungsberechtigten kolportiert. Die Ursache für diese Diskrepanz zwischen den Angaben von Eltern und Kindern ist nicht vollständig klar,⁴ aber es ist davon auszugehen, dass Eltern, deren Muttersprache nicht Deutsch ist, seltener an der Befragung teilnahmen als deren Kinder.

1.2.3 Zum Inhalt der Befragung

Die einzelnen Befragungen deckten ein breites Themenspektrum ab. Wo immer möglich, wurden die Fragen so formuliert, dass Vergleiche mit früheren Umfragen in Liechtenstein oder Umfragen in anderen Staaten möglich waren. Die Möglichkeiten hierfür waren aber aufgrund der Einzigartigkeit der Corona-Pandemie gering.

Im Zentrum der Befragung stand logischerweise die Einschätzung der Corona-Pandemie. Von Interesse waren dabei unter anderem eine generelle Einschätzung der Massnahmen, die subjektiv erlebte und empfundene Belastung, allfällige Verhaltensänderungen sowie Auswirkungen auf den Lernerfolg. Auf Wunsch des Auftraggebers sowie unter Verweis auf die im Zuge der Corona-Pandemie gestiegene Bedeutung der Digitalisierung wurden allen Gruppen, aber insbesondere Lehrpersonen sowie SuS verschiedene Fragen zur Infrastruktur und Nutzung von elektronischen Medien gestellt. Weitere Fragemodule widmeten sich dem Bildungsumfeld der SuS sowie dem generellen Wohlbefinden.

Die Befragung soll die Zeit von Februar 2020 bis März 2022 – also den Zeitraum, als die Pandemie auch in Liechtenstein im öffentlichen Bewusstsein war bis zur (vorläufigen) Aufhebung der Massnahmen – abdecken. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist jedoch zu bedenken, dass dieser Zeitraum von sehr unterschiedlichen Pandemiephasen geprägt war. Hinzu kommt, dass sich die Lebenssituation von SuS in einem Zeitraum von zwei Jahren durchaus ändern kann – sei es durch einen Schulwechsel, aber auch durch altersbedingte Veränderungen der Persönlichkeit. Auch hat eine gewisse Zahl der zu Beginn der Corona-Pandemie noch schulpflichtigen Jugendlichen im Untersuchungszeitraum die Schulzeit zwischenzeitlich beendet. Zu diesen SuS liegen möglicherweise die Bewertungen der Eltern vor (die beispielsweise ein weiteres, *aktuell schulpflichtiges* Kind haben), nicht aber der betreffenden SuS selbst, da sie zum *Befragungszeitpunkt nicht mehr schulpflichtig* waren.⁵

⁴ Es sind verschiedene Gründe denkbar: Bei einem Sprachenmix im Haushalt wird das Mischverhältnis von Eltern und Kindern vielleicht unterschiedlich wahrgenommen. Oder in fremdsprachigen Haushalten leben im Schnitt mehr schulpflichtige Kinder etc.

⁵ Zum Beispiel werden die SuS, welche im Juni 2020 maturierten, nicht mehr von der Umfrage erfasst. An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die Abwicklung der Maturaprüfungen am liechtensteinischen Gymnasium für das Schuljahr 2019/20 eine grosse Herausforderung darstellte (siehe hierzu beispielhaft die Berichterstattung im Liechtensteiner Volksblatt vom 27. April 2020, vom 4. Juni 2020 sowie vom 29. Juni 2020).

Obwohl Homeschooling ein wichtiges Element der Pandemiemassnahmen darstellt, spielt es bei den vorliegenden Befragungen nur eine untergeordnete Rolle. Dies erklärt sich damit, dass bereits im Frühjahr 2020 eine detaillierte Befragung zu diesem Thema durchgeführt wurde (Schulamt 2020).

Die Studie gliedert sich wie folgt. Anknüpfend an die Einleitung wird in Kapitel 2 die Befragung der Erziehungsberechtigten ausgewertet. Diese umfasst sowohl Fragen zu den Auswirkungen der Pandemie auf die SuS als auch auf die Erziehungsberechtigten selbst. Kapitel 3 zeigt die Ergebnisse der Befragung des Schulpersonal mit Fokus auf die Lehrpersonen. Kapitel 4 und 5 widmen sich den Schülerinnen und Schüler, wobei die Analyse getrennt nach Primar- und Sekundarstufe erfolgt. Kapitel 6 thematisiert die Nutzung digitaler Medien in Liechtenstein. Abschliessen wird der Versuch einer Synthese aus den verschiedenen Befragungen gewagt.

2 ERZIEHUNGSBERECHTIGTE BZW. ELTERN

In diesem Teil des vorliegenden Berichts bilden die *einzelnen* Erziehungsberechtigten bzw. Eltern(teile) der Liechtensteiner SuS die sogenannte Beobachtungseinheit.⁶ Hauptsächlich⁷ interessiert sind wir indessen nicht an den Eltern, sondern (primär) an deren schulpflichtigen Kindern, welche demnach die Untersuchungseinheit bilden. Insgesamt flossen 1'549 verwertbare Interviews in die Analyse des ersten Teils des vorliegenden Berichts ein. Wie bereits in der Einleitung erwähnt, sind Mütter in der Stichprobe klar in der Überzahl. Dies liegt nicht am Erhebungsverfahren als solchem. Die Eltern aller Stufen erhielten ein Schreiben mit ihrem individuellen Zugang zur Umfrage. Dieses Schreiben wurde an die Schulen ausgeliefert und anschliessend den Kindern zuhause ihrer Eltern weitergegeben. Da beiden Elternteilen (wo vorhanden) die Gelegenheit gegeben werden sollte, antworten zu können, gab es pro Familie jeweils zwei Kuverts mit individuellem Zugang. Für Familien mit mehreren Kindern nahm meist das jüngste Kind die Kuverts mit. Obwohl alle Erziehungsberechtigten gebeten wurden, gesondert teilzunehmen, wird in gewissen Fällen nur eine Person innerhalb des Haushalts – wahrscheinlich meist die Mutter – an der Umfrage teilgenommen haben.

Das bedeutet, dass bei gewissen Fragen für gewisse Kinder *zwei* Bewertungen vorliegen, dann nämlich, wenn tatsächlich auch zwei Erziehungsberechtigte (unabhängig voneinander) an der Umfrage teilnahmen. Diese Bewertungen müssen indessen nicht identisch ausfallen. Möglicherweise schätzte die Mutter des Kindes beispielsweise dessen Belastung durch die Corona-Pandemie anders ein als der Vater. Wir können die Haushalts- bzw. Familienzusammensetzung jedoch nicht rekonstruieren. Das heisst, wir können weder die einzelnen Kinder den Eltern (oder ihren allfälligen Geschwistern) zuordnen noch die beiden Elternteile eines gemeinsamen Haushalts untereinander. Kurz, die obige Vermutung, wonach in einigen Fällen Mütter und Väter zu unterschiedlichen Bewertungen gelangten, ist empirisch nicht überprüfbar.

Diese verschiedenen methodischen Herausforderungen sind bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen.

2.1 Einschätzung der Corona-Pandemie im Allgemeinen

Im ersten Abschnitt geht es zunächst um die Einschätzung des Krisenmanagements verschiedener Organe bzw. Behörden sowie um die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf das Leben allgemein sowie auf schulisch relevante Aspekte im Speziellen.

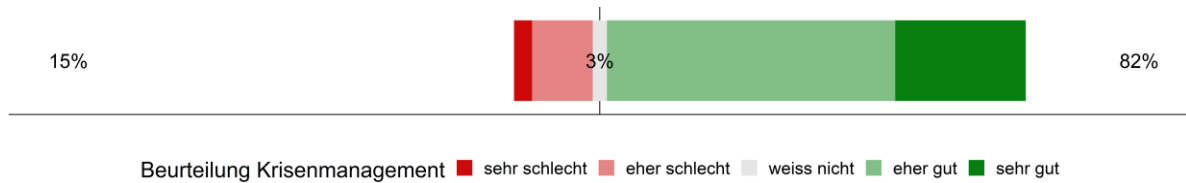
Das COVID-19-Krisenmanagement der Regierung wird vom Gros der Eltern als gut oder gar sehr gut bewertet. Zwar gibt es gewisse Merkmalsgruppen (z. B. Einelternhaushalte, junge Eltern etc.),

⁶ In den Sozialwissenschaften wird zwischen Untersuchungseinheit (*unit of analysis*) und Beobachtungseinheit (*unit of observation*) unterschieden. Diese beiden Einheiten sind in gewissen Studien identisch: Wir möchten beispielsweise in der vorliegenden Untersuchung etwas über die Schülerinnen und Schüler Liechtensteins aussagen und führen die Erhebung (oder Messung) an ebendiesen Liechtensteiner SuS vor. In diesem Beispiel sind die SuS beides – Untersuchungseinheiten und Beobachtungseinheiten. Im Eltern-Modul wurden zwar die Eltern befragt (Beobachtungseinheit, an welcher die Messung vorgenommen wurde), aber die meisten Fragen bezogen sich auf die SuS, über die wir auch innerhalb des Eltern-Moduls Aussagen machen möchten (Untersuchungseinheit).

⁷ Einige Fragen beziehen sich allerdings auf die Eltern selbst (Arbeitsbelastung, Wohlbefinden der Eltern etc.).

die das Krisenmanagement etwas negativer bewerten als die breite Mehrheit der Eltern. Aber selbst in diesen Gruppen überwiegen die positiven Bewertungen klar.

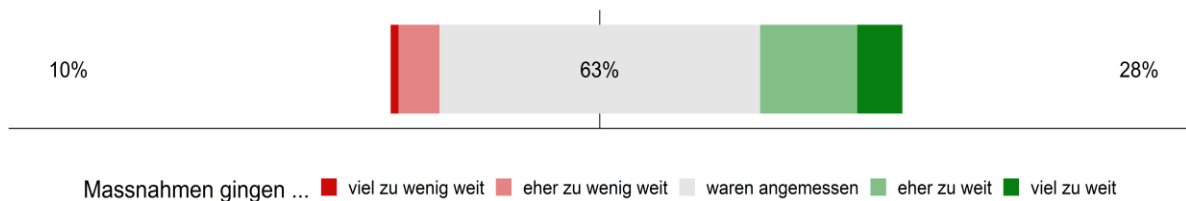
Abbildung 5: Einschätzung des Krisenmanagements der Liechtensteiner Regierung mit Blick auf die COVID-19-Pandemie insgesamt (in % aller Eltern)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'526.

Die Beurteilung der politischen Massnahmen fällt ähnlich aus wie die Einschätzung des Krisenmanagements: Eine Mehrheit der Eltern (63%) ist mit den Massnahmen mutmasslich zufrieden, denn sie hält sie für angemessen. Etwas mehr als ein Viertel (28%) ist indessen der Meinung, mit den Massnahmen sei übertrieben worden, während jeder zehnte Elternteil umgekehrt weiter gegangen wäre als die Politik. Dabei gibt es wiederum kaum nennenswerte Unterschiede zwischen den Merkmalsgruppen. Einzig Einelternhaushalte mit Kindern unter 18 Jahren fallen hierbei etwas aus dem Rahmen. Knapp 40 Prozent der Mütter mit einem Kind unter 18 Jahren betrachten die Massnahmen als eher oder viel zu weit gehend. Weiter halten Erwerbstätige, die nie im Homeoffice arbeiteten, die Massnahmen überdurchschnittlich oft für übertrieben (31%). Dieser Befund ist ein Indiz dafür, dass die Haltung zur Tragweite bzw. Schärfe der Massnahmen wohl auch davon abhängig war, wie stark man hiervon im beruflichen oder lebensweltlichen Alltag betroffen war.

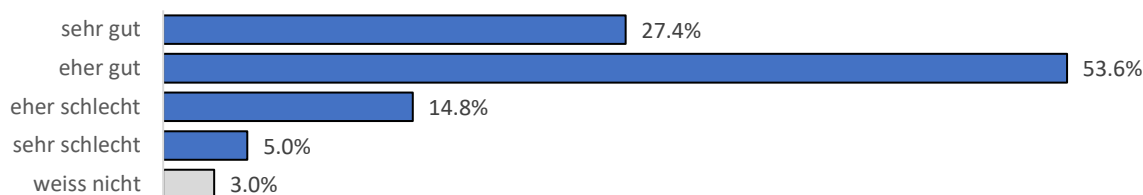
Abbildung 6: Beurteilung politischer Massnahmen zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie insgesamt (in % aller Eltern)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'486.

Die Einschätzung des Krisenmanagements der Schule des Kindes bzw. der Kinder wird grossmehrheitlich positiv beurteilt (Anteile «eher gut» und «sehr gut»: 81%). Das Total der Anteilswerte in Abbildung 7 übersteigt 100, weil Eltern mehrerer Kinder auch mehrere Antworten geben konnten – zumindest dann, wenn sie der Ansicht waren, dass die verschiedenen Schulen, die ihre Kinder besuchen, die Corona-Zeit unterschiedlich gut meisterten. Letzteres kam indessen nicht sonderlich oft vor (n = 57).

Abbildung 7: Einschätzung des Krisenmanagements der Schule des Kindes/der Kinder (Mehrfachantworten möglich, in % aller Eltern)

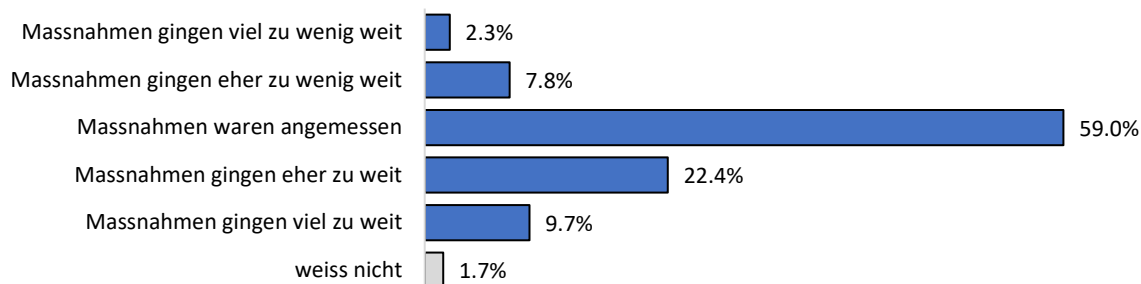


Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'526.

Die Beurteilung des Krisenmanagements der Schule unterscheidet sich zwischen den verschiedenen Merkmalsgruppen nur geringfügig. Einelternhaushalte sind nicht kritischer als Haushalte mit zwei Elternteilen. Auch die Zeit, die die Erziehungsberechtigten im Homeoffice verbrachten, korreliert nicht mit der Bewertung des Krisenmanagements der Schulen. Zuletzt sind auch nur graduelle Unterschiede zwischen den Schulstufen und Schultypen zu erkennen. Wie später (vgl. Kapitel zu Lehrpersonen) noch gezeigt werden soll, wurde das Krisenmanagement der Schulen von Lehrpersonen im Gymnasium erheblich öfter kritisiert als von anderen Lehrpersonen. In der Elternbewertung kommt das Gymnasium indessen nicht signifikant schlechter weg als andere Schulen.

Die Schutzmassnahmen an der Schule des Kindes bzw. der Kinder werden ebenfalls mehrheitlich als angemessen beurteilt. Rund ein knappes Drittel (32%) hält die Massnahmen an der Schule indessen für zu weit gehend. Die Massnahmen zur Pandemiebekämpfung werden mit Fokus auf die Schulen also leicht öfter als zu weitgehend bezeichnet als ohne diesen spezifischen Fokus auf die Schulen (vgl. Abbildung 6). Dies deckt sich mit der einleitend geäusserten Beobachtung, dass Massnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie an den Schulen eine besondere Beachtung entgegengebracht wurde. Wie bei der Einschätzung des Krisenmanagements zeigt sich auch bei dieser Frage ein (nicht allzu tiefer) Graben zwischen Eineltern- und Paarhaushalten: Alleinerziehende Eltern und darunter insbesondere die Mütter erachten die Massnahmen überdurchschnittlich häufig für übertrieben.

Abbildung 8: Einschätzung der Schutzmassnahmen an der Schule des Kindes/der Kinder (Mehrfachantworten möglich, in % aller Eltern)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'526.

Die Eltern konnten zur Tragweite der Schutzmassnahmen auch von sich aus Anmerkungen machen. Es konnten dabei Bemerkungen gemacht werden zu Schutzmassnahmen, die aus Sicht der Eltern zu weit gingen, aber ebenso zu solchen, die nicht weit genug gingen. Diese beide Möglichkeiten wurden auch rege genutzt. Insgesamt 555 Erziehungsberechtigte fügten einen Kommentar zu Massnahmen hinzu, die aus ihrer Sicht *zu weit* gingen, was rund einem Drittel (35%) aller Befragungsteilnehmenden entspricht. Schutzmassnahmen, die aus Sicht der Eltern *nicht weit genug* verfolgt wurden, wurden von 192 Elternteilen erwähnt, was etwa 12 Prozent aller Teilnehmenden ausmacht. Es sei an dieser Stelle vermerkt, dass man daraus nicht automatisch schliessen kann, dass die restlichen «schweigenden» Eltern allesamt rundum zufrieden waren. Aber sie haben von sich aus keine Anmerkungen dazu gemacht.

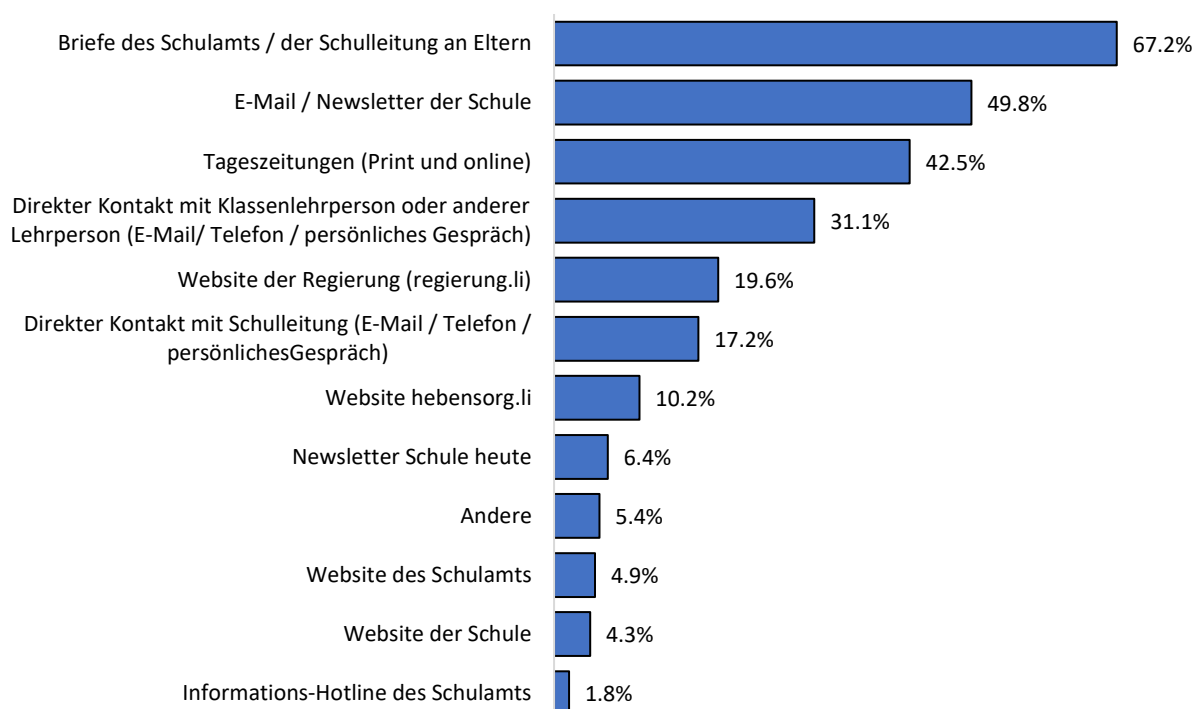
Etwas mehr als die Hälfte (56%) jener, welche sich zu Massnahmen-Übertreibungen äusserten, kritisiert die Maskenpflicht in der einen oder anderen Form. Die häufige Nennung der Maskentragpflicht deckt sich mit der Kritik der SuS (siehe Teile III und IV), welche die Eltern gewiss mitbekommen haben. Sodann kritisieren die Eltern auch die Absage von Veranstaltungen wie Skilager, Wanderungen und die Einschränkung von Kontakten während der Pause etc. Dies klingt wie ein Echo der SuS, welche diese sozialen Anlässe besonders schmerzhaft vermissten und gemäss eigenen Angaben auch besondere Mühe bekundeten, die Distanzregeln einzuhalten (siehe wiederum die Teile III und IV). Jene Eltern, die der Ansicht sind, die Massnahmen gingen *zu wenig weit*, kritisieren vor allem das Testkonzept. Ihnen wäre es lieber gewesen, man hätte die Corona- wie auch die Spucktests für obligatorisch erklärt. Zudem monierten einige, dass diverse Massnahmen zu spät eingeführt worden seien.

2.2 Information und Kommunikation

Wie haben sich die Eltern über die in den Schulen (jeweils) gültigen Massnahmen informiert? Wichtigste Informationsquelle waren die Briefe des Schulamts bzw. der Schulleitung an die Eltern. Rund zwei Drittel bezogen die entsprechenden Informationen aus den schulischen Schreiben. Die hohe Nutzungsrate erklärt sich wohl primär dadurch, dass der entsprechende Informationsbeschaffungsaufwand sehr gering ist. Denn das Schreiben erreicht die Eltern ohne deren weiteres Zutun. Ähnliches gilt für den Newsletter der Schule bzw. E-Mails, die man von der Schule erhielt.

Auch sie setzen keinen Initialaufwand seitens der Eltern voraus. Etwa 43 Prozent informierten sich über die Tageszeitungen, sei es in der gedruckten oder elektronischen Fassung. Hier ist nun ein Initialaufwand nötig, den offenbar nicht alle Eltern leisten konnten oder wollten. Ein knappes Drittel (31%) suchte den direkten Kontakt mit der Klassen- oder einer anderen Lehrperson, was gewiss auch einen (Mehr-)Aufwand für den Lehrkörper verursachte. Auch die Website der Regierung war eine nicht unbedeutende Informationsquelle ebenso wie die Verlautbarungen der Schulleitung. Andere Informationsquellen wurden hingegen nur selten genutzt. Die Website der Schule oder jene des Schulamtes wurden beispielsweise nur von einer kleinen Minderheit der Eltern aufgesucht, um sich spezifisch über die Massnahmen an den Schulen zu informieren.

Abbildung 9: Informationsquellen zu den Massnahmen an der Schule (Mehrfachantworten möglich, Nutzung in % aller Eltern)



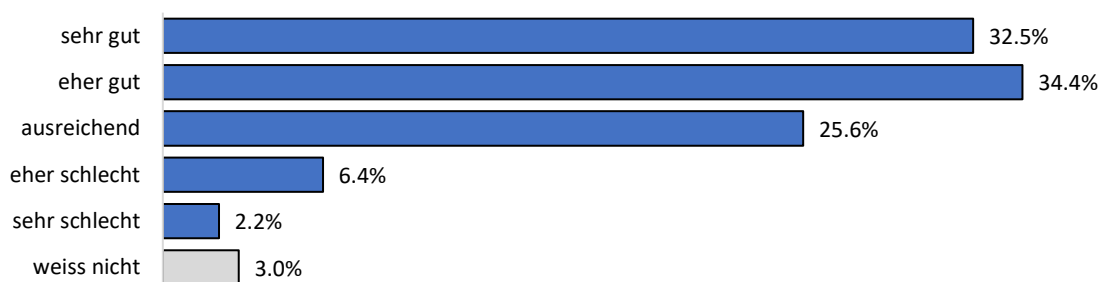
Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'518.

Wesentliche Unterschiede bei der Informationsbeschaffung gibt es zwischen den verschiedenen Merkmalsgruppen kaum. Auffallend ist indessen, dass Eltern aus Haushalten, in denen kein oder kaum je Deutsch gesprochen wird, öfter nur eine (bzw. einige wenige) Informationsquelle(n) nutzen. Diese eine Informationsquelle waren häufig (54%), wenn auch nicht immer, die Briefe des Schulamtes bzw. der Schulleitung an die Eltern.⁸ Sie sind offenbar ein eminent wichtiges Instrument, um gerade jene zu erreichen, die möglicherweise aufgrund sprachlicher Barrieren Mühe bekunden, anderswo Informationen zu finden.

⁸ Zum Vergleich: Von den deutschsprachigen Eltern, die nur eine Informationsquelle nutzten, gaben nur 35 Prozent an, die Briefe der Schulleitung bzw. des Schulamtes zur Information verwendet zu haben.

Mit der Kommunikation der Schule sind die Eltern weitgehend zufrieden. Ein Drittel (33%) bezeichnet die Kommunikation als «sehr gut» und ein weiteres Drittel (34%) als «eher gut». Rund ein Viertel taxiert die Kommunikation als ausreichend, während etwa neun Prozent nicht rundum zufrieden mit der Art und Weise sind, wie betreffend die Corona-Pandemie vonseiten der Schule kommuniziert wurde. Wenn wir diese Bewertung überdies nach Schultyp aufschlüsseln, so sticht einzig die Oberschule hervor, mit deren Kommunikation die Eltern eines schulpflichtigen Kindes vergleichsweise oft unzufrieden waren (47%).

Abbildung 10: Bewertung der Kommunikation der Schule im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie (Mehrfachantworten möglich, in % aller Eltern)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'518.

Die Eltern hatten in der Befragung die Möglichkeit, die Kommunikation in einem Eingabefeld detailliert zu kommentieren. Zunächst ist zu beachten, dass bloss 142 der 1'549 Befragten (demnach weniger als 10%) hiervon Gebrauch machten. Einige dieser Kommentare beinhalteten Lob und stammten von Eltern, welche die Kommunikation mit der Schule weiter oben als «sehr gut» bzw. «eher gut» bezeichneten. Aber es liegt in der Natur der Sache, dass sich vor allem jene äusserten, die unzufrieden waren bzw. sind. Hinzu kommt: Wer etwas schrieb, schrieb oft ausführlich. Viele unterschiedliche Aspekte und konkrete Einzelerfahrungen wurden mitgeteilt. Was auffällt: Immer wieder wurde darauf hingewiesen, dass man heutzutage per E-Mail informieren sollte. Die Informationen sollen zudem kurz und übersichtlich sein, schnell verbreitet werden und in einfachen Worten («nicht in einem Juristendeutsch») abgefasst sein, so einige der Eltern. Auffallend oft (unter Berücksichtigung der Tatsache, dass von vornherein weniger als 10 Prozent die Kommentarfunktion nutzten) wurde überdies eine rasche Übermittlung («tägliche Durchgabe der Fallzahlen») der (exakten) Fallzahlen in der Klasse gewünscht. Eher selten, aber doch ab und an wurde der Kommunikationsstil kritisiert. Zuletzt gab es auch einige, die entweder aus Mangel an Informationen oder – genau umgekehrt – aufgrund der Informationsflut, nicht mehr wussten, was nun eigentlich wo galt. Ob es sich dabei um ein weit(er) verbreitetes Phänomen handelte, ist unklar. Wie gesagt, kommentierten von vornherein bloss rund 10 Prozent die Corona-Kommunikation. Und von diesen nannte auch nur eine Minderheit, dass die Informationslage sie überfordert habe. Möglicherweise war es also ein marginales Problem.

2.3 Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Schülerinnen und Schüler

2.3.1 Auswirkungen auf die Lebensqualität und das Verhalten im Allgemeinen

Gefragt wurde sodann, wie stark die Corona-Krise das eigene Kind bzw. die eigenen Kinder belastet habe. Eltern mit mehr als einem Kind geben für jedes Kind (bis zu sechs Kinder) eine gesonderte Einschätzung ab. Das heisst, es liegen pro befragtem Elternteil möglicherweise mehrere Bewertungen vor. Wenn wir die Gesamtheit aller Einschätzungen betrachten⁹, so sind rund zwei Drittel der Kinder (in den Augen ihrer Eltern) durch die Corona-Pandemie nur in geringem Umfang oder gar nicht belastet. Immerhin ein Viertel der Kinder zeigte – wiederum in den Augen ihrer Eltern – gewisse Belastungsanzeichen, während 9 Prozent gar sehr stark unter der Pandemiesituation litten. Insgesamt – man vergleiche dazu die Abbildung 26 – litten aber *die Eltern* unter der Corona-Pandemie *stärker* als ihre Kinder. Zumindest ist dies die Sichtweise der Eltern.

Abbildung 11: Belastung des Kindes/der Kinder durch die Corona-Pandemie (in % der Kinder, Einschätzung der Eltern)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'501.

Die Belastung der Kinder kann, wie zuvor angetönt, aus unterschiedlichen Perspektiven betrachtet werden. Das wurde in der vorliegenden Befragung auch getan, indem dieselbe Frage sowohl den Kindern resp. Jugendlichen als auch den Lehrpersonen gestellt wurde. Im Vergleichskapitel gehen wir darauf näher ein. Aber auch die Analyse der Elterneinschätzung kann aus verschiedenen Blickwinkeln durchgeführt werden: Da es sich um eine subjektive Elterneinschätzung handelt, kann zunächst einmal gefragt werden, ob es Merkmale der einzelnen Erziehungsberechtigten gibt, hinsichtlich derer sich diese Einschätzungen unterscheiden. Zunächst ist festzuhalten, dass rund 63 Prozent der Eltern mit mehr als einem Kind identische Bewertungen für alle Kinder abgaben.¹⁰ Und weitere 30 Prozent gaben Einschätzungen ab, die sich maximal um eine Skalenstufe unterscheiden (z. B. für Kind 1 «eher wenig» und für Kind 2 «überhaupt nicht»). Dies deutet darauf hin, dass es bei dieser Einschätzung «Familiencluster» gibt, d. h. die Tendenz, Phänomene wie Belastungen ähnlich zu bewerten. Allerdings gibt es hinsichtlich soziodemografischer Merkmale keine belastbar-signifikanten Unterschiede bei der Einschätzung: Beispielsweise unterscheidet sich die Wahrnehmung von Müttern und Vätern, was die Belastung ihrer Kinder durch die Corona-Pandemie betrifft, kaum. Einzig Eltern in (mind.) zweisprachigen Haushalten stufen die Belastung ihrer Kinder im Schnitt etwas höher ein als solche in Haushalten, in denen nur eine Sprache gesprochen wird.

⁹ 1'501 Eltern bewerteten insgesamt 2'869 Kinder. Die ausgewiesenen Prozentanteile beziehen sich auf das Total der 2'869 Kinder.

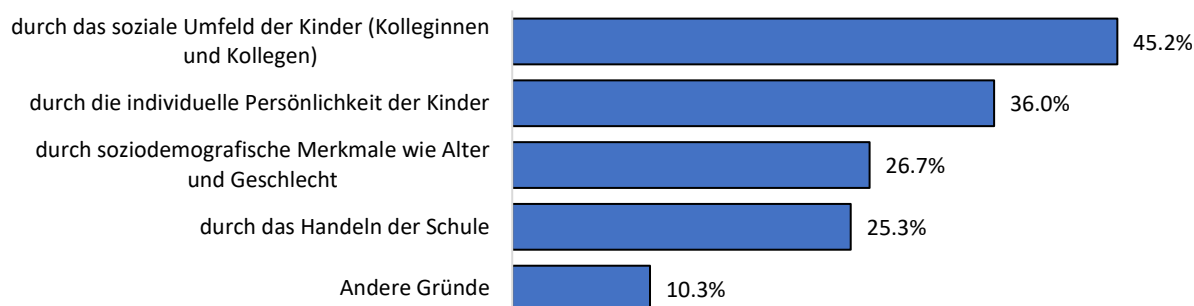
¹⁰ 1'036 teilnehmende Erziehungsberechtigte gaben mehrere (> 1) Einschätzungen ab.

Die Belastungseinschätzung kann indessen auch von Merkmalen des Kindes bzw. der spezifischen Situation, in welcher es sich befindet, abhängig sein. Zu diesem Zweck wurden die Einschätzungen der Eltern mit *einem* Kind¹¹ (n = 466) nach Klasse bzw. Stufe analysiert. Die höchste durchschnittliche (von den Eltern eingeschätzte) Belastung weisen Einzelkinder der Oberschule auf, die tiefste solche im Kindergarten. Allerdings sind die durchschnittlichen Differenzen eher gering. Kurz: Die Belastung durch die Corona-Pandemie ist (in der Sichtweise der Eltern) nur sekundär – wenn überhaupt – vom Alter bzw. von der Klassenstufe abhängig.

In diesem Zusammenhang wurden auch die Eltern gebeten, Ursachenforschung zu betreiben. Gefragt wurde konkret, weshalb ihre Kinder unterschiedlich stark unter der Corona-Pandemie litten, so sie denn, erstens, mehrere Kinder haben und, zweitens, tatsächlich auch unterschiedliche Reaktionen registriert haben. Der Umstand, dass auch einige Eltern mit bloss einem Kind die Frage beantworteten, deutet darauf hin, dass eine erhebliche Zahl von Teilnehmenden diese Frage als allgemeine Form der Ursachenforschung betrachtete. In die Analyse flossen in der Folge nur jene Eltern ein, die einen Grund angegeben hatten.

Als Hauptunterschied für die unterschiedliche Belastung zwischen Kindern nennt knapp die Hälfte der Eltern das soziale Umfeld der Kinder. Etwas mehr als ein Drittel ist der Ansicht, dass individuelle Charakteristiken (Persönlichkeit des Kindes) ausschlaggebend dafür waren, wie stark sie unter der Corona-Pandemie litten. Rund ein Viertel der Eltern gibt an, Alter oder Geschlecht seien ursächlich für die Unterschiede zwischen den Kindern. Das Handeln der Schule ist ebenfalls für einen Viertel der Eltern der Grund dafür, dass ein Kind stärker unter der Pandemie-situation litt als ein anderes. In diesem Zusammenhang ist zudem bemerkenswert, dass die Belastung offenbar nicht von der Erfahrung der Quarantäne/Isolation abhing. Die «Belastungswerte», wenn man sie so nennen darf, unterscheiden sich nicht signifikant zwischen solchen Kindern, die einmal oder gar mehrfach in Quarantäne/Isolation waren, und solchen, die hiervon verschont blieben.

Abbildung 12: Gründe für unterschiedliche Belastung (in % aller Kinder, bei denen Belastungsunterschiede festgestellt wurden, Einschätzung der Eltern)

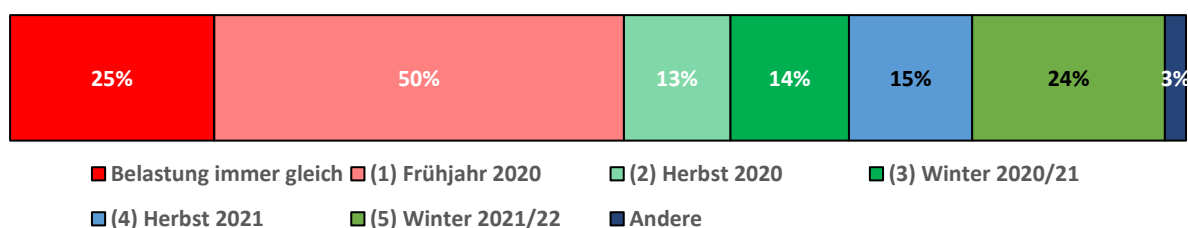


Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'193.

¹¹ Für Eltern mit mehr als einem Kind liegt, erstens, mehr als eine Belastungseinschätzung vor und ,zweitens, können diese Einschätzungen nicht zweifelsfrei einer (und nur einer) Klassenangabe zugewiesen werden.

Gefragt wurde ausserdem, in welchen Phasen die Belastung durch die Corona-Pandemie besonders hoch war. Ein Viertel aller Eltern kolportiert eine Gleichverteilung der Belastung über alle Zeiträume hinweg. Die Hälfte ist der Ansicht, die erste Welle im Frühjahr 2020 habe ihren Kindern am stärksten zugesetzt. Rund ein Viertel (24%) hält auch die Belastung während der (vorerst) letzten Welle im Winter 2021/22 für stark, womöglich auch deshalb, weil 2022 die Maskenpflicht für die jüngsten SuS obligatorisch war.

Abbildung 13: Zeitliche Belastung des Kindes/der Kinder durch die Corona-Pandemie (nach Wellen) (in % aller Eltern, Einschätzung der Eltern)

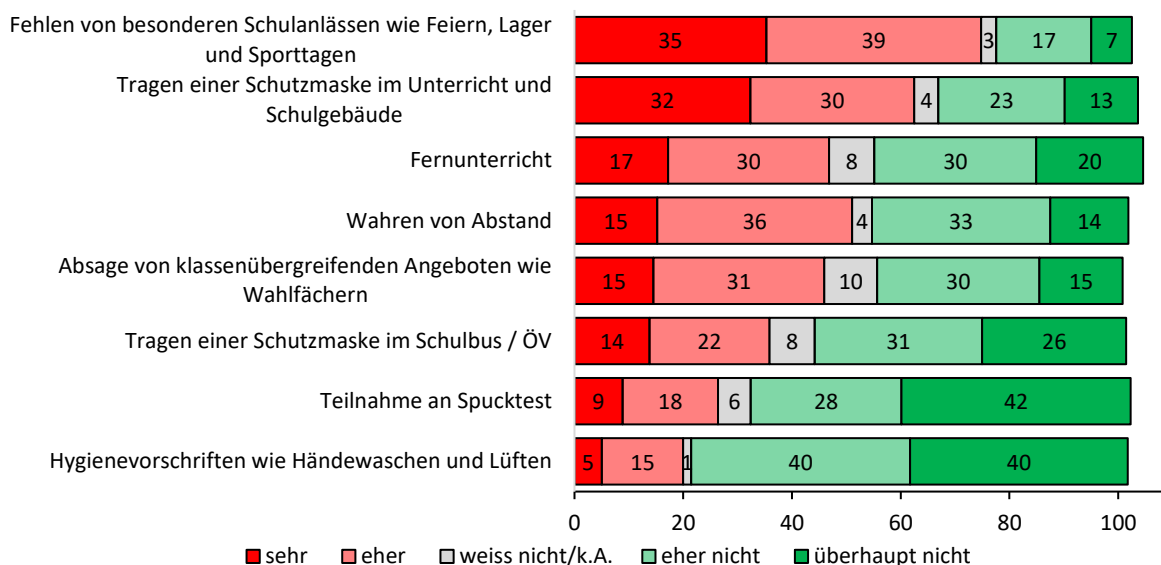


Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'485.

Die Schulen haben im Verlaufe der letzten beiden Jahre unterschiedliche Schutzmassnahmen eingeführt. Einige davon waren für die betroffenen Kinder weniger belastend, einige stärker. Die Belastungsrangliste führt die Absage von besonderen Schulanlässen wie Feiern, Lager oder Sporttage.¹² Auch das Tragen einer Schutzmaske im Unterricht und Schulgebäude belastete die Kinder überdurchschnittlich stark, so geben die Eltern an. In der Tat liegen sie mit beiden Einschätzungen durchaus «richtig», wie der Vergleich mit der Selbsteinschätzung der Kinder zeigt (siehe Abbildung 56, Abbildung 57 und Abbildung 77). Fernunterricht und das Abstandwahren fielen ebenfalls nicht leicht. Die Teilnahme an Spucktests sowie elementare Hygienevorschriften störten die Kinder hingegen weniger, so die Ansicht einer deutlichen Mehrheit der Eltern. Tatsächlich liegen die Eltern auch mit diesen Einschätzungen richtig, wie in den nächsten Kapiteln gezeigt werden soll.

¹² Wenn die Kinder in einem Mehrkinderhaushalt unterschiedlich auf diese Schutzmassnahmen reagierten, so konnten die Eltern auch mehrere (unterschiedliche) Bewertungen abgeben. Deshalb beträgt das Total auch etwas mehr als 100 Prozent.

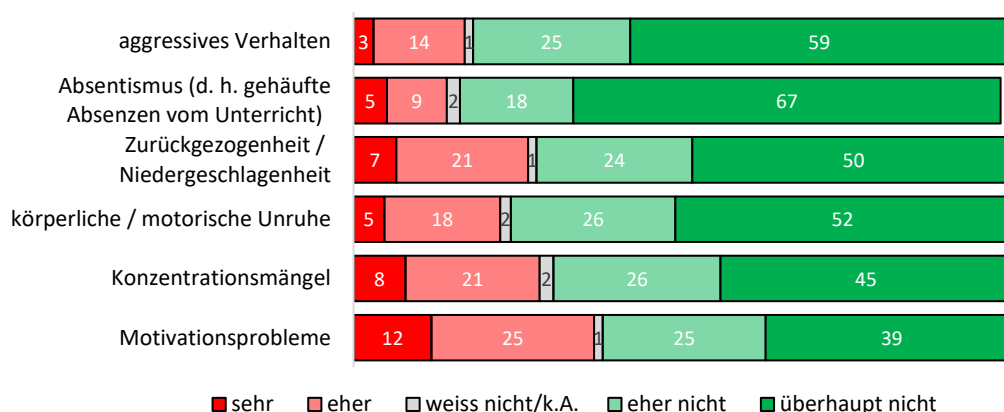
Abbildung 14: Beurteilung der Belastung durch einzelne Schutzmassnahmen auf Kinder (Mehrfachantworten möglich, in % aller Eltern)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'507.

Unter den Bedingungen der Corona-Pandemie litt offenbar aus schulischer Perspektive vor allem die Motivation – so zumindest die Sichtweise der Eltern. Etwa ein Drittel (29%) der Kinder hatte gemäss Aussagen ihrer Eltern mit Konzentrationsmängeln zu kämpfen. Ähnlich stark verbreitet waren auch die Phänomene Zurückgezogenheit bzw. Niedergeschlagenheit (27%). Seltener waren hingegen aggressives Verhalten und Absenzen vom Unterricht. Auffällig ist vor allem, dass Kinder, die mehrmals in Quarantäne/Isolation mussten, diese Symptome (zumeist) signifikant häufiger aufwiesen als der Rest. Hingegen unterschieden sich Kinder, die nur *einmal* in Quarantäne/Isolation mussten, und solche, die hiervon gänzlich verschont blieben, *kaum*.

Abbildung 15: Beobachtetes, verändertes Verhalten im Zusammenhang mit Corona-Pandemie (in % der Eltern, Mehrfachantworten möglich)

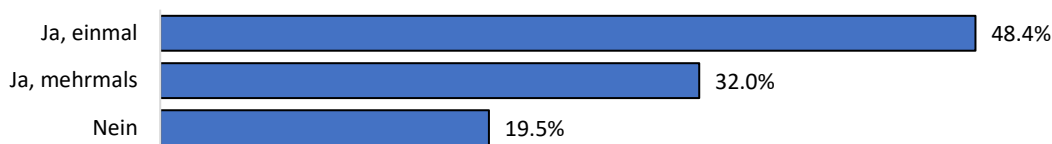


Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'507.

2.3.2 Auswirkungen auf schulische Leistungen im Speziellen

Insgesamt blieb gemäss Angaben der Eltern rund ein Fünftel der Kinder von einer Corona-Isolation/Quarantäne verschont.¹³ Fast die Hälfte der Kinder musste hingegen die Erfahrung der Quarantäne/Isolation durchmachen, entweder weil sie selbst erkrankt waren oder wegen einer Erkrankung im Umfeld. Rund ein Drittel der Kinder (32%) musste sich gar mehrfach in Quarantäne oder Isolation begeben. Die Zahlen bestätigen die bekannte, starke Betroffenheit der Liechtensteiner Schule durch die grassierende Corona-Pandemie.

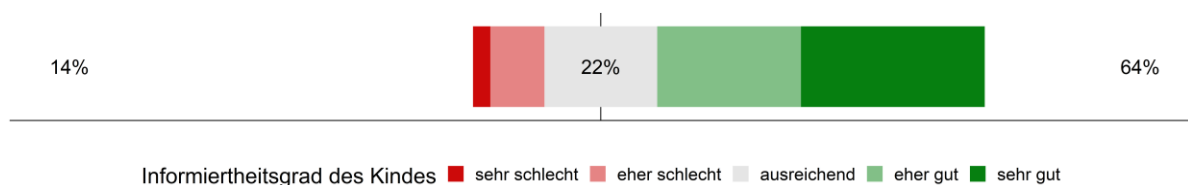
Abbildung 16: Isolation oder Quarantäne wegen Corona-Erkrankung oder Erkrankung einer Person im Umfeld des Kindes (in % aller Eltern)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'505.

Wie gut blieben die Kinder während der Corona-bedingten Zwangspause informiert? Eine solide Mehrheit von rund 64 Prozent der Eltern ist der Ansicht, ihr Kind sei bzw. ihre Kinder seien während dieser Zeit gut informiert gewesen bzw. geblieben. Nur eine geringe Minderheit der Eltern von 14 Prozent sieht ihre Kinder als eher oder gar sehr schlecht informiert. Auffallend sind einzig die Gymnasiastinnen und Gymnasiasten aus einem Ein-Kind-Haushalt¹⁴: Ihre Eltern sind entweder überdurchschnittlich zufrieden (67%) oder überdurchschnittlich unzufrieden (24%) mit dem Informationsstand ihres Kindes. Nur wenige von ihnen (9%) geben die Antwort «ausreichend».

Abbildung 17: Informiertheitsgrad des Kindes/der Kinder während der Quarantäne/Isolation (in % jener Eltern, deren Kind/Kinder mind. einmal in Quarantäne/Isolation waren, Einschätzung der Eltern)



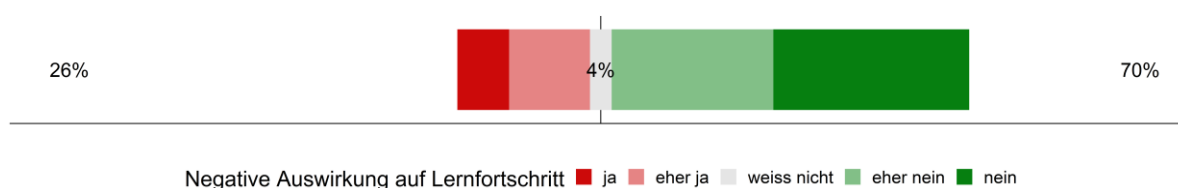
Bemerkung: «Weiss nicht»-Antworten wurden nicht berücksichtigt. Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'125.

¹³ Auch die SuS wurden gefragt, ob sie in Quarantäne/Isolation mussten. Die von den SuS angegebenen Werte lauten ganz ähnlich: Nur 18% der Primarstufen-SuS und 27% der Sekundarstufen-SuS mussten nicht in Quarantäne/Isolation.

¹⁴ Es sei nochmals darauf hingewiesen, dass Auswertungen nach Klasse/Stufe nur für Einzelkinder möglich sind, da nur bei ihnen aufgrund der Datenlage eine Zuweisung zur Klasse/Stufe zweifelsfrei möglich ist.

Die Eltern waren des Weiteren in der Mehrheit (70%) zuversichtlich, dass sich die Isolation/Quarantäne nicht negativ auf den Lernfortschritt ihres Kindes/ihrer Kinder auswirkte. Eltern mit tieferem Bildungsstatus schätzen die Auswirkungen der Zwangspause negativer ein als Eltern mit hohem Bildungslevel. Vor allem aber Eltern, die den Massnahmen kritisch gegenüberstanden, sehen den Lernfortschritt ihres Kindes/ihrer Kindes/Kinder in Gefahr: Denn fast ein Drittel (31%) beantwortet die entsprechende Frage nach den negativen Auswirkungen mit «ja» und weitere 21 Prozent mit «eher ja». Hingegen hing der Lernfortschritt (in der Wahrnehmung der Eltern) nicht mit dem Schultyp zusammen.¹⁵

Abbildung 18: Auswirkungen der Quarantäne/Isolation auf Lernfortschritt des Kindes/der Kinder (in % jener Eltern, deren Kind/Kinder mind. einmal in Quarantäne/Isolation waren, Einschätzung der Eltern)

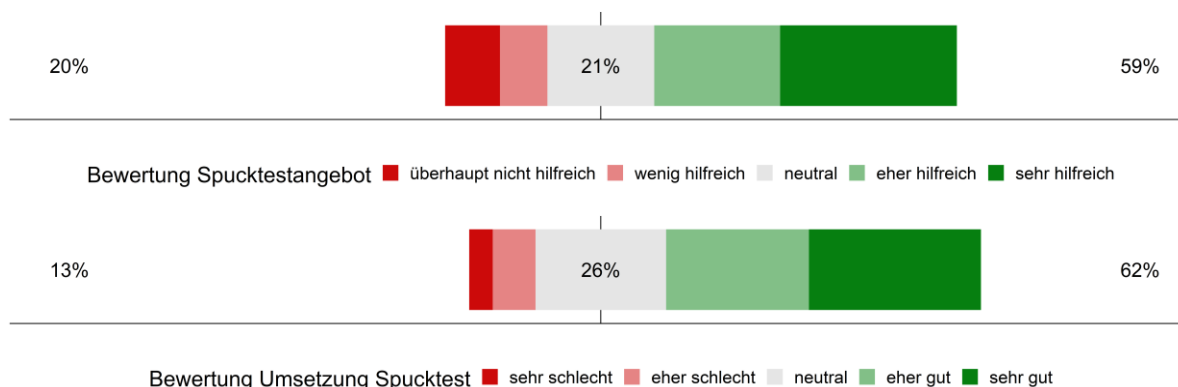


Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'197.

Die Beteiligung an Spucktests bewegte sich in der Gesamtheit um 70 Prozent. Der genaue Wert kann – abgesehen von der Unschärfe, die allen Befragungen anhaftet – nicht bestimmt werden, da rund 10 Prozent der Eltern angeben, dass sich zwar eines oder vielleicht gar mehrere ihrer Kinder, aber eben nicht alle Kinder daran beteiligt hätten. 68 Prozent geben an, dass sich *alle* ihre Kinder an Spucktest beteiligten. Im Kindergarten lag dieser Anteil am tiefsten, in der Primarschule am höchsten. Das Spucktest-Angebot wird von einer Mehrheit der Eltern grundsätzlich als gut bewertet. Die Umsetzung des Spucktests wird gar noch positiver bewertet. Allerdings gibt es primär bei der Bewertung des Angebots nicht wenige (20%), die das Selbige für nicht hilfreich erachten. Davon sind vor allem jene überzeugt (77%), die mit dem Krisenmanagement der Regierung gar nicht zufrieden waren oder die Massnahmen als gänzlich übertrieben empfanden (62%). Wie schon in anderen, nicht-schulspezifischen Corona-Studien gezeigt, gibt es Kreise, die gegen die Corona-Massnahmen aus verschiedenen Gründen grundsätzlich opponieren. Diese Eltern äussern sich zu allen Massnahmen kritisch.

¹⁵ Aus bereits genannten Gründen wurden nur Eltern mit einem schulpflichtigen Kind dabei berücksichtigt. Tatsächlich gibt es durchaus Unterschiede: Eltern, deren Kinder den Kindergarten oder die Primarschule besuchen, waren deutlich weniger besorgt um den Lernfortschritt als Eltern von älteren SuS. Aber dies hat mutmasslich weniger mit der Schule an sich zu tun, sondern wohl eher mit dem Alter der Kinder. Zuletzt unterschieden sich die Werte jener Eltern, deren Kinder eine der Schulen aus der Restkategorie besuchen, stark von den anderen Eltern. Aber aufgrund der tiefen Fallzahlen der Restkategorie können diese Differenzen nicht verallgemeinert werden.

Abbildung 19: Bewertung des Spucktest-Angebots (oberes Panel) und der Spucktest-Umsetzung (unteres Panel) (in % aller Eltern)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'436 bzw. 1'351.

2.4 Einschätzung zu den persönlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie

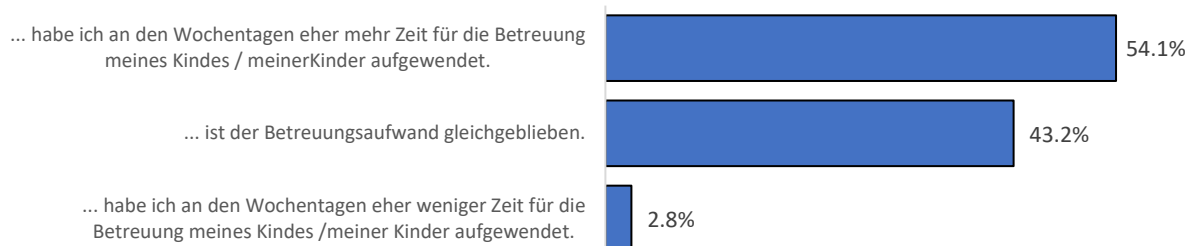
Im letzten Teil der Eltern-Befragung ging es nicht mehr (primär) um ihre Kinder, sondern um die Eltern selbst. Die Eltern gaben demnach nicht mehr Auskunft über eine *andere* Person (ihr Kind) – eine Auskunft, die trotz oder gerade aufgrund der Nähe zwischen Eltern und Kind von Wahrnehmungsverzerrungen beeinflusst sein *könnte* (aber selbstverständlich nicht sein *muss*) –, sondern berichteten über *sich selbst*. Auch hier ist ein Wahrnehmungsbias nicht ausgeschlossen, aber grundsätzlich können Menschen über ihre eigenen Haltungen und Gefühle verlässlicher berichten als darüber, was andere Menschen empfinden.

2.4.1 Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Betreuungssituation

Welche Erfahrungen haben die Eltern während der Corona-Pandemie gemacht, welche Belastungen durchgemacht? Die Betreuungszeit der Kinder stieg in den Augen einer Mehrheit der Eltern während der Corona-Pandemie – erwartungsgemäss, muss man sagen. Wenn der Präsenzunterricht wegfällt, sei es während des Shutdowns oder während einer allfälligen Quarantäne, ist gerade bei den Jüngeren (Kindergarten, Primarschule) mehr Betreuung vonseiten der Eltern nötig. Aber selbst auf gymnasialer Unter- und Oberstufe wird eine erhöhte Betreuungszeit noch von rund einem Drittel aller Eltern angegeben.

Abbildung 20: Auswirkung der Corona-Pandemie auf die Betreuungssituation des Kindes (in % aller Eltern)

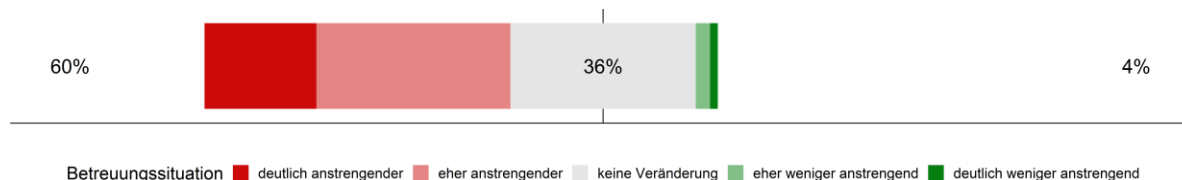
Während der Corona-Pandemie ...



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'493.

Die Betreuung kostete nicht nur mehr Zeit, sie war generell anstrengender. 60 Prozent der Eltern sind der Ansicht, die Betreuungssituation sei während der Corona-Pandemie anstrengender geworden.

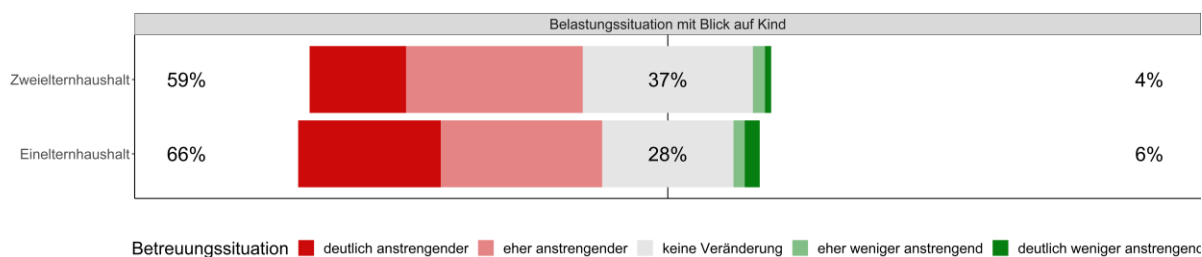
Abbildung 21: Einschätzung der Betreuungssituation des Kindes/der Kinder während der Corona-Pandemie im Vergleich zu früher (in % aller Eltern)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'468 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

Diesbezüglich gibt es kaum Unterschiede zwischen Ein- und Zweielternhaushalte, ebenso wenig wie zwischen Müttern und Vätern. Erwartungsgemäss war die Belastungssituation für Alleinerziehende grösser. Auch das Alter der Erziehungsberechtigten korreliert kaum mit der Einschätzung der Belastungssituation. Ältere Eltern schätzten dies aufgrund ihrer mutmasslich grösseren Routine nicht anders ein als jüngere Eltern.¹⁶ Hingegen klagen Eltern mit hohem Bildungsniveau deutlich öfter (z. B. Fachhochschule/Universität: 68%) darüber, dass die Betreuungssituation sie mehr Anstrengung gekostet habe, als etwa Eltern ohne Abschluss bzw. mit obligatorischem Abschluss (40%). Ähnliches ist auch zwischen Arbeitspensum und Einschätzung der Betreuungssituation zu erkennen: Je höher das Arbeitspensum, desto anstrengender wurde die durch die Corona-Pandemie geänderte Betreuungssituation empfunden.

Abbildung 22: Einschätzung der Betreuungssituation des Kindes/der Kinder während der Corona-Pandemie im Vergleich zu früher nach Haushaltstyp (in % aller Eltern)



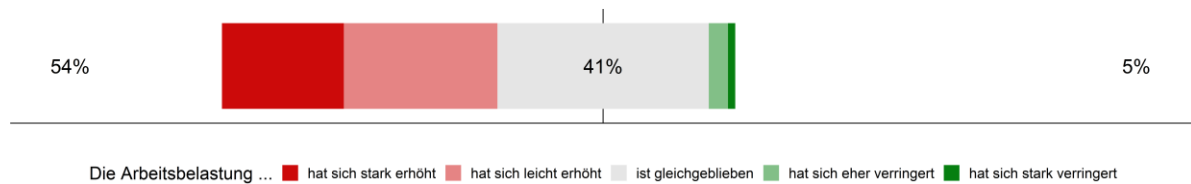
Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'458 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

¹⁶ Damit zu tun haben dürften auch die Unterschiede nach Schulstufe: Anstrengender war die Betreuungssituation von Eltern von SuS, die in den Kindergarten oder die Primarschule gehen. Dies wiederum hat wohl vor allem mit dem Alter des Kindes / der Kinder zu tun: Kleinere Kinder benötigen mehr Betreuung als ältere.

2.4.2 Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Arbeitssituation der Eltern

Die Corona-Pandemie hatte Auswirkungen auf alle Bereiche des täglichen Lebens – auch auf die Arbeit. Eine Mehrheit der Eltern berichtet, dass die Arbeitsbelastung zugenommen habe. Bei rund 40 Prozent der Eltern blieb die Arbeitsbelastung während der Corona-Zeit gleich. Nur die wenigsten Erwerbstätigen kolportieren einen Rückgang der Arbeitsbelastung. Erhöht hat sich die Arbeitsbelastung vor allem für Erwerbstätige mit hohem Bildungsniveau und hohem Pensum.

Abbildung 23: Einschätzung der Auswirkung der Corona-Pandemie auf die Arbeitsbelastung (in % aller erwerbstätigen Eltern)

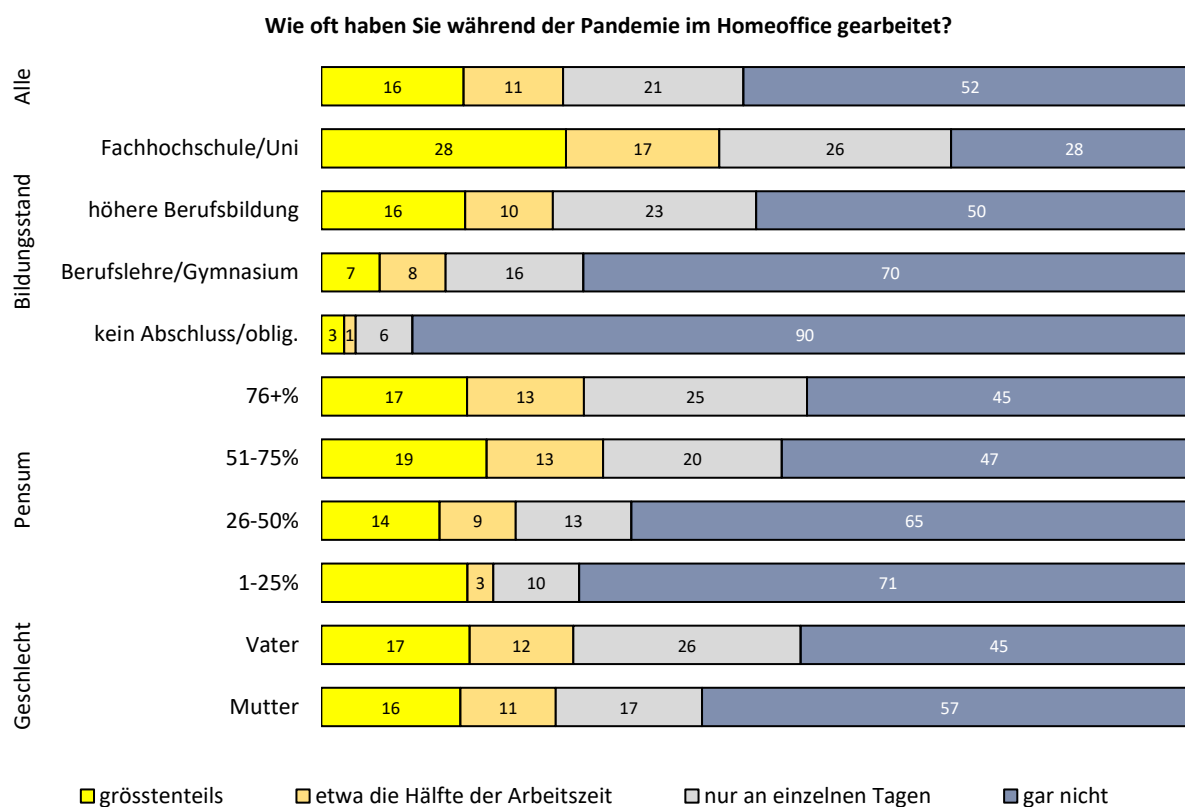


Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'336 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

Wer arbeitete wie oft im Homeoffice? Rund die Hälfte der erwerbstätigen Eltern arbeitete gemäss eigener Angabe nie im Homeoffice. Weitere 21 Prozent arbeiteten nur an einzelnen Tagen zuhause. 16 Prozent arbeiteten grösstenteils im Homeoffice. Allerdings gibt es massive Unterschiede zwischen Eltern mit unterschiedlichem Bildungsstand:¹⁷ Über 70 Prozent der Akademikerinnen und Akademiker sowie Fachhochschul-Abgänger/innen waren zumindest an einzelnen Tagen, wenn nicht gar häufiger im Homeoffice. Bei Eltern, die keinen Abschluss vorweisen können bzw. einen obligatorischen Schulabschluss haben, beträgt dieser Anteil gerade noch 10 Prozent. Sie arbeiten in Branchen und in Positionen, in welchen das Arbeiten von zuhause entweder kaum möglich oder nicht erlaubt war/ist. Auch mit dem Arbeitspensum korreliert die Homeoffice-Zeit: Je höher das Pensum, desto eher wurde auch im Homeoffice gearbeitet.

¹⁷ Letztlich dürfte nicht der Bildungsstand unmittelbar für die Zeit im Homeoffice verantwortlich sein, sondern vielmehr die Branche, in der man arbeitet, sowie die Position, die man dort innehat. Diese Variablen wurden indessen nicht erhoben. Allerdings korreliert der Bildungsstand stark mit dem beruflichen Prestige.

Abbildung 24: Arbeit im Homeoffice während der Corona-Pandemie (in % aller erwerbstätigen Eltern)



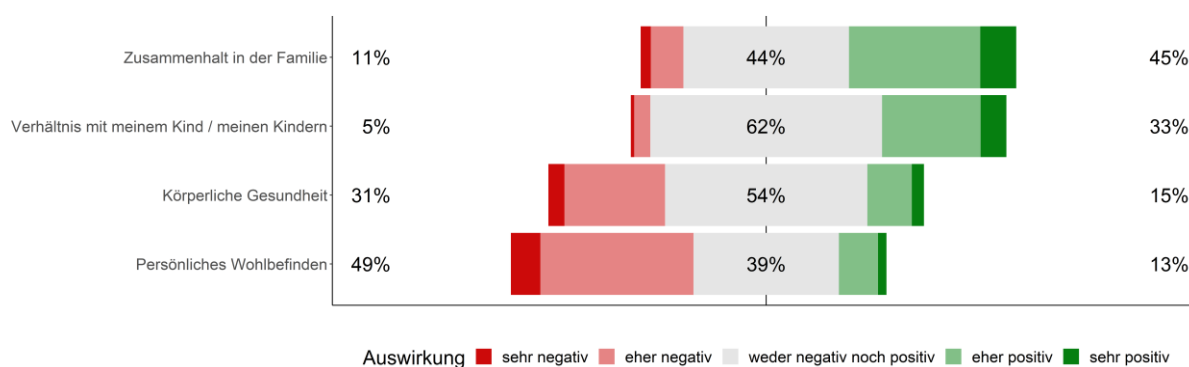
Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'402 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

2.4.3 Auswirkungen der Corona-Pandemie auf weitere Lebensbereiche

Die Corona-Pandemie hat sich nach Auskunft der Eltern selten negativ auf den Zusammenhalt in der Familie ausgewirkt. Rund 45 Prozent der Eltern meinen gar, dass die Corona-Pandemie die Familie enger zusammengeschweisst habe. Indes, rund 10 Prozent der Eltern kolportieren innerfamiliäre Unstimmigkeiten bzw. Schwierigkeiten. Das (gute) Verhältnis zu den Kindern wurde durch die Corona-Pandemie offenbar nur in der Minderheit der Fälle tangiert. Zudem berichten deutlich mehr Eltern, dass sich das Verhältnis zu den Kindern verbessert habe, als dass es sich verschlechtert habe.

Wenn es um die eigene körperliche Gesundheit geht, fällt die Bilanz der befragten Eltern jedoch weitaus weniger positiv aus. Zwar überstand eine Mehrheit der Eltern ihren eigenen Aussagen gemäss die Corona-Zeit gesundheitlich unbeschadet. Aber fast ein Drittel fühlt sich gesundheitlich schlechter als vor der Pandemie. Stärker litt das persönliche Wohlbefinden: Fast die Hälfte (49%) der Eltern meint, dass sich dieses zum Negativen geändert habe. Die Corona-Pandemie hat demnach Spuren in der Gesellschaft hinterlassen. Weitere Studien werden zeigen, ob hier Eltern besonders stark betroffen waren (siehe die im Frühjahr 2022 durchgeführte Gesundheitsbefragung 2022).

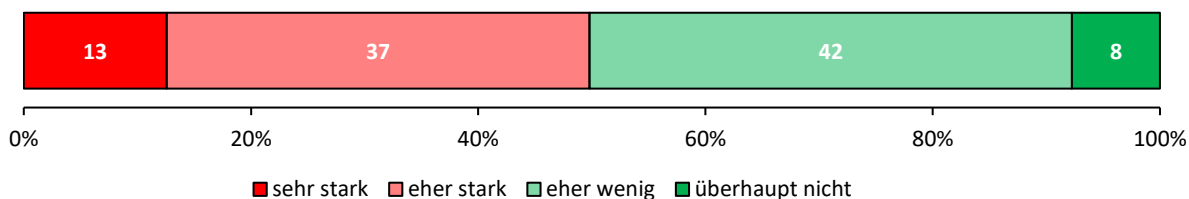
Abbildung 25: Auswirkungen der Corona-Pandemie auf verschiedene Lebensbereiche (in % aller Eltern)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'474–1'485 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

Schliesslich wurden die Eltern befragt, wie stark die Corona-Pandemie *sie selbst* insgesamt belastet habe. Die Hälfte der Eltern gibt an, durch die Corona-Pandemie eher oder gar sehr stark in Mitleidenschaft gezogen worden zu sein. Die andere Hälfte verspürte gemäss eigenen Angaben keine allzu grosse (zusätzliche) Belastung durch die Corona-Pandemie.

Abbildung 26: Belastung der Eltern durch Corona-Pandemie insgesamt (in % aller Eltern)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'496.

2.4.4 Determinanten der Belastung: Multivariater Test

Die (Wahrnehmung der) Belastung hängt offenbar von bestimmten Faktoren ab. Um die wichtigsten Faktoren ausfindig zu machen, wurde ein logistisches Regressionsmodell geschätzt. Dieses erlaubt, die relative Einflussstärke¹⁸ der einzelnen Bestimmungsgründe zu eruieren. Zu diesem Zweck wurde zunächst die zu erklärende Variable, die Belastung der Eltern durch die Corona-Pandemie, dichotomisiert, d. h. zu einer Variablen mit lediglich zwei Ausprägungen transformiert.¹⁹ Sodann wurden alle relevanten Variablen ins Modell eingespeist, wobei in Abbildung 27 nur jene Faktoren abgebildet sind, deren Effekt sich signifikant von Null unterscheidet (Ausnahme: Geschlecht). Bei der Interpretation ist indessen zu bedenken, dass natürlich längst nicht alle potenziellen Einflussfaktoren berücksichtigt werden konnten, sondern selbstredend nur jene,

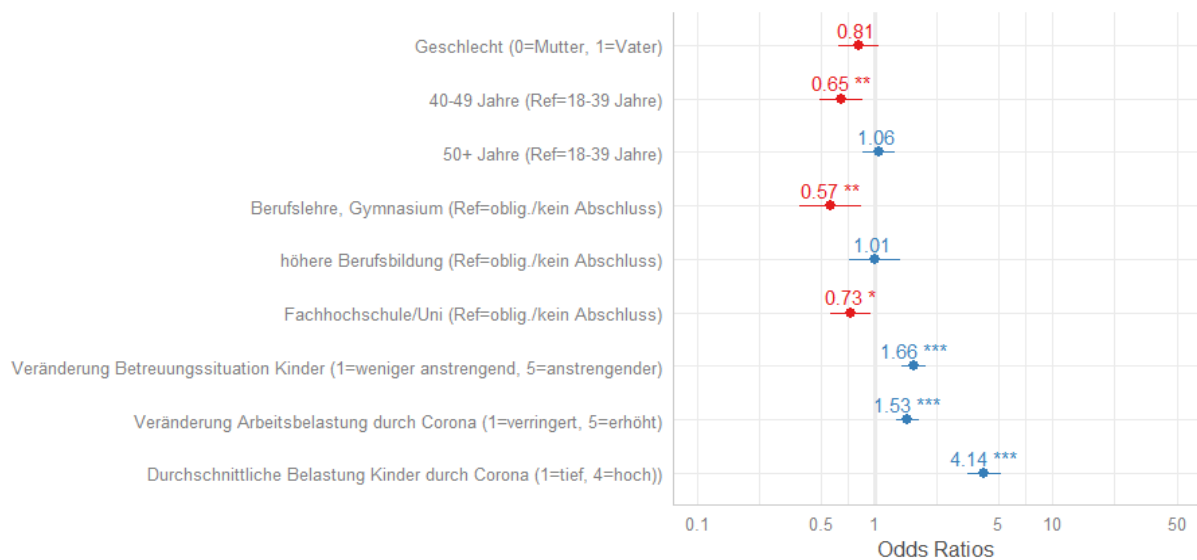
¹⁸ Mit relativer Einflussstärke ist der Effekt einer unabhängigen Variablen auf die Outcome-Variable bei *gleichzeitiger Konstanzhaltung* aller anderen Bestimmungsgründe gemeint.

¹⁹ Die Eltern hatten auf die geschlossene Frage nach der Belastung durch die Corona-Pandemie vier Antwortmöglichkeiten: «sehr stark», «eher stark», «eher wenig» und «überhaupt nicht».

die im Rahmen dieser Befragung – die primär Kinder und die Schule zum Thema hatte – erhoben wurden. Mit anderen Worten: Wie schwer die Corona-Pandemie auf den Eltern lastete, wird beispielsweise auch von Persönlichkeitsmerkmalen der Eltern abhängig sein, die aber im Rahmen dieser Befragung nicht erhoben wurden.

Die nachfolgende Abbildung 27 zeigt die geschätzten Effekte in *Odds Ratios*. *Odds* sind «Gewinnchancen» und geben das Verhältnis zwischen der Häufigkeit des Eintretens eines Ereignisses und ihres Nichteintretens an. Die *Odds Ratio* wiederum ist das Gewinnchancenverhältnis zwischen zwei Merkmalsgruppen. Ein Beispiel: Bei Vätern waren gemäss Modellschätzung (siehe Abbildung 27 erste Zeile) die *Odds*, eine Belastung («eher stark» und «sehr stark») anzugeben, um den Faktor 0.81 geringer als bei Müttern. Allerdings zeigt die Abbildung auch, dass diese Differenz nicht signifikant ist, wir demnach nicht zu 95% sicher sein können, ob sich dieser geschätzte Effekt (0.81) von Null (ergo: kein Effekt) unterscheidet.

Abbildung 27: Einflussfaktoren der Belastung der Eltern durch die Corona-Pandemie (abhängige Variable = Belastung der Eltern durch Corona, dichotomisiert)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'401. Die ausgewiesenen Werte sind modellgeschätzte Odds Ratios. In Klammern ist – soweit es sich um eine diskrete Variable handelt – die Referenzkategorie ausgewiesen. Ausserdem ist in der Abbildung nicht bloss die Punktschätzung, sondern auch das 95%-Konfidenzband ersichtlich.

Der mit Abstand einflussstärkste Faktor war die wahrgenommene Belastung der Kinder. Etwas konkreter (und verständlicher) formuliert: Je stärker die wahrgenommene Belastung der Kinder, desto stärker belastete dies auch die Eltern.²⁰ Die berufliche Belastung spielt erwartungsgemäss

²⁰ Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass im Rahmen dieser Arbeit nicht darauf eingegangen werden kann, inwieweit Projektionsprozesse oder andere psychologische Mechanismen die von Kindern selbst wahrgenommene Belastung beeinflussten. Denkbar wäre beispielsweise, dass die Eltern wegen anderer Gründe besonders stark unter der Corona-Pandemie litten, was sich auf die Kinder auswirkte, und dies wiederum strahlte auf die Eltern zurück etc. Immerhin besteht ein starker Zusammenhang zwischen der Belastung der Eltern (aus ihrer Sicht) und der wahrgenommenen Belastung der Kinder.

auch eine Rolle, aber der Effekt ist erheblich geringer als jener des «Kindeswohls». Weiter war die Belastung bei jüngeren Eltern offenbar höher als bei älteren Eltern. Ähnlich verhält es sich mit Eltern mit höherem Bildungsabschluss: Sie litten gemäss eigenen Aussagen weniger stark als Eltern ohne Abschluss bzw. mit obligatorischem Schulabschluss.

3 LEHRPERSONEN

Für den Schulbetrieb zentral ist das Lehr- und Schulpersonal. Die Befragung des Lehr- bzw. Schulpersonals²¹ enthielt neben den Fragen, die den Eltern und den SuS gestellt wurden, überdies auch noch lehrspezifische Fragen. Das gesamte Lehr- und Schulpersonal Liechtensteins wurde vom Schulamt angeschrieben und zur Teilnahme an der Onlineumfrage eingeladen. Von den Lehr- und Schulpersonen liegen 409 verwertbare Beobachtungen vor.

3.1 Arbeitszufriedenheit

Die Corona-Pandemie hat sich auf verschiedene Bereiche des Lebens ausgewirkt. Physisch fühlt sich eine deutliche Mehrheit (90%) der Lehrpersonen gesund – ein Wert, der im Übrigen vergleichbar ist mit der Schweiz (87%), wo die Deutschschweizer Lehrpersonen hierzu im Winter 2020 befragt wurden (VPOD 2020). Auch mit der Arbeitssituation sind die meisten Lehrpersonen (88%) zufrieden.²² Stress wird indessen durchaus empfunden. 44 Prozent der Lehrpersonen fühlen sich – wegen der Corona-Pandemie – bei der Arbeit gestresst.²³ Dabei sind statistische Unterschiede zwischen den Schulstufen²⁴ erkennbar: Lehrpersonen, die auf Primarstufe unterrichten, empfanden den durch die Corona-Pandemie verursachten (zusätzlichen) Stress am stärksten (54%), während Lehrpersonen der Sekundarstufe II diesem Stress eigenen Aussagen gemäss am wenigsten (32%) ausgesetzt waren (oder als solchen empfanden). Die Pandemiesituation forderte das Lehrpersonal zudem psychisch. Eine Mehrheit (60%) sah sich psychisch nicht oder nur geringfügig belastet. Aber vier von zehn Lehrpersonen kolportieren eine eher oder sehr starke psychische Belastung durch die Corona-Pandemie. Auch körperlich ging die Corona-Zeit nicht spurlos am Lehrpersonal vorüber: Fast ein Drittel (29%) berichtet, dass diese Zeit sie auch körperlich belastet habe.²⁵ Anzumerken ist überdies, dass die Wahrnehmung physischer Auswirkungen nur geringfügig mit dem Alter zu tun hatte. Ältere Lehrpersonen waren für diese Form der Belastung nur geringfügig anfälliger als jüngere Lehrpersonen.

²¹ Wenn des Weiteren vom Lehrpersonal die Rede ist, sind damit nicht nur Lehrpersonen gemeint, sondern die Schulleitung, die Lehrpersonen und die Administration. Den Löwenanteil machen die Lehrkräfte aus (vgl. Anteile Funktion in Tabelle 1).

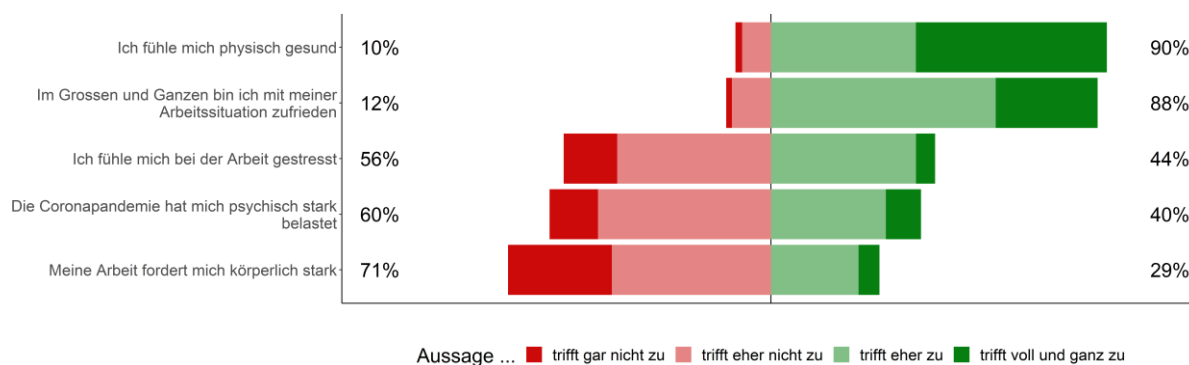
²² Zum Vergleich: Die Schweizer VPOD-Umfrage registrierte im Dezember 2020 eine Arbeitszufriedenheit von 70%, also weniger als in Liechtenstein im Frühjahr 2022.

²³ VPOD 2020: 55%.

²⁴ Zur Klarstellung der Begrifflichkeiten: Wenn von **Schulstufen** die Rede ist, sind (vom Alter der SuS abhängige) Stufen gemeint (d. h. Kindergarten, Primarstufe, Sekundarstufe I und Sekundarstufe II, siehe: <https://www.llv.li/files/sa/4000%20Grafik%20Aufbau%20Bildungswesen%20deutsch%20140411.pdf>). Wenn vom **Schultyp** die Rede ist, ist (auf Sekundarstufe) die (leistungsabhängige) *Schulart* gemeint (Oberschule, Realschule, Gymnasium). Wenn zuletzt von der **Schule** die Rede ist, sind die Schulen Liechtensteins (auf Sekundarstufe) gemeint (vgl. <https://www.llv.li/inhalt/11123/amtsstellen/schulen>). Die Primarschulen wurden beim Merkmal «Schule» alle zu einer Kategorie zusammengelegt.

²⁵ VPOD 2020: 50%.

Abbildung 28: Auswirkungen der Corona-Pandemie auf ausgewählte Bereiche des Lebens (in % aller Lehrpersonen)



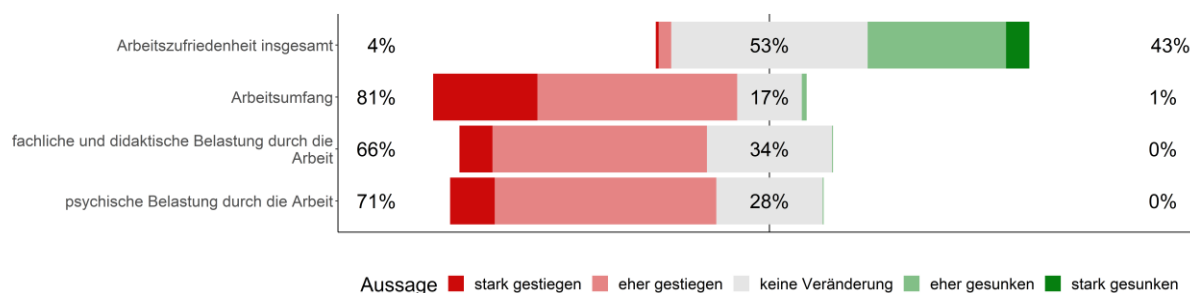
Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 387–391 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

Nach Funktionen der Befragten aufgeschlüsselt, litt die Arbeitszufriedenheit von Klassenlehrpersonen (14%), Fachlehrpersonen (19%) und Lehrpersonen, die sowohl in der Schulleitung als auch als Fachlehrpersonen tätig sind (23%), am stärksten. Psychisch zugesetzt²⁶ hat die Corona-Pandemie indessen vor allem der Schulleitung (78%). Bei den nach Funktion ausgewiesenen Werten ist aber stets zu bedenken, dass die Zahl der Fälle pro Funktion mitunter sehr gering ist (<10). Zwischen den Schulstufen und ebenso zwischen den Schulen und Schultypen gibt es indessen keine allzu grossen Unterschiede.

Die Lehrpersonen wurden sodann gefragt, wie sich die Corona-Zeit auf gewisse Bereiche der Arbeitstätigkeit im Speziellen ausgewirkt habe. In allen hier abgefragten Bereichen registrieren die Lehrpersonen eine Zunahme der Belastung oder des Arbeitsumfangs: 81 Prozent sagten beispielsweise, dass der Arbeitsumfang zugenommen habe. Weitere 71 Prozent berichteten von einer Zunahme der psychischen Belastung durch die Corona-Pandemie, wenngleich dies nicht zwingend zu einer chronischen psychischen Belastung des oder der Einzelnen führte. Rund zwei Drittel (67%) sind der Ansicht, die Corona-Pandemie habe sie auch didaktisch und fachlich herausgefordert. Bei 43 Prozent führten diese Begleitumstände der Corona-Pandemie dazu, dass die Arbeitszufriedenheit sank. Dieser Wert von 43 Prozent wurde in der Schweiz bereits im Dezember 2020 übertroffen: 53 Prozent der Deutschschweizer Lehrpersonen gaben gemäss einer Umfrage des Schweizerischen Verbandes des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) an, dass ihre Arbeitszufriedenheit gesunken sei.

²⁶ Aussage «Die Corona-Pandemie hat mich psychisch stark belastet».

Abbildung 29: Auswirkungen der Corona-Pandemie auf ausgewählte Bereiche der Arbeitstätigkeit (in % aller Lehrpersonen)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 385–387 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

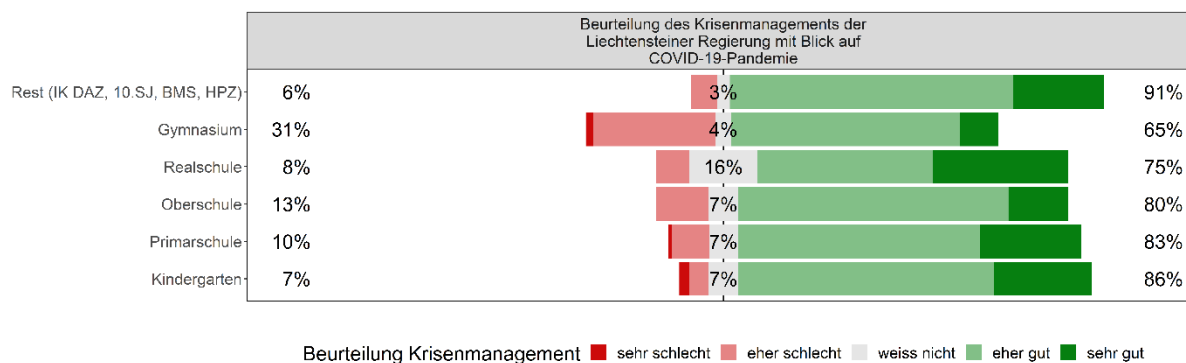
Schlüsselt man die vier Aussagen wiederum nach Funktion der Befragten auf, so ergibt sich meist dasselbe Bild: Schulpersonal, welches im Schulsekretariat, in der Sprachassistenz oder als Klassenhilfe tätig ist, war von den mannigfaltigen Belastungen durch Corona am geringsten betroffen, während die Schulleitung tendenziell am stärksten belastet war. So gaben acht der neun Schulleiterinnen und Schulleiter (welche *keine weitere* Funktion innehaben) an, der Arbeitsumfang sei während der Corona-Pandemie «sehr stark» gestiegen. Als Vergleich: Im Schnitt gab dies rund ein Viertel (28%) der Lehrpersonen an. Nach Stufe aufgeschlüsselt, ergibt sich ein ähnliches Bild wie bei der Bewertung der Arbeitsbelastung: Lehrpersonen, die auf Primarstufe unterrichten (bzw. beschäftigt sind), gaben am ehesten an, die Arbeitszufriedenheit habe abgenommen (49%). Auf Stufe Kindergarten wurde dieselbe Antwort seltener gegeben (31%).

3.2 Krisenmanagement und Kommunikation von Regierung und Verwaltung im Allgemeinen

Dieser Abschnitt beschäftigt sich damit, wie das Krisenmanagement verschiedener Organe und Behörden mit Blick auf die COVID-19-Pandemie wahrgenommen und beurteilt wird. Zunächst wurden die Lehrpersonen gefragt, wie sie das Krisenmanagement der Regierung taxieren würden. Insgesamt ist das Lehrpersonal mit der Regierungsleistung zufrieden. 80 Prozent geben eine «genügende» Note («sehr gut» oder «eher gut»). Diese Bewertung ist von den (wenigen) Individueigenschaften, die abgefragt wurden, kaum abhängig. Es sind jedoch Unterschiede zwischen den Schularten/Schulstufen²⁷ erkennbar, wobei aber unklar bleibt, weshalb die Bewertung der Regierungsleistung vom Schultyp/ bzw. von der Schulstufe (kausal) abhängig sein soll. Wie weiter unten gezeigt werden sollte, waren nicht primär die Massnahmen der Stein des Anstosses, sondern es war die Kommunikation, die kritisch beurteilt wurde. Fakt ist indessen, dass Lehrpersonen, die auf dem Gymnasium und zwar spezifisch auf Sekundarstufe II, unterrichten (bzw. beschäftigt sind), das Krisenmanagement der Regierung am ehesten (33%) als ungenügend bewerten.

²⁷ Die Klassifikation (vgl. Abbildung 30) unterscheidet sowohl zwischen Stufen (Kindergarten, Primarstufe vs. Sekundarstufe I und II) als auch Schularten (Ober-, Realschule und Gymnasium).

Abbildung 30: Beurteilung Krisenmanagement der Liechtensteiner Regierung mit Blick auf COVID-19-Pandemie insgesamt, nach Schultyp/-stufe (in % aller Lehrpersonen)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 387.

Das Krisenmanagement der Schulen *insgesamt* wurde ganz ähnlich bewertet wie jenes der Regierung. Tatsächlich weisen viele Befragte beiden Organen/Institutionen exakt dieselbe Leistungsbewertung zu. Just aus diesem Grund zeigt Abbildung 31 ein fast identisches Zustimmung- bzw. Ablehnungsmuster nach Schulstufe/-typ wie die vorhergehende Abbildung 30. Auffallend ist indes, dass Lehrpersonen des Liechtensteinischen Gymnasiums eine klar schlechtere Bewertung abgaben als der Rest.

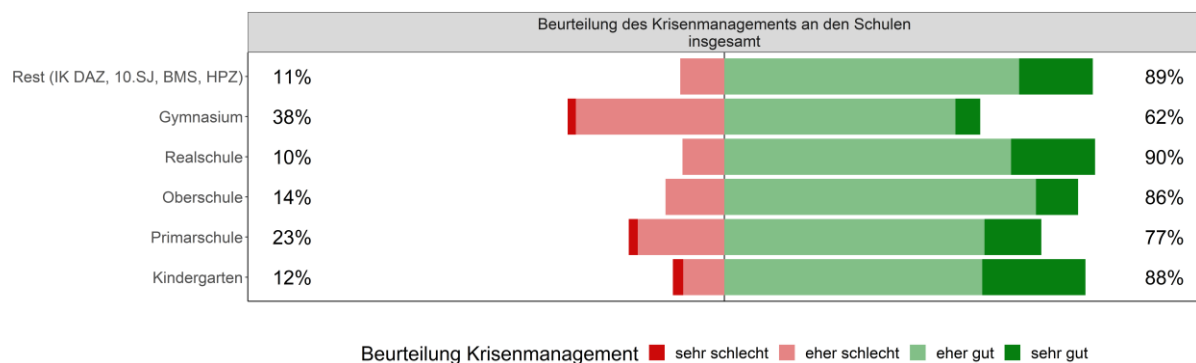
Was genau führte zu dieser Bewertung? Die Lehrpersonen hatten die Möglichkeit, von sich aus Kommentare zum Krisenmanagement der Schulen insgesamt abzugeben. 82 der 409 Befragten (20%) machten hiervor Gebrauch. 43 Prozent der Kommentare stammten dabei von Lehrpersonen, die das Krisenmanagement als schlecht oder eher schlecht bewerteten. Mit anderen Worten: Wer unzufrieden war, äusserte sich viel eher als jene, die im Grossen und Ganzen zufrieden waren. Diese Äusserungen sind oftmals detailliert, ausführlich und betreffen allerlei Aspekte des schulischen Lebens. Deshalb fällt es schwer, eine kursorische, «repräsentative» Übersicht dieser Kommentare zu präsentieren. Wiederholt wurde gesagt, dass man von Ankündigungen überrumpelt worden sei bzw. nur wenig Zeit gehabt hätte, sich auf die neu geltenden Regeln einzustellen. Konkret wurden dabei die «verfrühten» Weihnachtsferien genannt, von denen einige Lehrpersonen vorab von den Eltern erfahren haben sollen («Es scheint da undichte Stellen unter den Mitarbeitern zu geben ...») lautete diesbezüglich ein Kommentar). Auch die Weiterführende Schulen Vaduz (WSV) wurde bisweilen konkret genannt, als Schule mit zwei Schulen unter einem Dach, für die aber nach Angaben der Lehrpersonen nicht (immer) identische Regeln galten. Das sei, so die Lehrpersonen, den SuS schwierig zu vermitteln gewesen.

Aber auch die globale Gültigkeit von Massnahmen und Regeln wurde ab und an kritisiert: BMS sei nicht dasselbe wie Primarschule, so etwa ein Kommentar, deshalb bedürfe es unterschiedlicher Regeln. Andere wünschten sich indessen mehr Zentralisierung: «Ich hätte mir mehr landesweite Absprachen und einheitliche Regelungen auf der Primarstufe gewünscht.» Konkrete Schutzmassnahmen wurden auch genannt, allen voran natürlich das Maskentragen. Einige kritisierten das

stundenlange Tragen scharf, andere monierten hingegen, die Maskentragepflicht sei zu früh aufgehoben worden (Originalkommentar: «Ich hätte die Maskenpflicht noch nicht aufgehoben. Jetzt hat's mich nämlich auch erwischt»). Übrigens nutzten nicht etwa die mit dem Krisenmanagement der Schulen am ehesten unzufriedenen Gymnasiallehrerinnen und -lehrer die Kommentarfunktion am häufigsten (n = 16), sondern Lehrpersonen, die in Primarschulen unterrichteten (n = 33). Wie oben gezeigt, litt deren Arbeitszufriedenheit am stärksten unter der Corona-Pandemie.

Die Gründe dafür, dass man mit dem Krisenmanagement an den Schulen unzufrieden war, sind mannigfaltig und teils diametral entgegengesetzt (weniger vs. mehr Maskentragepflicht).

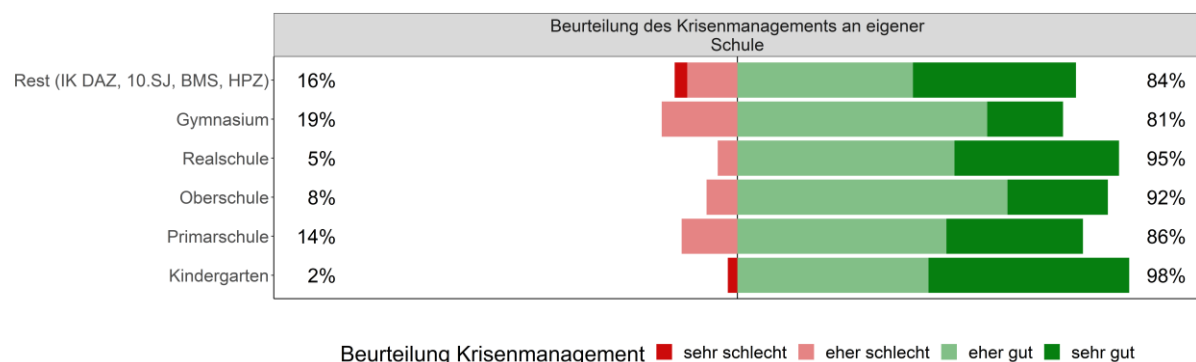
Abbildung 31: Beurteilung Krisenmanagement an den Schulen insgesamt nach Schultyp/-stufe (in % aller Lehrpersonen)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 364 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

Noch zufriedener ist das Lehrpersonal mit der Art und Weise, wie die *eigene* Schule mit der Corona-Situation umging. Neun von zehn Lehrpersonen zeigen sich damit «eher» oder «sehr zufrieden». Wie dieser Unterschied zwischen gesamthafter Bewertung und jener der eigenen Schule zu interpretieren ist, ist unklar. Möglich, dass das Zugehörigkeitsgefühl eine Rolle spielte.

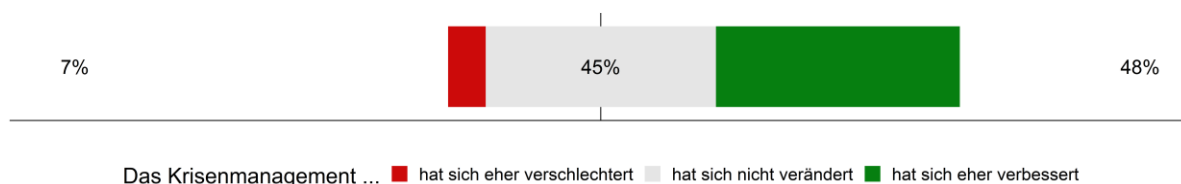
Abbildung 32: Beurteilung Krisenmanagement an der Schule, an der die Lehrperson hauptsächlich tätig ist, nach Schulstufe/-typ (in % aller Lehrpersonen)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 384 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

Gefragt wurde, ob sich das Krisenmanagement (generell) über die letzten zwei Jahre eher verbessert oder verschlechtert habe oder gleichgeblieben sei. Eine relative Mehrheit von 48 Prozent ist der Ansicht, dass sich der Umgang mit der Pandemiesituation über die Zeit hinweg verbessert habe.

Abbildung 33: Beurteilung Krisenmanagement im Laufe der letzten zwei Jahre (in % aller Lehrpersonen)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 340 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

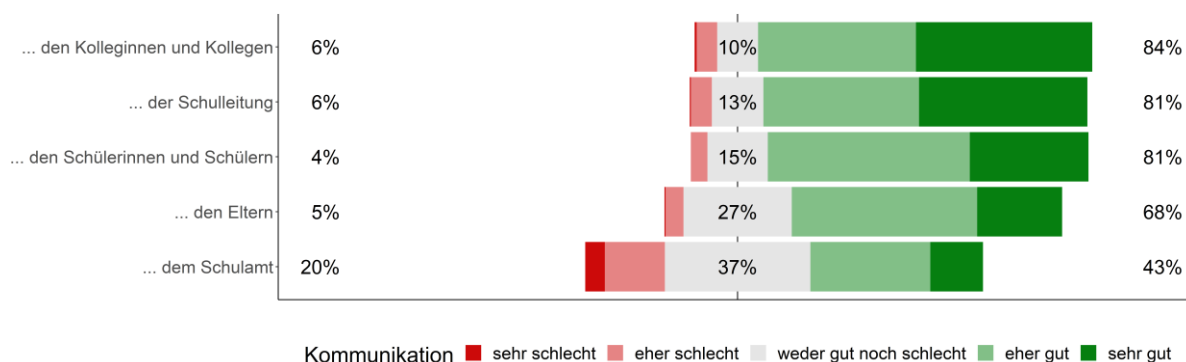
Die Kommunikation spielt in Krisenzeiten eine umso wichtigere Rolle. Die Lehrpersonen wurden deshalb gebeten anzugeben, wie die Kommunikation mit verschiedenen Gruppen in dieser Krisenzeit funktionierte. Beinahe schon einwandfrei funktionierte die Kommunikation unter ihresgleichen, d. h. unter den Lehrpersonen selbst. Der Liechtensteiner Lehrkörper scheint harmonischer untereinander zu kommunizieren als das Schweizer Pendant, wo «nur» 59 Prozent die Kommunikation untereinander als gut funktionierend betrachtete (VPOD 2020). Der Draht zur Schulleitung war ebenfalls gut, ebenso wie die Kommunikation mit den SuS. Etwas harziger verlief die Kommunikation mit den Eltern: Rund ein Viertel (27%) bezeichnet die Kommunikation mit den Eltern als «weder gut noch schlecht». Gleichwohl ist auch hier zu vermerken, dass nur gerade 5 Prozent die Kommunikation mit den Eltern offen als schlecht bezeichneten. Dabei muss natürlich berücksichtigt werden, dass diese Einschätzung wohl einen gewichteten Mittelwert darstellt. Das könnte also bedeuten, dass beispielsweise die Kommunikation mit den meisten Eltern zwar tadellos funktionierte, mit einigen wenigen aber sehr schlecht. Die wenigen schlechten Erfahrungen haben indessen ein hohes psychologisches Gewicht, was im Mittelwert das Prädikat «weder gut noch schlecht» ergibt.²⁸

Ähnliches gilt auch für die Kommunikation mit dem Schulamt: Immerhin ein Fünftel (20%) war damit nicht zufrieden – mit Abstand der höchste Negativwert. Aber eine relative Mehrheit von 43 Prozent kommunizierte mit dem Schulamt gut. Tendenziell waren es eher die jüngeren Lehrpersonen (26%) und insbesondere Lehrpersonen auf Sekundarstufe II (43%)²⁹, die Kommunikationsprobleme mit dem Schulamt rapportieren.

²⁸ Die Befragung unter Lehrpersonen, die das Schulamt im Mai 2020 durchführte, zeigt ähnliche, aber durchweg etwas höhere Werte (90+%). Ob diese Differenz zur vorliegenden Befragung auf eine leichte Verschlechterung der Kommunikation zwischen Mai 2020 und heute hinweist oder eher dem unterschiedlichen Wortlaut der Frage geschuldet ist, kann nicht mit Bestimmtheit gesagt werden.

²⁹ Bei dieser Auswertung haben wir «Weiss nicht»-Antworten nicht berücksichtigt, weil eine «neutrale» Antwortkategorie in der Form «weder noch» vorlag. Trotzdem gaben doch etwa 15 Prozent die Antwort «Weiss nicht».

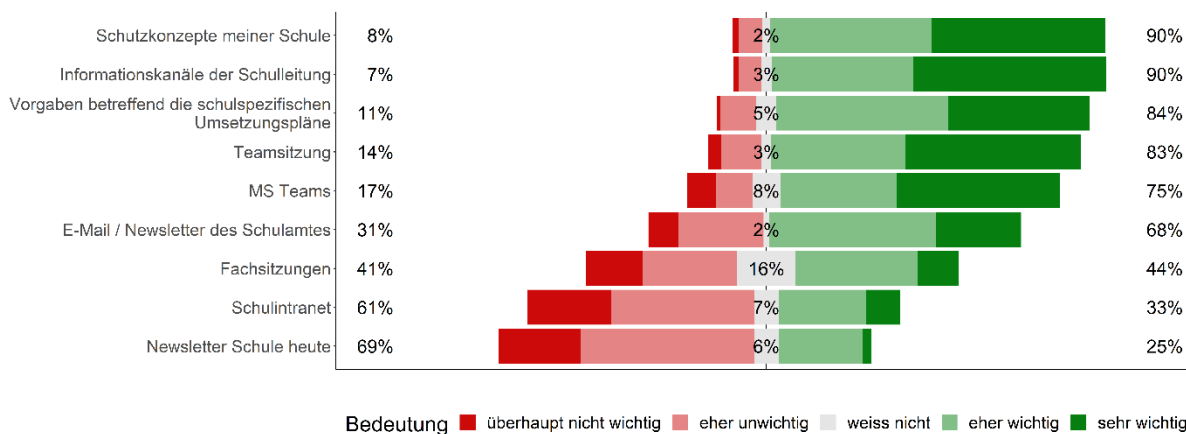
Abbildung 34: Einschätzung Funktionsweise der Kommunikation während Corona-Pandemie mit ... (in % aller Lehrpersonen)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 325–388 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

Wie wurden die verschiedenen Kommunikationsinstrumente bewertet? Das Schutzkonzept und die Informationskanäle der Schulleitung werden als die wichtigsten und deshalb wohl auch brauchbarsten Kanäle betrachtet. Auch die Vorlagen betreffend die schulspezifischen Umsetzungspläne und die Teamsitzungen sind in den Augen des Lehrpersonals wichtige Informationsquellen. Als eher unwichtig hingegen werden die Fachsitzungen betrachtet. Das Schulintranet und der Newsletter «Schule heute» werden mit Blick auf die Corona-Pandemie grossmehrheitlich als unbedeutend taxiert.

Abbildung 35: Bedeutung Instrumente zwecks Informierung über Massnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie (in % aller Lehrpersonen)

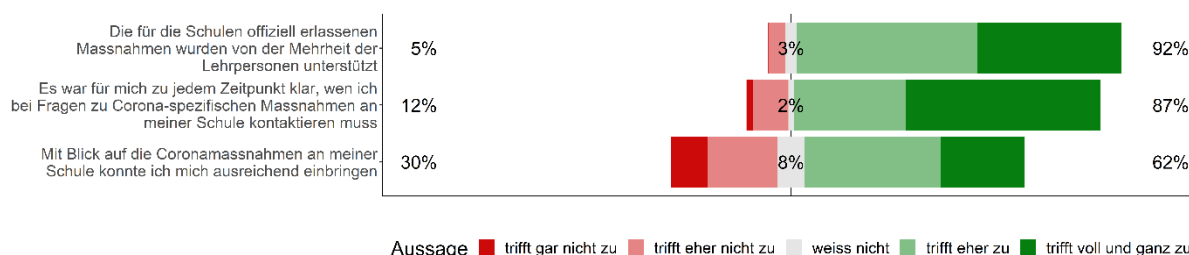


Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 382–386.

Insgesamt war die Unterstützung der Lehrpersonen der für die Schulen offiziell erlassenen Massnahmen gross. Den Lehrpersonen war zudem in den meisten Fällen klar, an wen sie sich bezüglich Corona-spezifische Massnahmen wenden mussten. Nicht alle konnten sich mit Blick auf die Corona-Massnahmen jedoch (gleichermassen) einbringen. So ist ein knappes Drittel (30%) der

Ansicht, sie hätten ihre Vorstellungen, Ideen oder generell Gedanken dazu nicht genügend einbringen können. Allen voran Lehrpersonen am Gymnasium (54%) monieren dies.

Abbildung 36: Haltungen zu Informationsaussagen (in % aller Lehrpersonen)

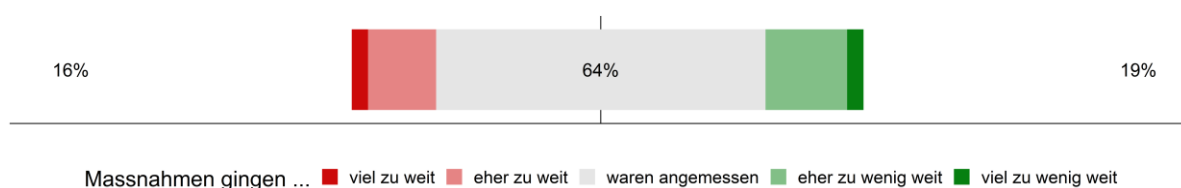


Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 386–388 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

3.3 Einschätzung der Corona-Massnahmen an der eigenen Schule

Mit dem Krisenmanagement eng verknüpft ist auch die Bewertung des Ausmasses der Schutzmassnahmen. Die Schutzmassnahmen der Regierung waren in den Augen einer klaren Mehrheit (64%) angemessen. Das verbleibende, knappe Drittel teilt sich in etwa gleich auf zwischen jenen, denen die Massnahmen zu weit gingen (16%), und solchen, die weitergehende Massnahmen befürworteten (19%). Dabei sind Lehrerinnen eher der Ansicht (20%), die Massnahmen seien zu weit gegangen, als Lehrer (10%). Deutlicher sind indessen die Unterschiede zu den SuS: Für über ein Drittel der «Schutzbefohlenen» (vgl. Abbildung 74) gingen die Massnahmen zu weit, während nur eine kleine Minderheit der SuS auf Oberstufe gerne noch weiter gegangen wäre als die Regierung.

Abbildung 37: Beurteilung politische Massnahmen zur Bekämpfung von COVID-19 in Liechtenstein insgesamt (in % aller Lehrpersonen)

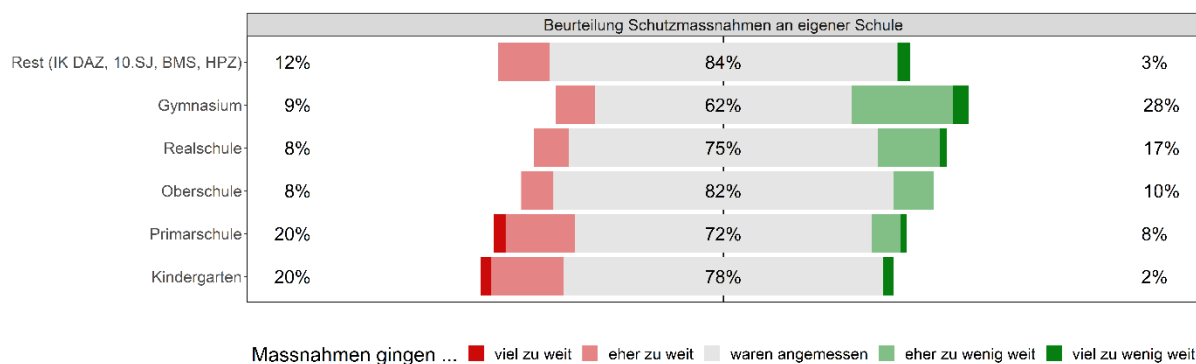


Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 376 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

Die Beurteilung der schuleigenen Schutzmassnahmen fiel gesamthaft betrachtet ähnlich aus wie jene der Regierung. Zwischen den Schulstufen/-typen zeigen sich gewisse, wenn auch nicht allzu dramatische Unterschiede, die mutmasslich mit dem Alter der SuS zu tun haben. Kindergärtner/innen und Primarschullehrer/innen waren insgesamt zwar grossmehrheitlich zufrieden mit den Massnahmen, aber jene, die es nicht waren, antworteten meist, die Massnahmen seien *zu weit* gegangen. Das gegenteilige Bild sehen wir bei den Lehrpersonen am Gymnasium: Auch hier ist «angemessen» zwar die häufigste Antwort auf die Frage nach der Reichweite der Massnahmen.

Aber wer diese Ansicht nicht teilte, war meist für Massnahmen, die *über* das hinausgingen, was die Schule auferlegte. Die Gymnasiallehrpersonen, welche die Massnahmen nicht für angemessen hielten, waren signifikant öfter mit dem Krisenmanagement der Schule unzufrieden.

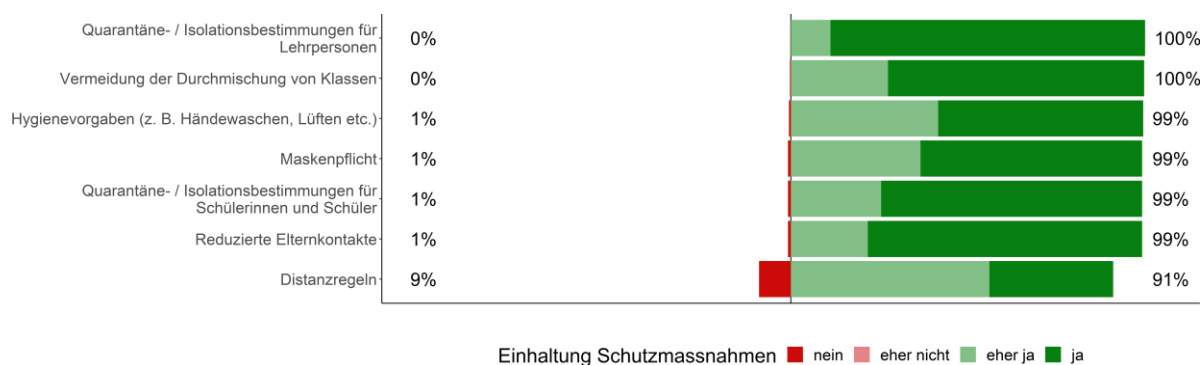
Abbildung 38: Beurteilung der von der eigenen Schule erlassenen Schutzmassnahmen nach Schulstufe/-typ (in % aller Lehrpersonen)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 378 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

Die Bewertung, ob diese Massnahmen auch eingehalten wurden, fällt in den allermeisten Fällen derart eindeutig und einhellig aus, dass die entsprechende Analyse beinahe obsolet wird: Mit Ausnahme der Distanzregeln wurden sämtliche Massnahmen mehr oder weniger eingehalten. Die Ausnahme bilden die Distanzregeln, an welche sich offenbar nicht alle, aber nach wie vor eine grosse Mehrheit hielt.

Abbildung 39: Beurteilung der Einhaltung von Schutzmassnahmen vonseiten der SuS und des Lehrpersonals (in % aller Lehrpersonen)

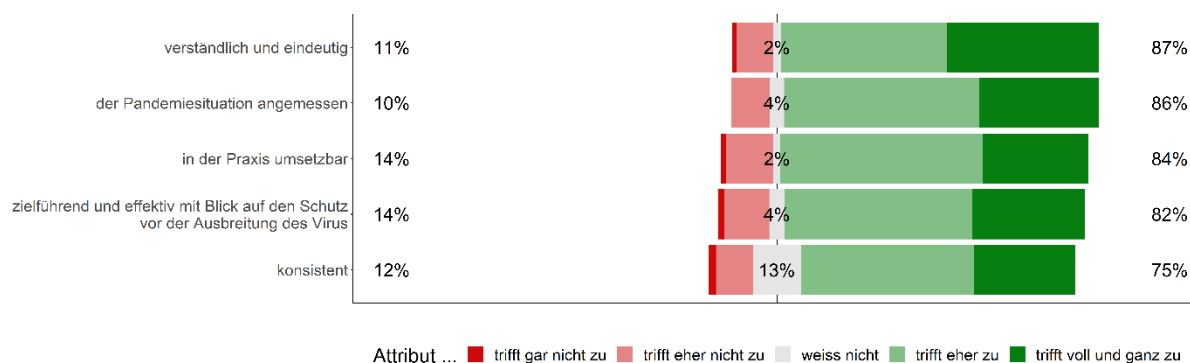


Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 365–385 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

Auch die Schutzkonzepte werden meist positiv bewertet. Für eine klare Mehrheit (87%) waren die Schutzkonzepte verständlich und eindeutig und der Pandemiesituation angemessen (86%). Sie waren in den Augen von über 80 Prozent der Lehrpersonen überdies praxistauglich (84%)

sowie zielführend (82%). Bei der Bewertung der Konsistenz gab es vergleichsweise viele «Weiss nicht»-Antworten (13%).

Abbildung 40: Beurteilung Schutzkonzepte anhand ausgewählter Attribute (in % aller Lehrpersonen)

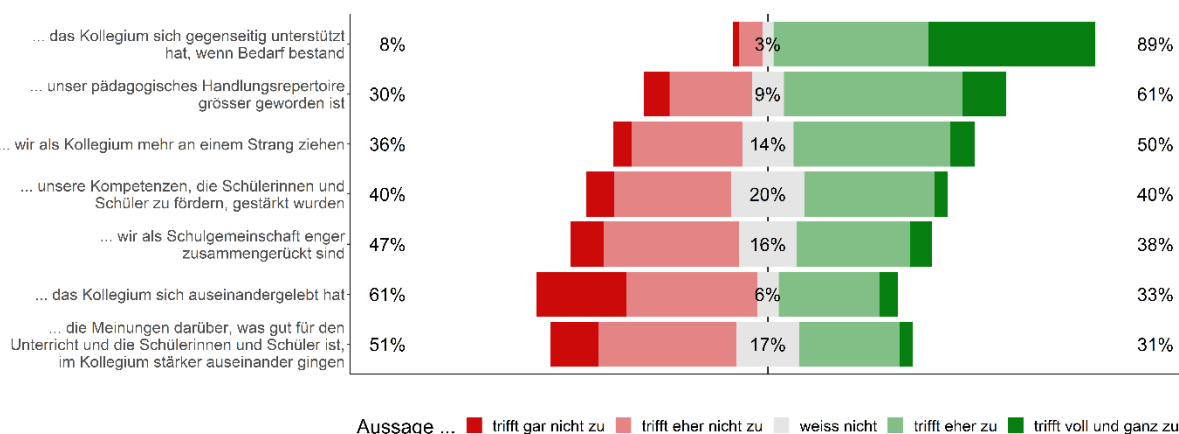


Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 380–385.

Die Lehrpersonen sind weiter der Ansicht, dass der Zusammenhalt untereinander gross war. Rund neun von zehn Lehrpersonen (89%) stimmen darin überein, dass man sich bei Bedarf beistand und unterstützte. Auch das pädagogische Handlungsrepertoire sei während der Pandemie angewachsen, meinen 61 Prozent der Lehrpersonen. Die Hälfte bejaht die Aussage, wonach die Corona-Pandemie dazu geführt habe, dass man nun vermehrt am gleichen Strang ziehe. Skeptischer werden die eigenen Kompetenzen zur Förderung der SuS betrachtet. Eine relative Mehrheit von 40 Prozent ist nicht der Meinung, dass diese Kompetenzen durch die Pandemiesituation angewachsen seien. Ein engeres Zusammenrücken der Schulgemeinschaft vermag eine Mehrheit ebenfalls nicht zu erkennen. Dass sich das Kollegium auseinandergelobt habe, verneint aber eine Mehrheit (61%).

Aufschlussreich ist, dass Lehrpersonen, die mit den Corona-Schutzmassnahmen zufrieden waren oder im Prinzip gerne noch weiter gegangen wären, alle obigen Aussagen deutlich positiver bewerten als die Minderheit der Lehrpersonen, denen die Schutzmassnahmen zu weit gingen. Es sind Hinweise darauf, dass die mit der Corona-Pandemie zusammenhängenden Grundsatzfragen (Umgang mit dem Virus, Impfpflicht etc.) nicht nur in der Gesellschaft, sondern auch unter den Lehrpersonen eine Art Spaltung/Entfremdung bewirkt haben. Zusammengerückt ist die Schulgemeinschaft in den Augen der Mehrheit der «Massnahmenbefürwortenden», während «massnahmenkritische» Lehrpersonen dies anders sehen: In ihren Augen wurden sie ausgegrenzt.

Abbildung 41: Haltung zu Aussagen («Ich bin der Ansicht, dass ...») betreffend Auswirkungen der Corona-Pandemie (in % aller Lehrpersonen)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 381–384.

3.4 Einschätzung der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Schülerinnen und Schüler

Dieser Abschnitt beschäftigt sich mit den SuS – aber nicht mit deren Eigensicht, sondern vielmehr aus der Perspektive der Lehrpersonen. Eine erste diesbezügliche Frage bezog sich auf Verhaltensweisen der SuS, die sich während der Corona-Zeit möglicherweise verändert haben. Die gleichen Fragen wurden im Übrigen auch den Eltern und den SuS gestellt. Uns liegen also drei verschiedene Informationsquellen vor.

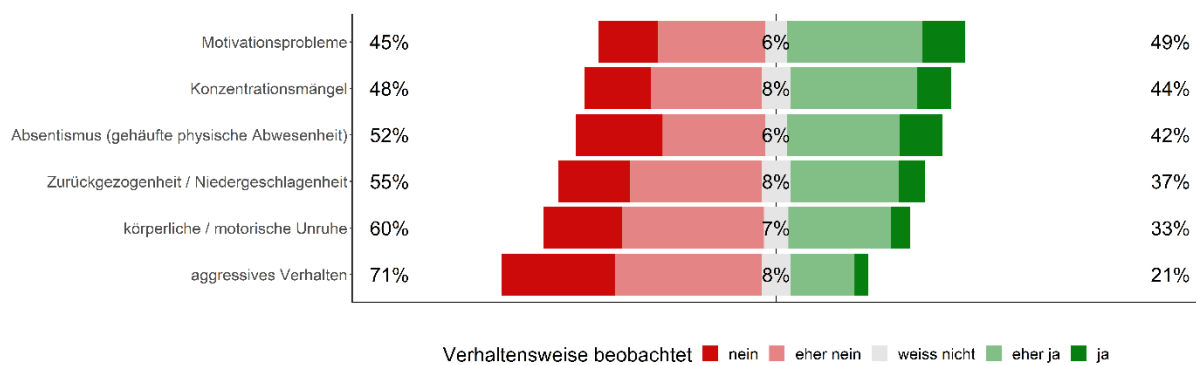
Aus Sicht der Lehrpersonen war die Motivation das grösste (schulbezogene) Problem, mit welchem die SuS während der Corona-Pandemie zu kämpfen hatten. Diese Einschätzung variiert ziemlich stark nach Schulstufe bzw. -typ: Motivationsprobleme glauben vor allem Lehrpersonen der Oberschule (74%) beobachtet zu haben, während dieses Phänomen im Kindergarten offenbar nicht sonderlich weit verbreitet war (25%). Offensichtlich ist das Auftreten von Motivationsproblemen zu einem grossen Teil von individuellen Eigenschaften der SuS abhängig.

Auch Konzentrationsmängel werden diagnostiziert. 44 Prozent der Lehrpersonen sind der Ansicht, ihre SuS (bzw. ein Teil davon) habe darunter gelitten. Physische Abwesenheit wurde ebenfalls recht oft (42%) registriert. Bemerkenswert ist dies deshalb, weil die SuS selbst nur in den seltensten Fällen das «Schwänzen der Schule» an- (oder vielleicht eher zu-) gaben. Vielleicht liegt indessen auch kein Widerspruch zwischen SuS und Lehrpersonen vor. Die SuS bewerteten, ob sie *selbst* (als Einzelpersonen) der Schule fernblieben, während die Lehrpersonen angaben, inwieweit dieses Phänomen unter ihren SuS (d. h. bezogen auf die Gruppe) vorkam. Im ersten Fall liegt ein Individualbezug, im letzteren Fall ein Gruppenbezug vor, was im Aggregat zu Differenzen führen kann. Niedergeschlagenheit und Zurückgezogenheit kamen (glücklicherweise) nicht ganz so oft vor. Aber immerhin berichteten 37 Prozent der Lehrpersonen davon. Aggressives Verhalten

beobachteten 21 Prozent der Lehrpersonen. Wie gesagt, ist anhand dieser Angaben kaum zu beziffern, wie hoch der Anteil der SuS war, die eine solche Verhaltensänderung an den Tag legten.

In der Oberschule scheinen die genannten Verhaltensänderungen weiter verbreitet zu sein als in den anderen Schulen – auf jeden Fall berichten die entsprechenden Lehrkräfte häufiger davon. Generell gleicht das Liechtensteiner Ranking der durch die Pandemiesituation ausgelösten negativen Verhaltensweisen sehr stark dem entsprechenden deutschen Ranking (Deutsches Schulbarometer 2021: 33). Dabei liegen die Liechtensteiner Werte indessen meist unter jenen Deutschlands mit Ausnahme des Absentismus, welcher in Liechtenstein offenbar gehäufiger beobachtet wurde (Deutsches Schulbarometer 2021: 33).

Abbildung 42: Bei den SuS beobachtete, durch die Corona-Pandemie bedingte Verhaltensweisen (in % aller Lehrpersonen, Einschätzung der Lehrpersonen)

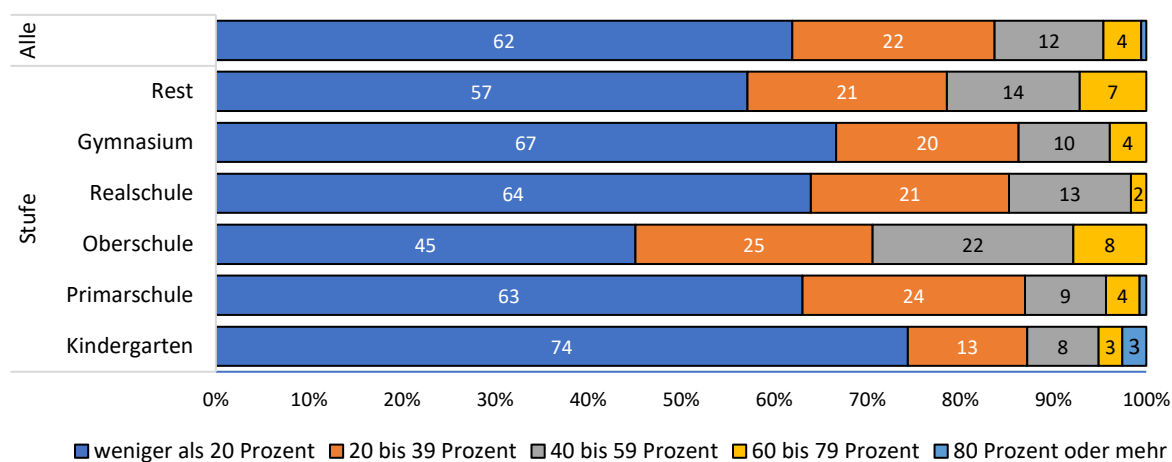


Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 375–376.

In einem weiteren Schritt wurden die Lehrpersonen gebeten, den Anteil der durch die Corona-Pandemie stark belasteten SuS zu schätzen – ein Wert, der mit den Selbstangaben der SuS eher vergleichbar ist. Über alle Schultypen hinweg sind 62 Prozent der Lehrpersonen der Meinung, dass der Anteil SuS, welche die Corona-Pandemie stark belastet hat, bei weniger als 20 Prozent liegt. Für 22 Prozent der Lehrpersonen liegt dieser Anteil zwischen 20 und 39 Prozent der SuS. Die von den Lehrpersonen genannten Anteilswerte variieren je nach Schulstufe/-typ. Am höchsten wird er in der Oberschule geschätzt, am tiefsten im Kindergarten und im Gymnasium.

Die Belastungseinschätzung korreliert nur schwach mit der Bewertung des Krisenmanagements. Grundsätzlich ist vorstellbar, dass die Kritik am Krisenmanagement der Schule (ebenso wie jene der Regierung) zunimmt, je stärker man die eigenen SuS unter den Massnahmen «leiden» sieht. Dies ist indessen kaum der Fall.³⁰

Abbildung 43: Einschätzung des Anteils SuS, welche die Corona-Pandemie stark belastet hat, nach Schulstufe/-typ (in % aller Lehrpersonen)

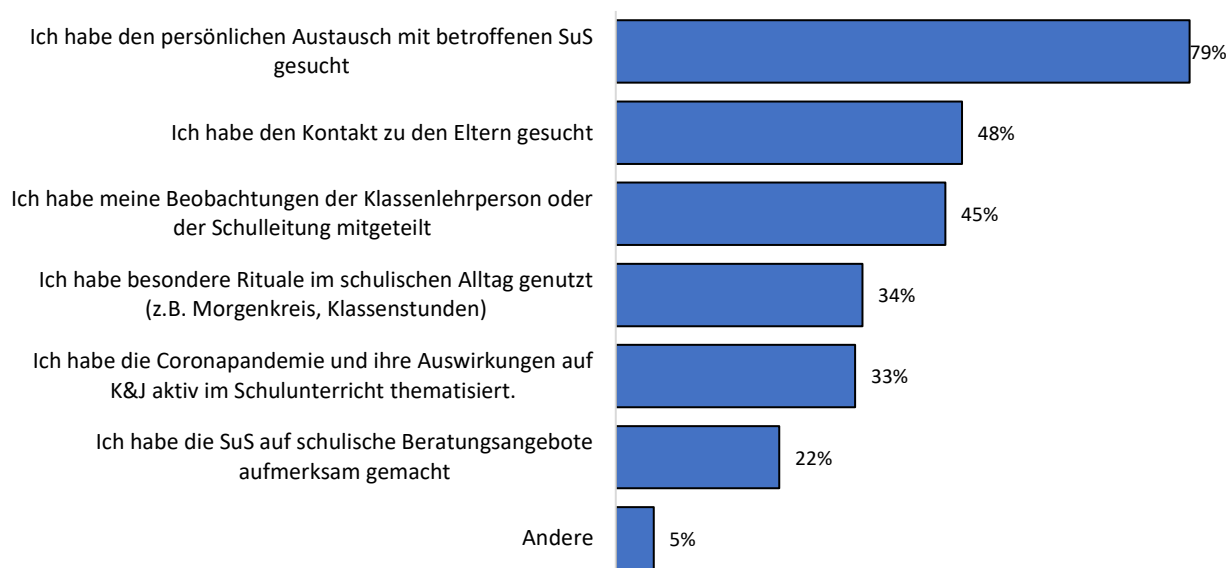


Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 371.

³⁰ Dies trifft zwar auf jene Lehrpersonen zu, welche das Krisenmanagement vehement kritisierten («Massnahmen gingen viel zu weit» oder «Massnahmen gingen viel zu wenig weit»). Indes, ihre Zahl ist gering (n = 12, n = 11), was die Generalisierbarkeit erheblich erschwert.

Wie haben die Lehrpersonen auf eine besondere Belastung der SuS reagiert?³¹ Die meisten (79%) suchten den Austausch mit den SuS. Rund die Hälfte (48%) wandte sich an die Eltern, während etwas weniger (45%) den Kontakt zu den Klassenlehrpersonen oder zur Schulleitung suchten. Rund ein Drittel (34%) nahm Änderungen am Programm vor, indem sie gewisse «Rituale» im schulischen Alltag einbauten resp. nutzten. Ein weiteres Drittel (33%) thematisierte die Auswirkungen der Pandemie im Unterricht und etwas weniger als ein Viertel machte die SuS auf schulische Beratungsangebote aufmerksam. Andere Vorkehrungen wurden offenbar nur selten getroffen (5%).

Abbildung 44: Reaktion auf besondere Belastung (in % aller Lehrpersonen)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 381.

Was den Lernfortschritt der SuS während einer erzwungenen Isolation bzw. Quarantäne anbelangt, so sind sich 87 Prozent der Lehrpersonen sicher, dass die SuS auch in diesen Phasen gut über den Schulstoff informiert waren. Eine Dreiviertelmehrheit (75%) ist zudem der Ansicht, dass man trotz Pandemiesituation weitestgehend gemäss Lehrplan vorangekommen sei. Eine knappe Mehrheit (51%) schätzt sodann, dass die schulischen Leistungen von SuS fremdsprachiger Eltern in etwa gleich betroffen waren wie jene deutschsprachiger Eltern. Tatsächlich sieht die Einschätzung der SuS etwas anders aus, obwohl man hier wiederum nicht vorschnell von einer Fehleinschätzung der Lehrpersonen reden soll.³² Auf jeden Fall aber rapportierten die SuS aus fremdsprachigen Haushalten öfter Lerndefizite. Bezeichnend ist auch, dass bei dieser Frage auffallend

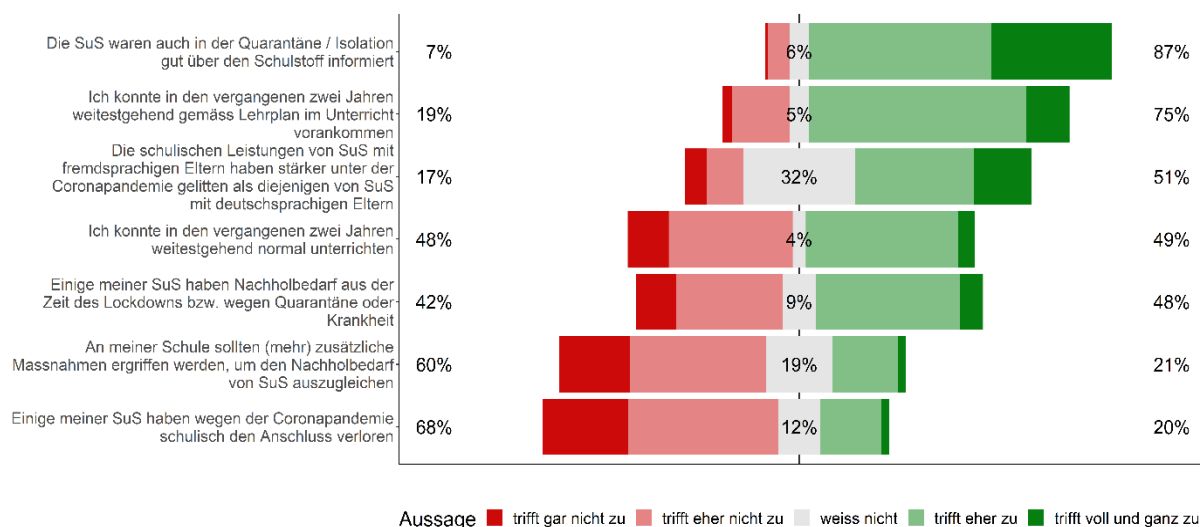
³¹ Damit sei nicht gesagt, dass es all die folgenden Unterstützungsangebote vorher nicht gab. Im Gegenteil, die meisten, wenn nicht gar alle Angebote gab es bereits zuvor und wurden in unterschiedlichem Ausmass genutzt (vgl. Deutsches Schulbarometer 2021: 35). Die Frage lautete vielmehr, wie man auf die besondere, durch die Corona-Pandemie ausgelöste Belastung reagierte.

³² Fremdsprachige SuS bekundeten öfter Mühe als deutschsprachige SuS. Das heisst aber längst nicht, dass dies auf alle fremdsprachige SuS zutrifft. Die Lehrpersonen beurteilen aber (primär) die fremdsprachigen SuS ihrer Klasse.

viele «Weiss nicht»-Antworten gegeben wurden (33%), was darauf hindeutet, dass es den Lehrpersonen schwerfiel, sich ein detailliertes Bild vom Lernniveau dieser Gruppe von SuS zu machen.

Ein normaler Unterricht war während der Pandemie in den Augen etwa der Hälfte (49%) aller Lehrpersonen möglich.³³ Ebenso schätzt eine knappe Hälfte (48%), dass ihre bzw. einige ihrer SuS noch einen Nachholbedarf aus der Corona-Zeit hätten. Zum Vergleich: Die Schweizer VPOD-Umfrage gibt zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt, Dezember 2020, bereits einen Wert von 56 Prozent an (VPOD 2020). Nur eine Minderheit (21%) fordert indessen zusätzliche Massnahmen, um diese obengenannten Defizite zu kompensieren. Etwa ein Fünftel der Lehrpersonen (19%)³⁴ glaubt, dass einige ihrer SuS wegen der Corona-Pandemie den Anschluss verloren haben. Nun ist der entsprechende Anteil unter den SuS (d.h. die SuS, die den Anschluss verloren haben) nicht exakt zu beziffern, denn konkret wissen wir bloss, dass rund ein Fünftel der Lehrpersonen angab, dass *einige* ihrer SuS abgehängt worden seien. Aber im Prinzip ist bereits eine geringe Zahl abgehängter SuS besorgniserregend, wenn auch (wohl) zuweilen unvermeidbar.

Abbildung 45: Beurteilung SuS (in % aller Lehrpersonen)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 368–372.

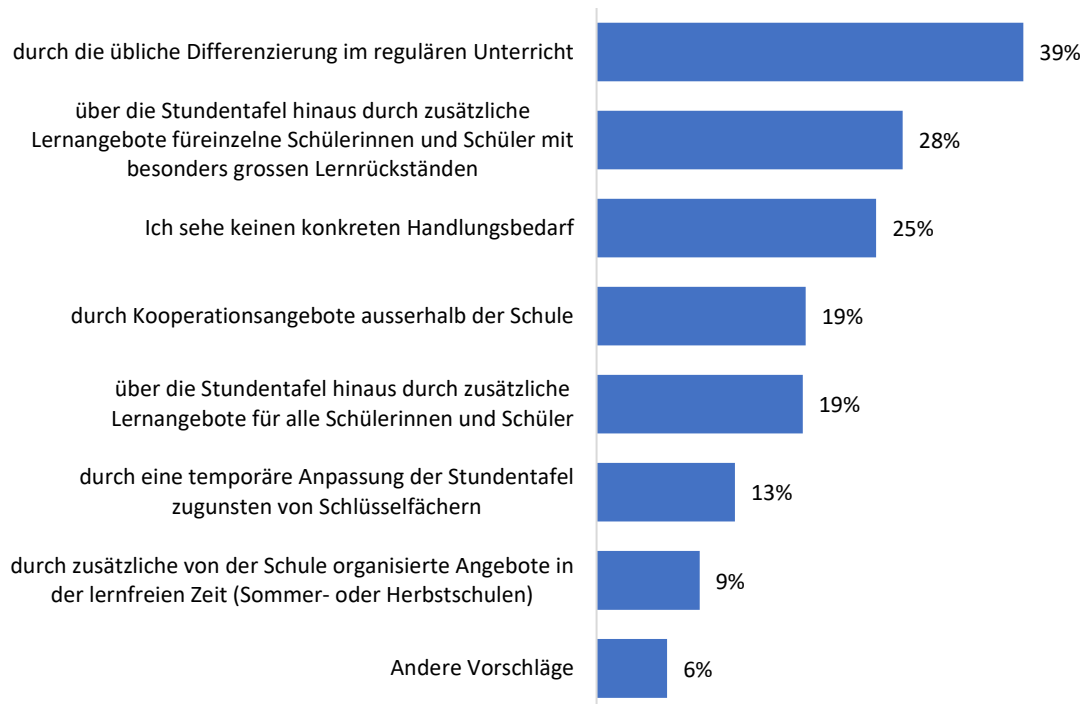
Und in gewissen Klassen war möglicherweise kein Unterschied zwischen fremd- und deutschsprachigen SuS zu erkennen.

³³ In der Schweizer VPOD-Umfrage waren es gar 70 Prozent. Allerdings wurde die Umfrage zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt, nämlich im Dezember 2020, durchgeführt.

³⁴ VPOD 2020: 27%.

Gefragt wurden die Lehrpersonen sodann, wie ihrer Ansicht nach Lernrückstände ausgeglichen werden sollen. Die häufigste Antwort (39%) ist, dass diese durch die übliche Differenzierung im regulären Unterricht kompensiert werden sollen. 28 Prozent antworten, dass einzelnen SuS über die Stundentafel hinaus zusätzliche Angebote offeriert werden sollen. Immerhin ein Viertel der Lehrpersonen sieht keinen konkreten Handlungsbedarf.

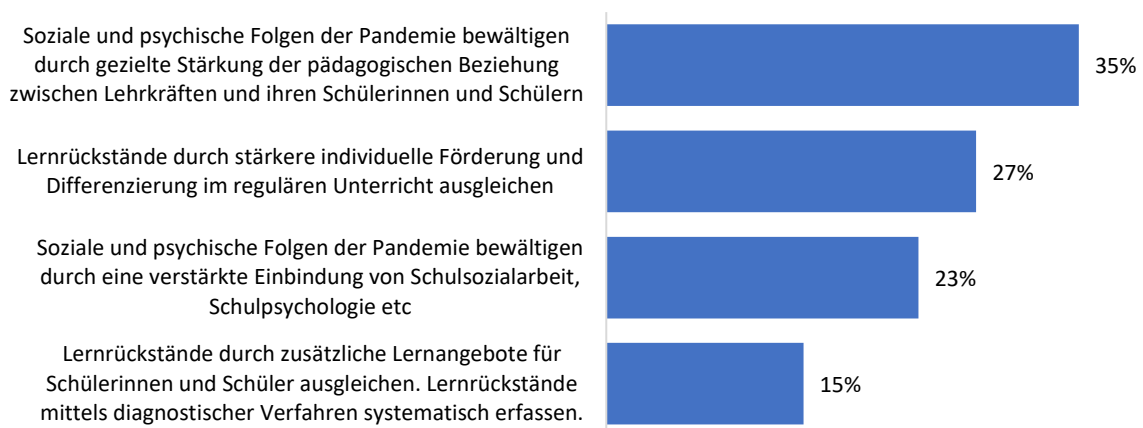
Abbildung 46: Wie sollen Lernrückstände ausgeglichen werden (in % aller Lehrpersonen)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 381.

Gefragt wurden die Liechtensteiner Lehrkräfte zudem nach der Priorität für die schulische Arbeit im Jahr 2022/23. Priorität wurde dabei strikt aufgefasst, d. h. Mehrfachantworten waren nicht möglich. Das aber wiederum heisst, dass Ziele, die nicht genannt wurden, keineswegs unpopulär sein müssen – sie sind in den Augen der befragten Lehrkräfte indes nicht prioritär Ziel (Abbildung 47). Für eine relative Mehrheit geht es offenbar vorerst darum, die sozialen und psychologischen Folgen der Pandemie durch Stärkung der pädagogischen Beziehung zwischen Lehrpersonen und SuS zu bewältigen. Die Kompensation von Lernrückständen wird etwas seltener als Priorität genannt. Pandemiebewältigung durch Inanspruchnahme (professioneller) psychologischer Hilfe und Schulsozialarbeit folgt sodann auf Platz 3 (vgl. dazu auch Deutsches Schulbarometer 2021: 36).

Abbildung 47: Priorität des Schuljahres 2022/2023 (in % aller Lehrpersonen)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 331.

4 SCHÜLERINNEN UND SCHÜLER AUF PRIMARSTUFE

Insgesamt gingen 808 (nahezu) vollständige Interviewteilnahmen in die Analyse ein. Rund ein Viertel (26%) der Befragungsteilnehmenden besuchte die 3. Klasse, 41 Prozent die 4. Klasse, während ein Drittel auf der 5. Stufe war. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist das teils junge Alter der befragten SuS bzw. das Fehlen von Erfahrungswerten zur Qualität von Umfragen mit Primarschülerinnen und -schüler zu berücksichtigen.

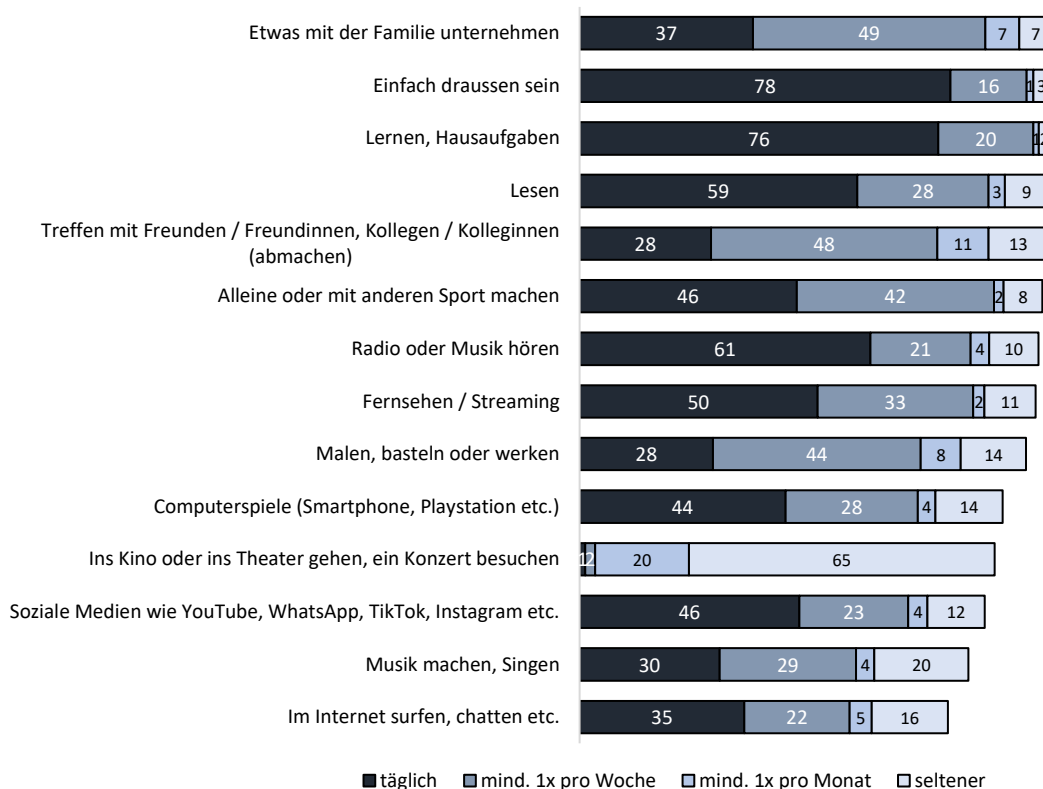
Abgefragt wurden drei Module: Zum einen wurde die Nutzung und Infrastruktur von elektronischen Medien abgefragt. Zum anderen interessierte die Zufriedenheit und das Wohlbefinden der SuS. Zuletzt wurden Fragen zu den Auswirkungen und Begleitumständen der Corona-Pandemie erfragt.

4.1 Zufriedenheit und Wohlbefinden

Die «Corona-Jahre» 2020 und 2021 waren wie einleitend erwähnt eine Zeit, in denen nicht bloss der Schulalltag eine radikale Veränderung erfuhr, sondern auch viele Freizeitaktivitäten nicht mehr in der gewohnten Form ausgeübt werden konnten. Gewiss, einige Freizeitaktivitäten – primär solche, die keinen persönlichen Kontakt voraussetzen wie die Nutzung digitaler sozialer Medien – waren von der Corona-Pandemie wenig betroffen bzw. erlebten gar eine Art «Blütezeit». Aber bestimmte Freizeitaktivitäten waren kaum oder nur eingeschränkt möglich. Die Rückkehr «zur alten Normalität» im Frühjahr 2022, als auch die Umfrage durchgeführt wurde, erlaubte die Wiederaufnahme alter Gewohnheiten. Aber das heisst nicht, dass dieser «Wiedereinstieg» allen gleich leichtfiel.

Gefragt wurden die SuS, womit sie ihre Freizeit wie häufig verbringen. Mit der Familie unternehmen so gut wie alle SuS etwas in der Freizeit. In dieser Lebensphase ist dies auch zu erwarten. Die Lust oder die Gelegenheit, etwas mit der Familie zu unternehmen, nimmt aber mit zunehmendem Alter ab – man vergleiche hierzu die entsprechenden Werte der SuS auf Sekundarstufe. Primarschülerinnen und -schüler sind zudem oft und gerne draussen. Der Lerneifer ist selbst in der Freizeit gross. Es wird fleissig gelernt und Hausaufgaben werden fleissig erledigt. Mehr als die Hälfte (59%) der SuS auf Primarstufe liest überdies täglich in der Freizeit. Natürlich spielt auch das Soziale eine wichtige Rolle: Rund drei Viertel der SuS treffen sich mindestens einmal die Woche mit «Gspänli». Fast die Hälfte (46%) treibt zudem täglich Sport. Etwas weniger populär ist das Surfen im Internet oder das Chatten im Selbigen. Aber etwas mehr als ein Drittel (35%) ist täglich im Internet. Auch soziale Medien sind bereits in diesem Alter bedeutsam. Fast die Hälfte (46%) hält sich täglich auf den entsprechenden Seiten (Instagram, Facebook, Snapchat etc.) auf. Aber der persönliche Kontakt mit anderen (Kolleginnen etc.) scheint in diesem Alter noch etwas häufiger zu sein.

Abbildung 48: Häufigkeit einzelner Freizeitaktivitäten (in % aller SuS auf Primarstufe)

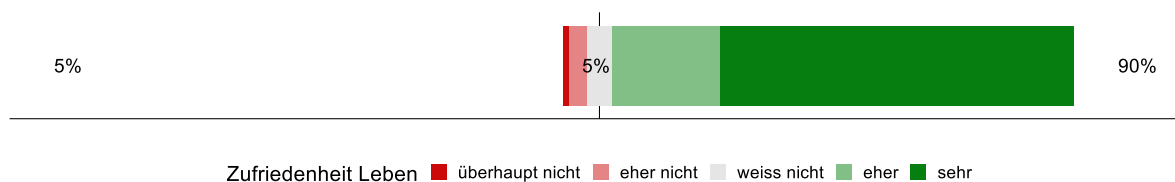


Bemerkung: Die Antwort «nie» wurde in dieser Abbildung nicht berücksichtigt, weshalb die Totale bisweilen unter 100 Prozent zu liegen kommen. Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = um 740 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

Die Corona-Pandemie wird wegen den damit verbundenen Einschränkungen Spuren in der psychischen Verfassung zumindest einiger SuS hinterlassen haben. Die Befragung zeigt, dass die Zufriedenheit mit dem Leben insgesamt – in dieser Lebensphase (vgl. entsprechende Anteile auf Sekundarstufe) – generell hoch ist. Das heisst nicht, dass sie über die Corona-Zeit hinweg unverändert geblieben sind. Uns fehlen Vergleichswerte von vor der Pandemie.³⁵ Aber die allermeisten SuS sind mit ihrem Leben generell zufrieden.

³⁵ Eine Onlineumfrage 2021 (d. h. während der Corona-Pandemie) unter Fünftklässlerinnen und Fünftklässlern in Liechtenstein ergab, dass 97 Prozent der SuS auf dieser Klassenstufe mit ihrem Leben sehr oder zumindest eher zufrieden sind (Milic und Frommelt 2021).

Abbildung 49: Zufriedenheit mit dem Leben insgesamt (in % aller SuS auf Primarstufe)

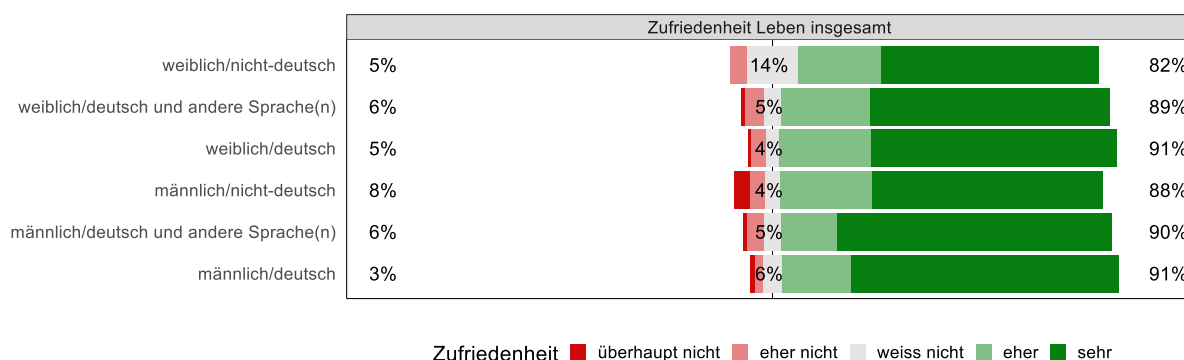


Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 777.

Wie auch auf Sekundarstufe ist allerdings ein bestimmtes Muster erkennbar: SuS aus Haushalten, in denen überwiegend eine andere Sprache als Deutsch gesprochen wird, und vor allem Knaben aus solchen Haushalten drücken eine etwas geringere Zufriedenheit aus. Mädchen aus solchen Haushalten antworteten vergleichsweise oft mit «Weiss nicht». Es sei sogleich darauf hingewiesen, dass der Unterschied zu den anderen Merkmalsgruppen nicht sonderlich gross ist. Auch SuS aus fremdsprachigen Haushalten sind in ihrer *überwiegenden Mehrheit* mit dem Leben zufrieden. Aber auffallend ist, dass sie auch auf Sekundarstufe und bei anderen Fragen zum Wohlbefinden etwas abfallen. Über die Gründe hierfür lässt sich nur spekulieren.

Bemerkenswert ist zudem, dass die Zufriedenheit mit dem Leben und die subjektiv wahrgenommene Belastung durch die Corona-Pandemie nur schwach miteinander korrelieren. Die Unzufriedenheit mit dem Leben im Allgemeinen scheint demnach primär von anderen Faktoren als der Pandemie abhängig zu sein. Dies hat sich bereits bei einer im Juni 2021 durchgeführten Befragung der SuS gezeigt (Milic und Frommelt 2021).

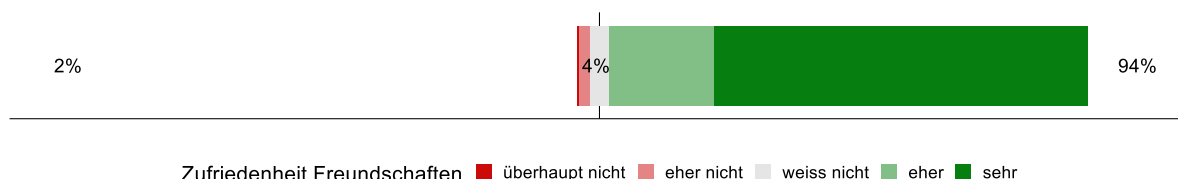
Abbildung 50: Zufriedenheit mit dem Leben insgesamt nach Geschlecht und Sprache, die zuhause gesprochen wird (in % aller SuS auf Primarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 777.

Auch mit ihren Freundschaftsbeziehungen sind die SuS in einer überwältigenden Mehrheit zufrieden. Kaum jemand ist damit unzufrieden. Die meisten SuS scheinen also in Netzwerken eingebunden zu sein und soziale Kontakte zu pflegen – ausser jemand war glücklich darüber, *keine* Freundschaften zu haben – ein Sarkasmus, der in diesem Alter aber doch eher unwahrscheinlich erscheint.

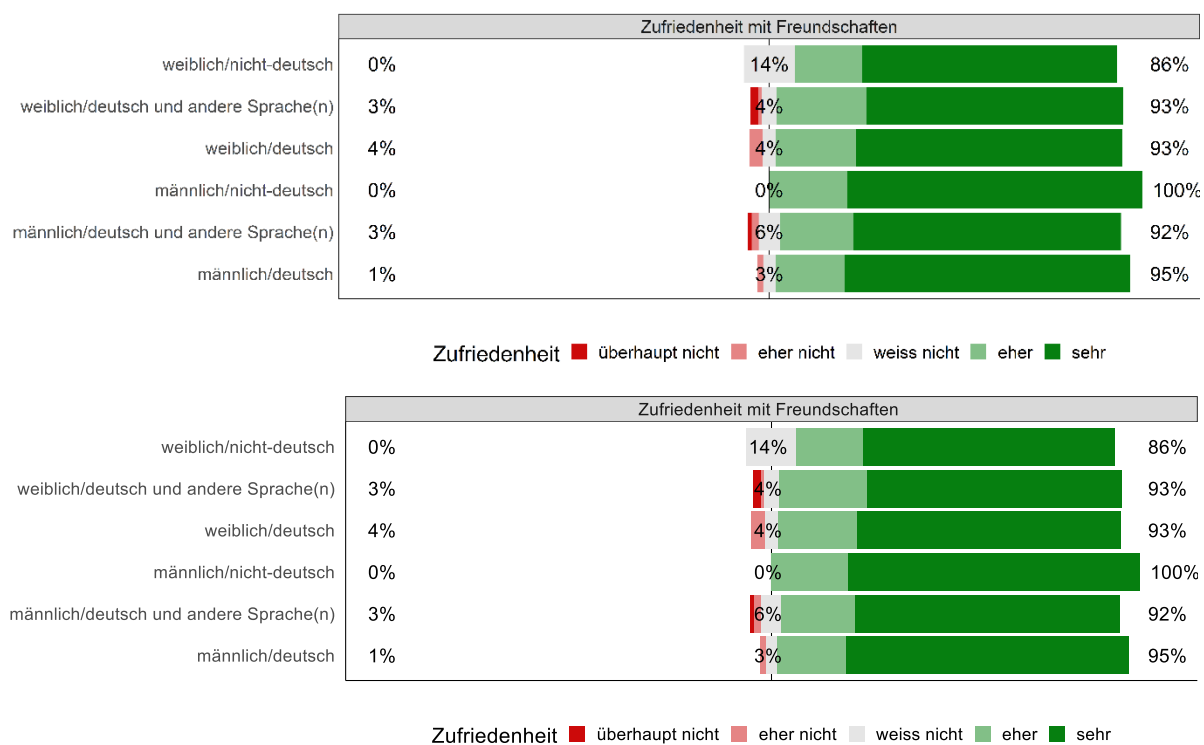
Abbildung 51: Zufriedenheit mit Freundschaften (in % aller SuS auf Primarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 777.

In geringem Masse ist ein Geschlechterunterschied zu erkennen: Buben sind praktisch unisono zufrieden mit ihren Freundschaften, während es bei den Mädchen eine Minderheit gibt, die die Qualität ihrer Freundschaften entweder nicht so recht beurteilen kann («weiss nicht») oder negativ taxiert.

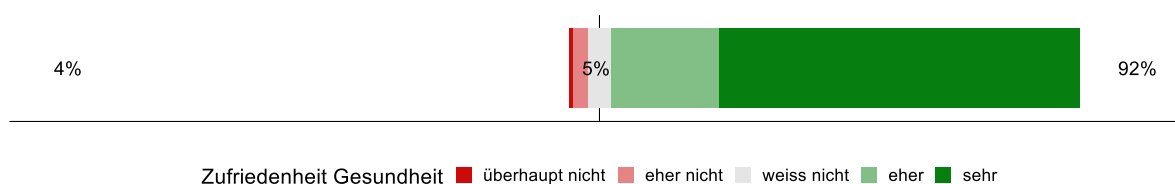
Abbildung 52: Zufriedenheit mit Freundschaften nach Geschlecht und Sprache, die zuhause gesprochen wird (in % aller SuS auf Primarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 777.

Auch die Gesundheit wird von den meisten SuS positiv beurteilt.

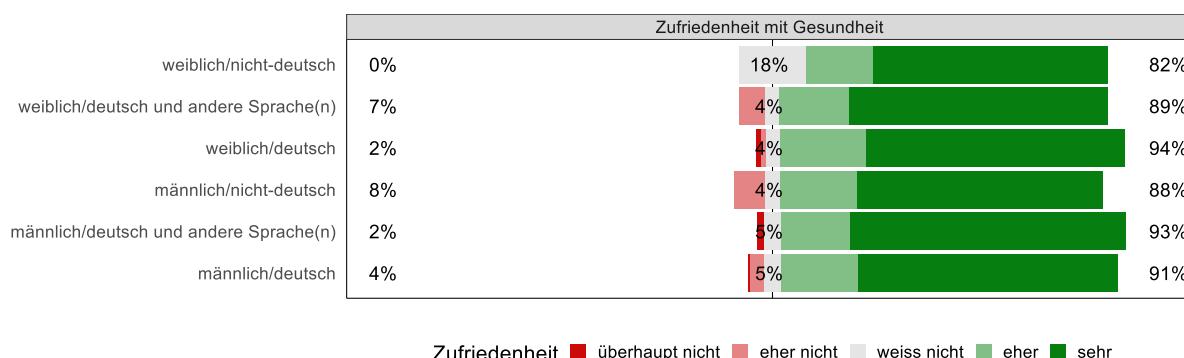
Abbildung 53: Zufriedenheit mit der Gesundheit (in % aller SuS auf Primarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 778.

Ausnahmen gibt es, aber sie sind selten. Bemerkenswert ist auch hier, dass Mädchen aus nicht-deutschsprachigen Haushalten ihren Gesundheitszustand nicht beurteilen wollten oder konnten (18% «Weiss nicht»-Antworten). Nun mag man gerade die «Weiss nicht»-Antworten der nicht-deutschsprachigen SuS als Indikator auf sprachliche Schwierigkeiten zurückführen. Aber damit ist nicht zu erklären, weshalb diese Antwort oft nur von Mädchen (nicht aber von Buben) aus solchen Haushalten gegeben wurde.

Abbildung 54: Zufriedenheit mit der Gesundheit nach Geschlecht und Sprache, die zuhause gesprochen wird (in % aller SuS auf Primarstufe)



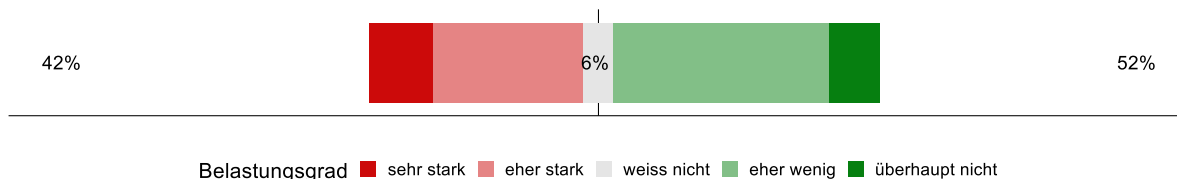
Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 778.

Generell kann festgehalten werden, insbesondere auch im Vergleich zu SuS auf Sekundarstufe und zum Lehrpersonal, dass in diesem Alter die Welt in Ordnung zu sein scheint. Nur wenige sind unzufrieden mit Leben, Freundschaften und Gesundheit. Die Ergebnisse decken sich somit weitgehend mit den Ergebnissen einer Befragung von Juni 2021. Für die Zeit vor der Corona-Pandemie liegen demgegenüber keine Vergleichswerte vor.

4.2 Einschätzung zur Corona-Pandemie

Wie stark fühlten sich die SuS selbst belastet durch die Corona-Pandemie und ihre Nebenerscheinungen? Rund 42 Prozent aller SuS belastete die Pandemie. Etwas mehr als ein Zehntel (12%) gibt gar an, *sehr stark* belastet gewesen zu sein.

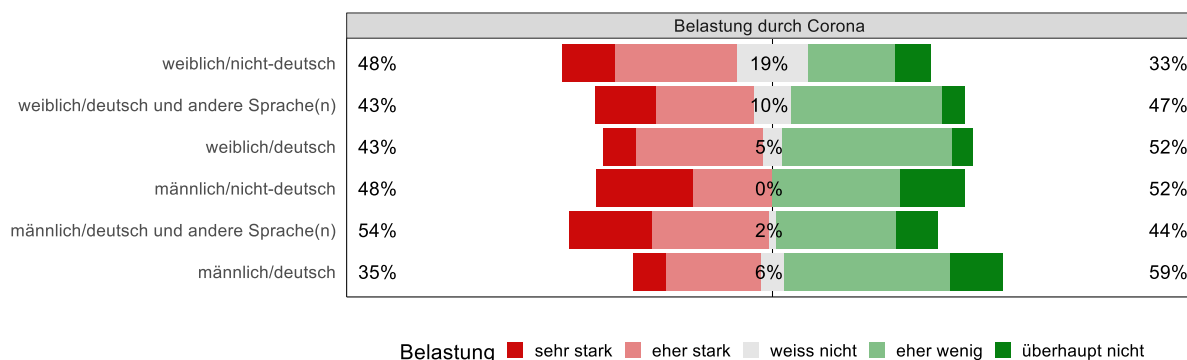
Abbildung 55: Belastung durch die Corona-Pandemie (in % aller SuS auf Primarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 768.

Dabei gibt es durchaus gewisse Unterschiede zwischen Merkmalsgruppen: Wiederholt waren Mädchen aus nicht-deutschsprachigen Haushalten mit der Frage am ehesten überfordert (19% «Weiss nicht»-Antworten) und kamen eigenen Aussagen nach am wenigsten «belastungsfrei» durch die Corona-Zeit (33%). Den Gegenpol bilden Buben aus ausschliesslich deutschsprachigen Haushalten: Fast zwei Drittel (59%) von ihnen kamen fast belastungsfrei durch die Pandemie. Auch zwischen Klassenstufen sind Unterschiede zu erkennen: Bei den Drittklässlerinnen und Drittklässlern beträgt der Anteil derjenigen, welche die Zeit als sehr oder zumindest eher belastend fanden, 52 Prozent. Auf der 5. Klassenstufe beträgt dieser Anteil nur noch 37 Prozent.

Abbildung 56: Belastung durch die Corona-Pandemie nach Geschlecht und Sprache, die zuhause gesprochen wird (in % aller SuS auf Primarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 768.

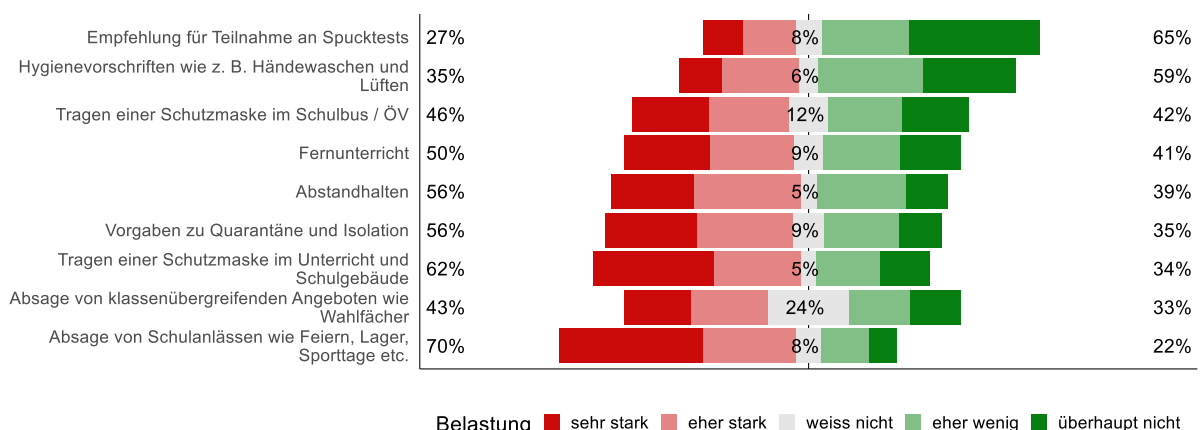
Insgesamt ist eine Belastungszunahme seit Juni 2021 zu erkennen. Bei einer damals durchgeführten Onlineumfrage (Milic und Frommelt 2021) gaben 9 Prozent der SuS der 5. Klasse an, eine sehr starke Belastung zu fühlen, während 18 Prozent als Antwort auf die Frage nach dem Belastungsausmass «eher stark» angaben. Wie bereits erwähnt, sind die direkt vergleichbaren Werte für SuS der 5. Klasse gestiegen. Als mögliche Gründe sind die zunehmende Dauer der Corona-Pandemie zu nennen, der unterschiedliche Befragungszeitpunkt (Juni 2021 vs. April 2022; sprich ein Befragungszeitpunkt, der näher an einer Pandemiewelle lag), und zum Schluss, dass das Thema Corona an den Schulen in den letzten Wellen deutlich präsenter war (mehr Fälle, mehr Massnahmen etc.). Die subjektiv empfundene Belastung hat mit dem «Klima» in der Klasse (Klassenzusammenhalt) kaum etwas zu tun und hängt nur geringfügig mit dem Lernfortschritt bzw. dem Lernrückstand zusammen. In einem multivariaten Modell verbleiben nur einige wenige Variablen signifikant: Die

Klassenstufe ist eine dieser Variablen (je älter die befragten SuS auf der Primarstufe, desto eher wurde eine Belastung angegeben), das Geschlecht, der Fernunterricht und das Verspüren einer (gewissen) Unruhe sind andere.

Welche Schutzmassnahmen belasteten die SuS stärker als andere? Klar am stärksten belastete die SuS die Absage sozialer Schulanlässe wie Feiern, Lager oder Sporttage. Nur 22 Prozent der SuS vermissten diese Anlässe nicht. Nicht vermisst wurden diese sozialen Anlässe im Übrigen gehäuft von jenen (wenigen) SuS, die mit ihrem Leben generell nicht zufrieden waren, was – ohne auf die psychologischen Rückkoppelungsmechanismen eingehen zu wollen – doch besorgniserregend erscheint und darauf hindeutet, dass die Lebenszufriedenheit auf dieser Altersstufe oft mit dem Grad der Integration im Klassenverband in Zusammenhang steht. Sodann belasteten die Vorgaben zu Quarantäne und Isolation eine klare Mehrheit der SuS. Auch das Abstandhalten gefiel den jungen SuS in der Mehrheit nicht. Zuweilen wurde hierzulande und in der Schweiz – meist im Scherz – darauf hingewiesen, dass das Abstandhalten kein Problem darstelle, weil Liechtensteiner/innen und Schweizer/innen dies auch ohne das Risiko einer Corona-Infektion täten. Zumindest auf die jungen SuS trifft dies aber oft nicht zu: 56 Prozent bezeichnen die Regeln über Abstandhalten als belastend.

Auch die Maske war nicht sonderlich beliebt unter den SuS. Das (manchmal) stundenlange Tragen einer solchen im Klassenzimmer empfanden fast zwei Drittel (62%) als mindestens «eher belastend». Auch das zeitlich (mutmasslich) kürzere Tragen einer Maske im ÖV belastete eine relative Mehrheit. Der Fernunterricht drückte ebenfalls auf das Gemüt der SuS. Etwa die Hälfte beklagte, diese Form des Unterrichts sei belastend gewesen. Möglicherweise hat dies auch mit dem Alter zu tun. Die älteren SuS (vgl. Abbildung 74) belastete der Fernunterricht weniger.³⁶ Hygienevorschriften werden etwas weniger belastend eingestuft. Die Empfehlung für die Teilnahme an Spucktests belastete am wenigsten, weil es natürlich auch nur eine Empfehlung war.

Abbildung 57: Beurteilung der Belastung durch einzelne Schutzmassnahmen (in % aller SuS auf Primarstufe)



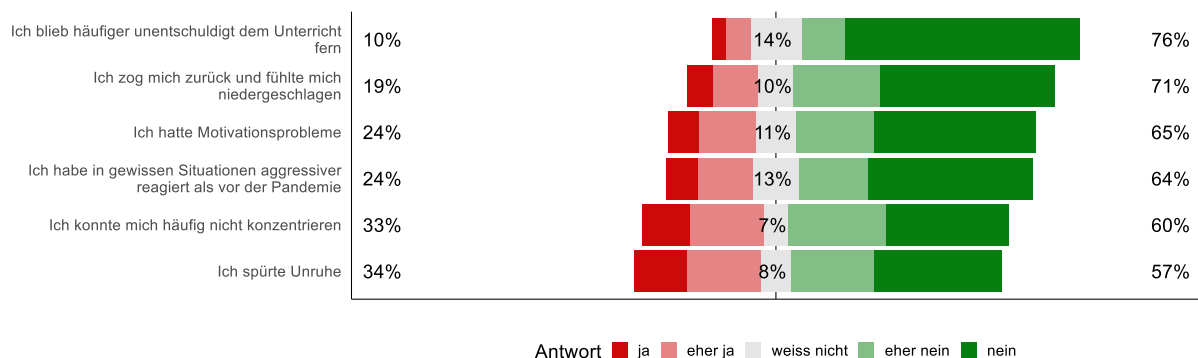
Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 774.

³⁶ Ein ähnlicher Befund geht aus der Befragung des Schulamtes vom Mai 2020 hervor. Vgl. Schulamt 2020, S. 16.

Die SuS hatten sodann die Möglichkeit, anzugeben, ob sie bei sich selbst während der Corona-Pandemie eine Reihe von (negativen bzw. unerwünschten) Verhaltensweisen beobachten konnten. Diese Selbsteinschätzung ist wie jede Introspektion bis zu einem gewissen Grad verzerrt. Aber die Werte der SuS lassen sich in der Folge auch mit der Fremdwahrnehmung der Lehrpersonen und Eltern vergleichen.

In ihrer Eigenwahrnehmung machten die SuS nur in der Minderheit Verhaltensveränderungen durch: Immerhin etwa ein Drittel (34%) spürte offenbar eine Art Unruhe, die sie bei sich selbst zuvor nicht kannten. Ein weiteres Drittel litt unter einer gewissen Konzentrationsschwäche im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie. Ein Ansteigen des Aggressionslevels nahm etwa ein Viertel wahr, während ein weiteres Viertel einen Motivationsmangel spürte. Dem Unterricht sind nur rund 10 Prozent «häufiger» ferngeblieben. Erstaunlich ist, dass rund ein Siebtel (14%) Letzteres nicht so recht wusste. Von all diesen Verhaltensänderungen korreliert im Übrigen das Verspüren einer Unruhe (mit Abstand) am stärksten mit dem subjektiven Empfinden einer Belastung durch die Pandemie. Dieser Befund zeigt indessen auch, dass die Gründe, wieso eine Belastung empfunden wurde, einer tiefergehenden psychologischen Analyse bedürfen. Denn das Verspüren einer Unruhe ist natürlich ein von aussen schwer fassbarer und lokalisierbarer Faktor des Belastungsempfindens.

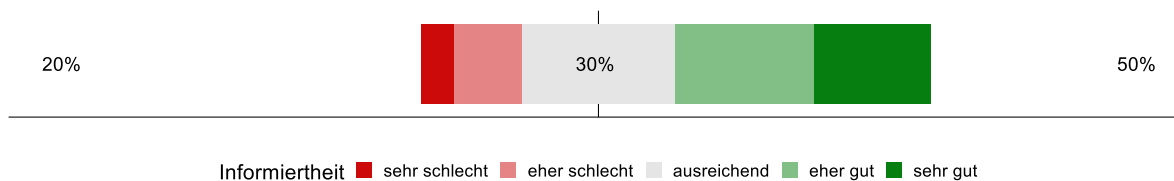
Abbildung 58: An sich selbst beobachtete Verhaltensweisen (in % aller SuS auf Primarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = rund 770.

82 Prozent der SuS waren in den vergangenen zwei Jahren zumindest einmal in Quarantäne/Isolation – sei es wegen einer eigenen Infektion oder derjenigen einer nahestehenden Person. Diese SuS wurden gefragt, wie gut sie sich während dieser Zeit bzw. Zeiten informiert fühlten. Offenbar funktionierte die Wissens- oder Informationsvermittlung auch in diesen Zeiten ordentlich. Nur eine Minderheit fühlte sich eher oder gar sehr schlecht informiert. Aber diese Minderheit betrug 20 Prozent. Mit anderen Worten: Jeder bzw. jede Fünfte war ihrer Ansicht nach während der Quarantäne/Isolation ungenügend informiert.

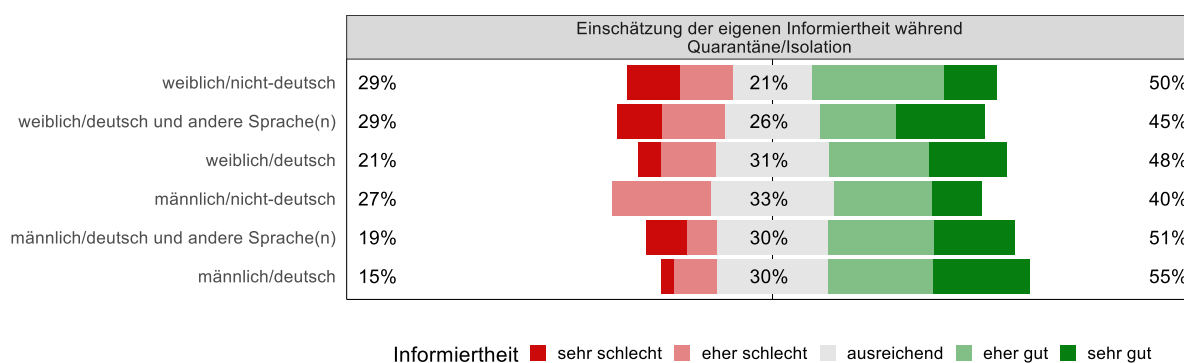
Abbildung 59: Einschätzung der eigenen Informiertheit während Quarantäne/Isolation nach Geschlecht und Sprache, die zuhause gesprochen wird (in % aller SuS auf Primarstufe, die mind. einmal in Quarantäne waren)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 573 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

Vor allem Mädchen (29%) aus fremdsprachigen Haushalten sind dieser Ansicht.

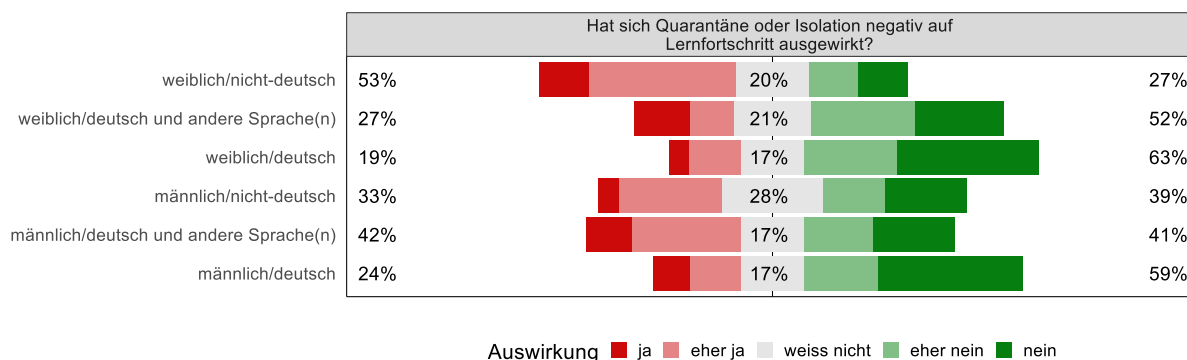
Abbildung 60: Einschätzung der eigenen Informiertheit während Quarantäne/Isolation nach Geschlecht und Sprache, die zuhause gesprochen wird (in % aller SuS auf Primarstufe, die mind. einmal in Quarantäne waren)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 573 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

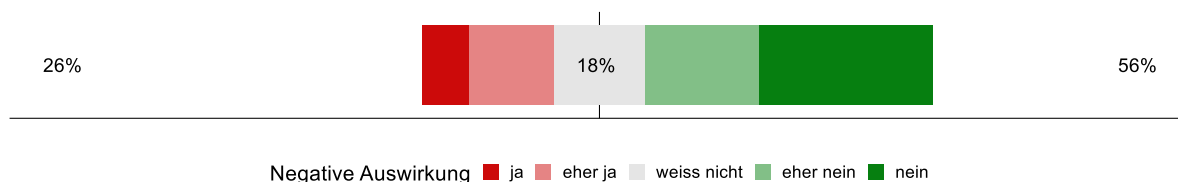
Dieselben Muster, aber um einiges akzentuierter, sind auch bei der Frage zu erkennen, ob sich eine Quarantäne/Isolation negativ auf den Lernfortschritt ausgewirkt habe. Eine Mehrheit der Mädchen aus fremdsprachigen Haushalten bejaht dies. Generell ist zu beobachten, dass die Quarantäne/Isolation vor allem bei SuS aus nicht ausschliesslich deutschsprachigen Haushalten negative Auswirkungen hatte. Woran dies genau liegt, ist unklar. Eine negative Einschätzung korreliert ebenfalls mit dem Pensum der Eltern – zumindest dort, wo er den SuS überhaupt bekannt war: SuS mit Eltern, die beide Vollzeit tätig sind, sehen eher negative Auswirkungen. Vollzeit berufstätige Eltern sind in fremdsprachigen Haushalten wiederum häufiger als in deutschsprachigen.

Abbildung 61: Einschätzung der Auswirkungen von Quarantäne/Isolation auf Lernfortschritt nach Geschlecht und Sprache, die zuhause gesprochen wird (in % aller SuS auf Primarstufe, die mind. einmal in Quarantäne waren)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 630.

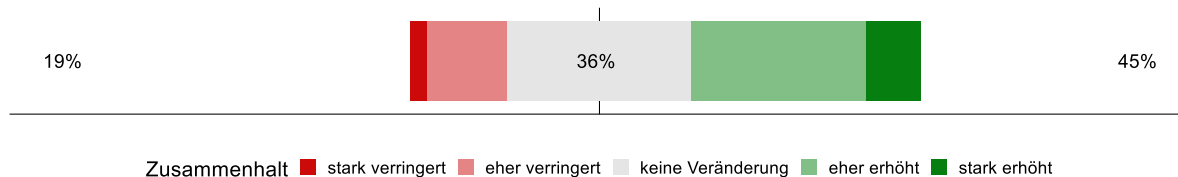
Abbildung 62: Einschätzung der Auswirkungen von Quarantäne/Isolation auf Lernfortschritt (in % aller SuS auf Primarstufe, die mind. einmal in Quarantäne waren)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 630.

In welcher Weise wurde der Zusammenhalt in der Klasse von der Corona-Pandemie tangiert? Eine relative Mehrheit der SuS ist der Meinung, dass sich die Pandemiesituation positiv auf den Zusammenhalt ausgewirkt habe.

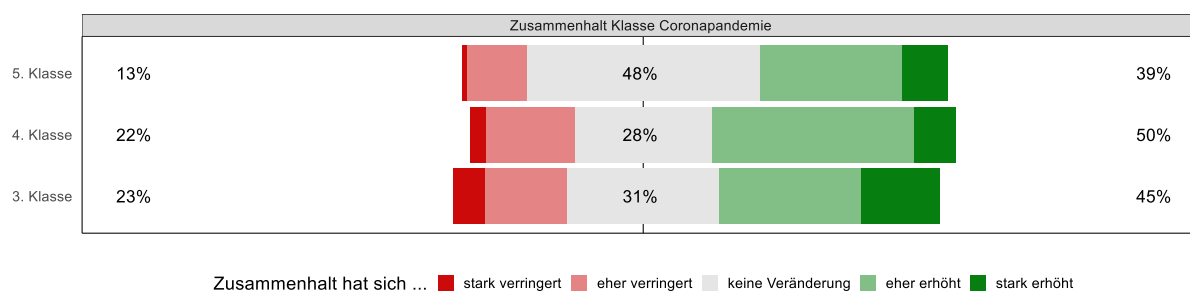
Abbildung 63: Einschätzung Zusammenhalt Klasse (in % aller SuS auf Primarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 562 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

Die Einschätzung variiert allerdings von Klassenstufe zu Klassenstufe (und wahrscheinlich auch von Klasse zu Klasse). Generell lässt sich sagen, dass nur eine Minderheit der Ansicht ist, der Zusammenhalt habe gelitten.

Abbildung 64: Einschätzung Zusammenhalt Klasse nach Klassenstufe (in % aller SuS auf Primarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 562 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

Die SuS hatten schliesslich die Möglichkeit, positive wie auch negative Auswirkungen der Corona-Pandemie in einem Eingabefeld zu nennen. Insgesamt 185 der 941 Teilnehmenden (ergo: 20%) geben eine bzw. mehrere³⁷ negative Auswirkung an, während 105 Teilnehmende insgesamt 112 positive Nennungen machen. Es machte demnach bloss eine Minderheit Gebrauch von der Möglichkeit, sich spontan zu den Auswirkungen zu äussern. Was die Mehrheit zu diesem Thema denkt, ist unklar.

Von jenen, die negative Auswirkungen nennen, beklagen sich 17 Prozent über die Maskenpflicht. Vergleichsweise oft werden sodann auch die Einschränkung der sozialen Kontakte und das Absagen sozialer Anlässe genannt. Als positive Auswirkungen wird oft die Zeit genannt, die man nun mit der Familie verbringen konnte.

³⁷ Man konnte eine oder auch mehrere Auswirkungen nennen, deshalb übersteigt die Anzahl Nennungen (477) auch die Anzahl der Befragten, die eine Nennung machten (380).

5 SCHÜLERINNEN UND SCHÜLER AUF SEKUNDARSTUFE

Insgesamt flossen 1'454 Interviews in die Analyse ein. Die beiden Geschlechter sind in der Stichprobe praktisch gleich verteilt. Das Alter wiederum variiert erwartungsgemäss stärker als auf Primarstufe. Die jüngsten sind 11 Jahre alt, die ältesten Teilnehmenden gaben ein Alter von 24 Jahren an – eine Differenz von mehr als zehn Jahren, was in diesem Alter noch prägender sein dürfte als später im Leben. Diese Variabilität schlägt sich auch in der Schulzugehörigkeit nieder: Das Gros der SuS besucht entweder das Gymnasium oder die Realschule (34 bzw. 39%). Ein Fünftel ist in der Oberschule, während rund 5 Prozent die BMS besuchen. 20 Teilnehmende besuchten das 10. Schuljahr und vier Teilnehmende besuchen die Timeout-Schule. Aufgrund der tiefen Fallzahlen wurden die letzten drei Schultypen zu einer, zugegebenermassen heterogenen Restkategorie zusammengefasst.

Wie schon bei den SuS auf Primarstufe wurden drei Module abgefragt: Infrastruktur und Nutzung von elektronischen Medien, die Zufriedenheit und das Wohlbefinden der SuS während der Corona-Zeit sowie die Auswirkungen und Begleitumstände der Corona-Pandemie.

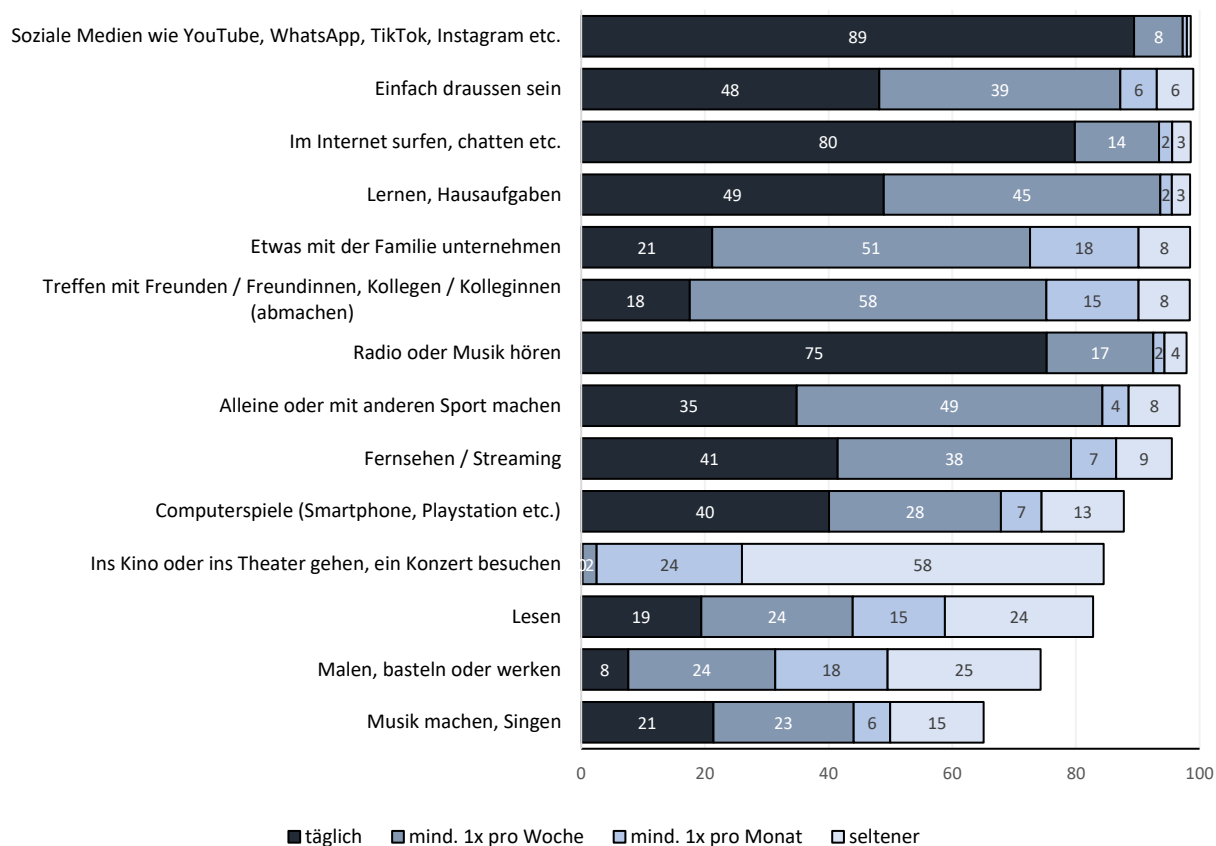
5.1 Zufriedenheit und Wohlbefinden

zWas tun SuS auf Sekundarstufe in der Freizeit? Interessant ist insbesondere der Vergleich mit den – in einigen Fällen³⁸ – bloss einige Jahre jüngeren SuS auf *Primarstufe*. In diesen wenigen Jahren zwischen Primar- und Sekundarstufe nimmt vor allem die Bedeutung der sozialen Medien nochmals deutlich zu. Etwa neun von zehn SuS auf Sekundarstufe sind täglich auf den sozialen Medien und tauschen sich mit anderen Nutzer/innen aus, liken oder betrachten Fotos und Posts. Wer in diesem Alter nicht in den sozialen Medien ist, «existiert» gewissermassen nicht. Auch das Internet ist für SuS auf Sekundarstufe ein zentraler Bestandteil ihres Lebens, während dies für SuS auf Primarstufe noch etwas weniger häufig der Fall ist. Die Familie bzw. gemeinsame Unternehmungen mit der Familie sind auf Sekundarstufe nicht mehr ganz so beliebt. Auch wird nicht mehr so intensiv Sport getrieben wie auf Primarstufe – im Schnitt betrachtet. Das muss natürlich nicht für den Einzelnen gelten, der unter Umständen auf Sekundarstufe intensiver und länger trainiert als noch auf Primarstufe. Aber im Schnitt nimmt der Anteil derer, die Sport treiben, mit Übergang in die Sekundarstufe ab.

Das Fernsehen spielt generell – weder bei den SuS auf Primar- noch bei jenen auf Sekundarstufe – keine überragende Rolle. Das Internet und die entsprechenden Angebote darauf ersetzen das früher omnipräsente TV langsam. Frappant sind die Unterschiede zudem beim Lesen: Die jüngeren SuS (Primarstufe) sind regelrechte «Leseratten» (59% täglich), während die älteren SuS auf Sekundarstufe nur noch zu 19 Prozent täglich lesen.

³⁸ Zu beachten ist, dass das Alter auf Sekundarstufe deutlich stärker variiert als auf Primarstufe. Auf Sekundarstufe gibt es einige, die über 20 Jahre alt sind, aber auch solche, die erst 12, 13 Jahre alt sind. Auf Primarstufe variiert das Alter im Prinzip bloss zwischen drei Jahrgängen, da nur die Dritt- bis Fünftklässlerinnen und -klässler befragt wurden.

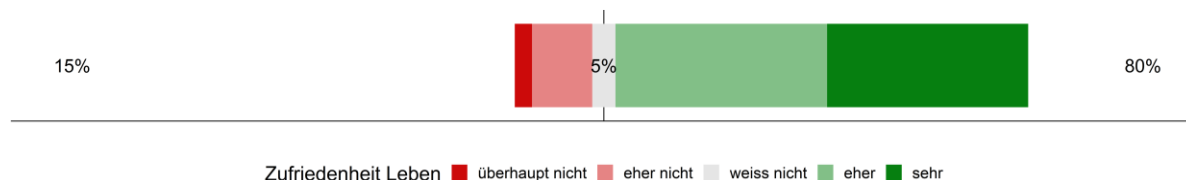
Abbildung 65: Häufigkeit einzelner Freizeitaktivitäten (in % aller SuS auf Sekundarstufe)



Bemerkung: Die Antwort «nie» wurde in dieser Abbildung nicht berücksichtigt, weshalb die Totale bisweilen unter 100 Prozent zu liegen kommen. Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = ca. 1'300.

Wie zufrieden sind SuS im Allgemeinen? Zunächst ist generell zu vermerken, dass der Anteil Unzufriedener mit dem Alter offenbar zunimmt. Die «glücklichen Kinderjahre» scheinen – bis zu einem gewissen Grad – vorüber zu sein. Gewiss, glücklicherweise ist die grosse Mehrheit der SuS mit ihrem Leben im Allgemeinen zufrieden – aber eine bedeutende Minderheit (15%) ist es nicht.³⁹

Abbildung 66: Zufriedenheit mit dem Leben insgesamt (in % aller SuS auf Sekundarstufe)

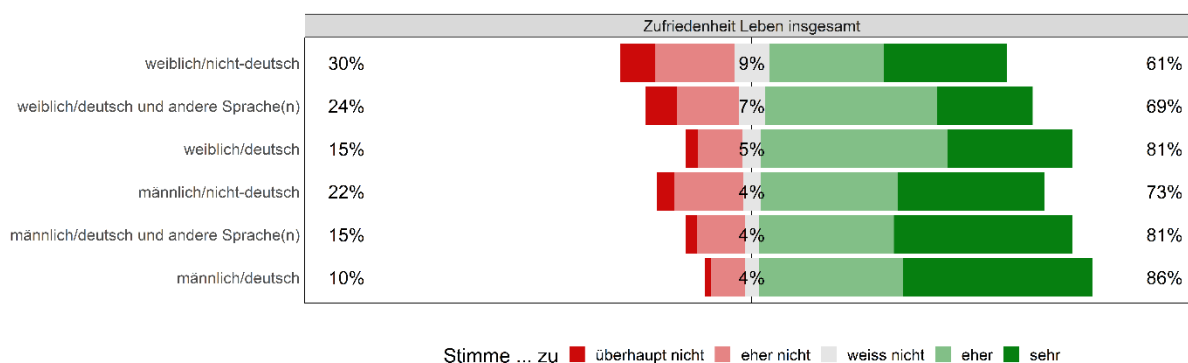


Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'371.

³⁹ Zum Vergleich: In der Onlineumfrage 2021 (Milic und Frommelt 2021) gaben 12% der SuS der 7. Klasse und 21% der SuS der 9. Klasse an, mit dem Leben eher oder gar überhaupt nicht zufrieden zu sein.

Auffallend ist wiederum der Unterschied zwischen SuS mit Fremdsprachenhintergrund (und damit womöglich auch Migrationshintergrund)⁴⁰ und solchen ohne. Beinahe ein Drittel (30%) der fremdsprachigen Mädchen ist eher oder gar überhaupt nicht zufrieden mit dem Leben. Weitere 9 Prozent können dies nicht so recht einschätzen, womit noch rund 60 Prozent übrigbleiben, die eher oder sehr zufrieden mit ihrem Leben sind. Natürlich müssen hierbei auch die Fallzahlen berücksichtigt werden. Insgesamt haben 44 Mädchen (und 45 Jungen) mit fremdsprachlichem Hintergrund an der Umfrage teilgenommen. Die ausgewiesenen Stichprobenwerte weisen demnach eine grössere Unschärfe auf als bei den SuS ohne Fremdsprachenhintergrund (n = 952). Gleichwohl ist aufgrund der, erstens, hohen Teilnahmequote unter den SuS und der, zweitens, sich wiederholenden Muster (vgl. SuS auf Primarstufe) davon auszugehen, dass diese Unterschiede auch in der Grundgesamtheit Bestand haben. Dies umso mehr, als andere Studien (aus Deutschland) ebenfalls zeigen, dass der Migrationshintergrund (und damit oftmals verbunden auch der tiefere sozioökonomische Status und der begrenzte Wohnraum) mit Belastungssymptomen verstärkt einhergeht (Ravens-Sieberer et al. 2021).

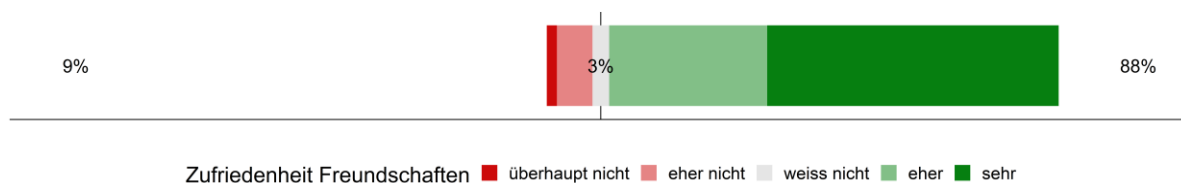
Abbildung 67: Zufriedenheit mit dem Leben insgesamt nach Geschlecht und zuhause gesprochener Sprache (in % aller SuS auf Sekundarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'371.

Mit ihren Freundschaften sind die meisten SuS auf der Sekundarstufe (88%) zufrieden. Nur wenige (9%) äusserten eine Unzufriedenheit.

Abbildung 68: Zufriedenheit mit Freundschaften (in % aller SuS auf Sekundarstufe)

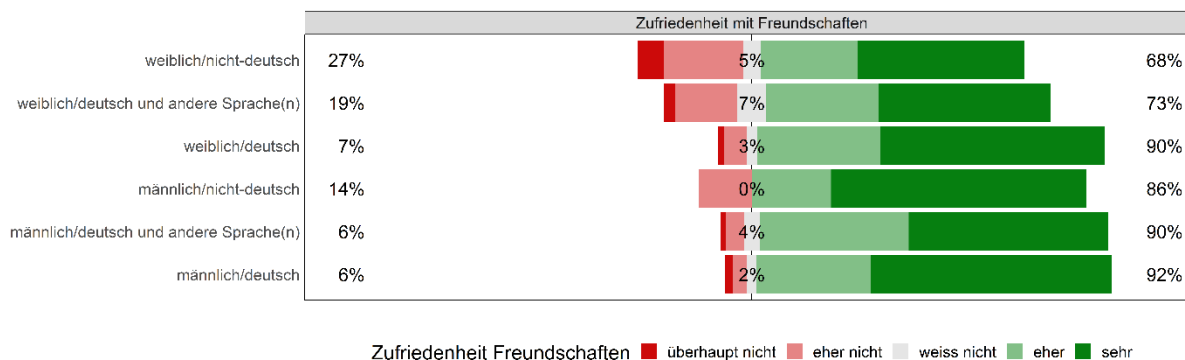


Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'371.

⁴⁰ Gefragt wurde nicht nach dem Migrationshintergrund, zumal ein deutschsprachiger Haushalt keineswegs gleichbedeutend ist mit Angehörigen liechtensteinischer Staatsangehörigkeit.

Aber auch hier zeigen sich wiederum Unterschiede zwischen bestimmten Merkmalsgruppen. Abermals sind Mädchen mit Fremdsprachenhintergrund am wenigsten zufrieden, gefolgt von Mädchen, die in einem mehrsprachigen Haushalt leben. Generell sind junge Frauen mit ihren Freundschaften etwas weniger zufrieden als junge Männer.

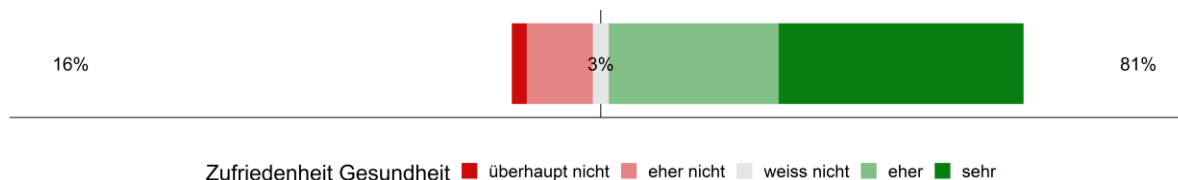
Abbildung 69: Zufriedenheit mit Freundschaften nach Geschlecht und zuhause gesprochener Sprache (in % aller SuS auf Sekundarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'371.

Auch mit ihrer Gesundheit sind die meisten (81%) zunächst zufrieden. Zu ähnlichen Resultaten gelangte eine von der UNICEF Suisse finanzierte Studie. In deren Befragung gaben ca. 75 Prozent der befragten Liechtensteiner Jugendlichen an, ihre physische Gesundheit habe sich im Vergleich zu vor der Corona-Pandemie verbessert oder sei gleichgeblieben (Barrense-Dias et al. 2021: 42).

Abbildung 70: Zufriedenheit mit Gesundheit (in % aller SuS auf Sekundarstufe)

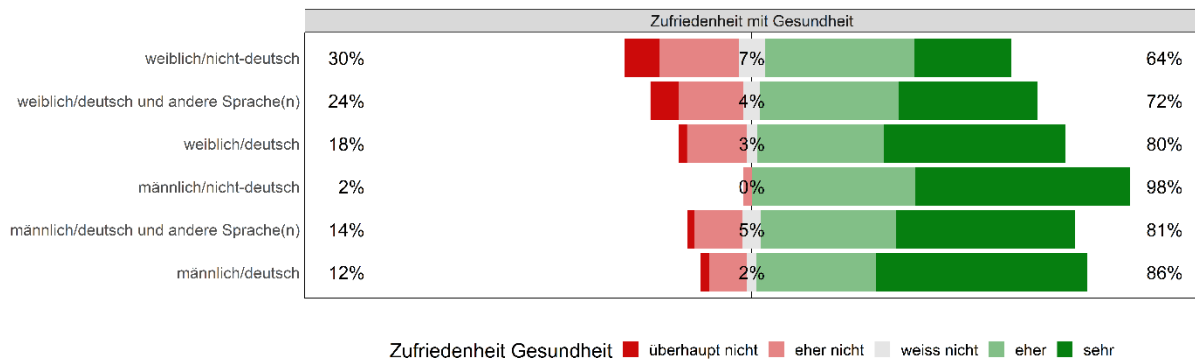


Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'371.

Im Prinzip restlos zufrieden mit ihrer Gesundheit sind junge Männer mit Migrationshintergrund. Wie zuvor gesehen, sind diese SuS mit ihrem Leben im Allgemeinen zwar nicht immer derart zufrieden wie andere Vergleichsgruppen, aber dies liegt offensichtlich nicht am Gesundheitszustand. Wiederum ist die Unzufriedenheit unter jungen Frauen signifikant höher als unter jungen Männern. Die Gründe hierfür sind unklar. Liegt dies am «objektiven» Gesundheitszustand? Oder werden unterschiedliche Masstäbe für die Beurteilung des Gesundheitszustands verwendet? Liegt unter Umständen eine unterschiedliche Definition dessen vor, was «gesund» ist? Interessant ist, dass eine Zürcher Studie genau zum selben Befund gelangt: Bei Mädchen hat sich der selbstberichtete Gesundheitszustand in den letzten zwei Jahren signifikant verschlechtert, während dies bei Knaben weniger drastisch der Fall war (Baier und Kamenowski 2021: 14). Das Alter spielt

offenbar selbst unter den hier befragten SuS – die sich hinsichtlich Alter nur geringfügig unterscheiden – auch eine gewisse Rolle. Je älter, desto eher wurden alle drei Zufriedenheitsfragen negativ beantwortet.

Abbildung 71: Zufriedenheit mit der Gesundheit nach Geschlecht und zuhause gesprochener Sprache (in % aller SuS auf Sekundarstufe)

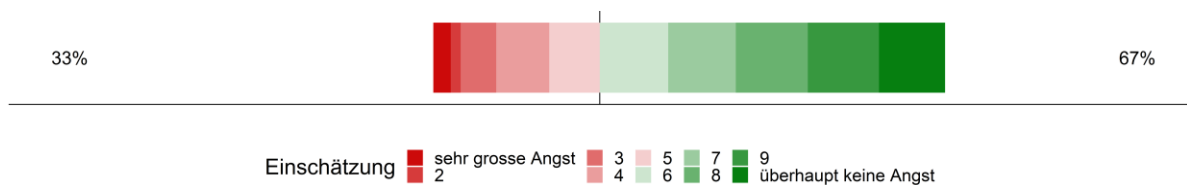


Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'371.

In einer longitudinalen kantonalzürcherischen Studie aus dem Frühjahr 2021 (Baier und Kamenowski 2021) wurden dieselben drei Fragen (mit denselben Antwortkategorien) gestellt. Zürcher Jugendliche zwischen 12 und 18 Jahren waren insgesamt (etwas) weniger zufrieden mit ihrem Leben (2.98) und mit ihren Freundschaften (3.36) als Liechtensteiner Jugendliche (3.22 bzw. 3.48). Betreffend Gesundheitszustand gibt es indessen keine Unterschiede. Tatsächlich weisen Liechtensteiner Jugendliche höhere Werte auf als Zürcher Jugendliche vor der Schulschliessung (Baier und Kamenowski 2021: 13). Woran dies liegt, kann nicht mit Bestimmtheit gesagt werden.⁴¹

Die SuS auf Sekundarstufe wurden zusätzlich gefragt, ob sie derzeit Angst in Bezug auf die Zukunft haben. Die Antworten fielen hier doch recht unterschiedlich aus und folgen dem Muster, dass bereits bei den obigen drei Fragen zu erkennen war.

Abbildung 72: Angsteinschätzung (in % aller SuS auf Sekundarstufe)

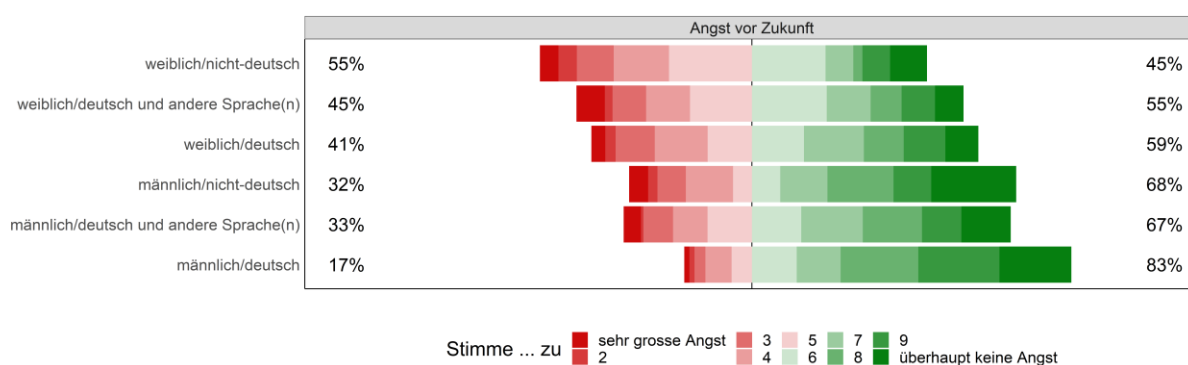


Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'294 (ohne «weiss nicht»-Antworten).

⁴¹ Die Zürcher Stichprobe ist beispielsweise deutlich anders zusammengesetzt als die Liechtensteiner Stichprobe. 50% der Zürcher Stichprobe haben einen Migrationshintergrund und ausserdem haben sich deutlich mehr Frauen an der Zürcher Befragung beteiligt als Männer. Alleine diese beiden Differenzen können unter Umständen schon einen erheblichen Anteil des Zufriedenheits-Gaps erklären.

Erstens, Mädchen haben eher Angst als Jungen. Zweitens, der Sprachenhintergrund im Haushalt korreliert ebenfalls mit der Zukunftsangst. Dies hat zur Folge, dass junge Männer aus Haushalten, in welchen ausschliesslich Deutsch gesprochen wird, sich kaum vor dem fürchten, was die Zukunft bringen mag (17%), während junge Frauen aus fremdsprachigen Haushalten in ihrer Mehrheit (55%) Zukunftsängste (in unterschiedlicher Schattierung) äussern. Diese Befunde decken sich mit Schweizer Untersuchungen, die ebenfalls einen signifikanten Geschlechterunterschied zeigen: Mädchen weisen einen mehr als doppelt so hohen Anteil stark Verängstigter auf als Jungen (Baier und Kamenowski 2021: 12). Das Alter im Generellen wirkt sich auf das Empfinden besagter Zukunftsangst aus: Je älter, desto eher steigt der (rekodierte) Mittelwert der Angst an.

Abbildung 73: Angsteinschätzung nach Geschlecht und zuhause gesprochener Sprache (in % aller SuS auf Sekundarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'294 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

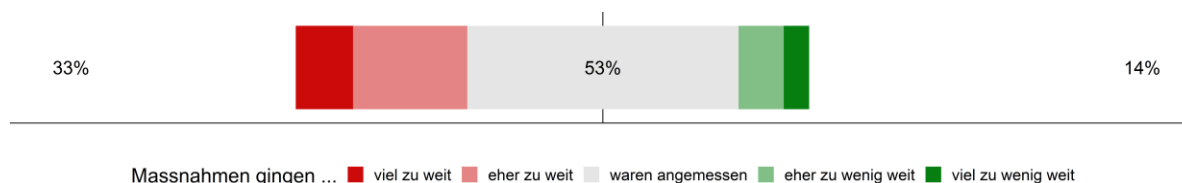
5.2 Einschätzung zur Corona-Pandemie

In den Liechtensteiner Schulen wurden diverse Schutzmassnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie erlassen. Die SuS wurden gefragt, wie sie diese zunächst einmal insgesamt bewerten würden. Eine knappe Mehrheit (53%) hält die Massnahmen für angemessen. Ein Drittel ist der Ansicht, sie seien zu weit gegangen, während etwa ein Siebtel angibt, sie seien zu wenig weit gegangen (exkl. «Weiss nicht»-Antworten).

Unterschiede bei der Beurteilung gibt es zwischen den Schulen: SuS der Oberschule sind deutlich häufiger der Ansicht, dass die Massnahmen zu weit gegangen seien (48%), als etwa jene des Gymnasiums (25%). Hinsichtlich des Geschlechts sind die Unterschiede geringer: Jungen Männern gingen die Massnahmen öfter zu weit (37%) als jungen Frauen (30%).⁴²

⁴² Belastungswahrnehmung und Massnahmenbeurteilung korrelieren kaum.

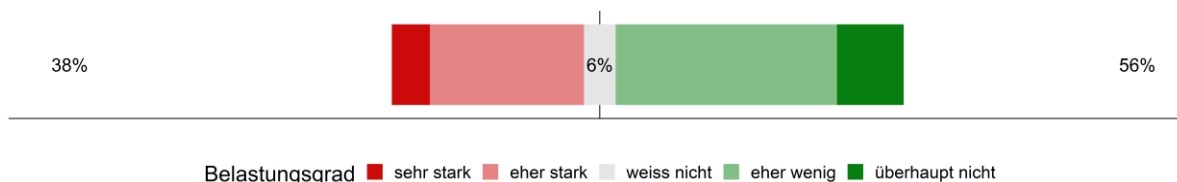
Abbildung 74: Beurteilung der Massnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie (in % aller SuS auf Sekundarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'272 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

Wie stark belastete Corona die SuS auf Sekundarstufe? Insgesamt kreuzten 38 Prozent eine der beiden Kategorien «eher stark» und «sehr stark» an.⁴³ Die Corona-Pandemie ging demnach an einem erheblichen Anteil der SuS nicht «spurlos» vorbei.

Abbildung 75: Belastung durch die Corona-Pandemie (in % aller SuS auf Sekundarstufe)



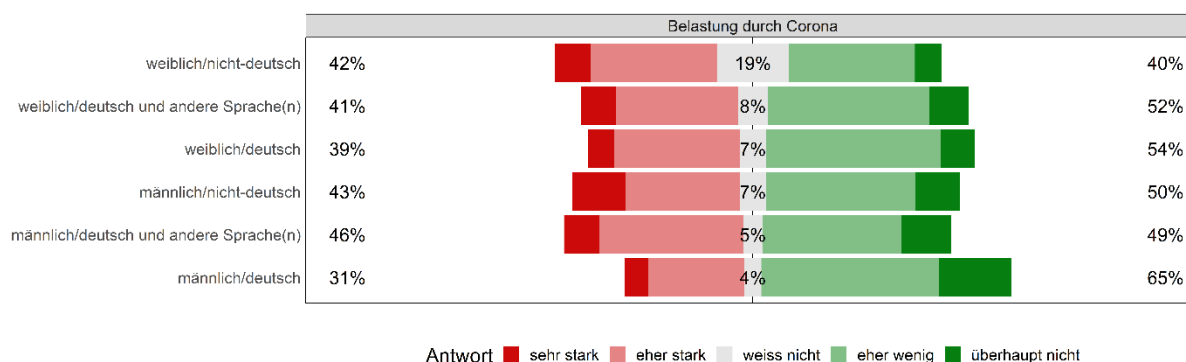
Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'345.

In der Tendenz ist zum wiederholten Male zu erkennen, dass Geschlecht und Sprachenhintergrund mit der Belastungsempfindung zusammenhängen. Zudem ist auch bei dieser Frage der hohe Anteil «Weiss nicht»-Antworten der jungen Frauen mit fremdsprachlichem Hintergrund auffallend: 19 Prozent konnten (oder wollten) nicht angeben, ob und wie stark die Pandemie sie belastete.

Die Ursachen dafür, dass einige eher oder gar schwer unter der Corona-Pandemie litten und andere nicht, ist mit den in der Umfrage erhobenen Variablen nur zu einem geringen Anteil zu erklären. Jene Faktoren, die in einer multivariaten Analyse übrigbleiben, sind oftmals generelle Empfindungen, die einer weiteren Erklärung bedürfen (Niedergeschlagenheit, Verspüren von Unruhe, Angst vor der Zukunft). Immerhin sticht aber auch ein «konkreterer» Faktor hervor: Die Absage von Anlässen wie Klassenlagern oder Sporttagen. Keinen (statistisch belastbaren) Einfluss hatten jedoch schul- oder leistungsbezogene Faktoren wie Informationsniveau, Lernfortschritt etc. Einzig die wahrgenommene schulische Alltagsbelastung (Schulalltag anstrengender als früher) korreliert mittelstark mit der allgemeinen Belastungswahrnehmung.

⁴³ Zum Vergleich: Bei der Onlinebefragung im Juni 2021 gaben 26 (7. Klasse) bzw. 40 Prozent (9. Klasse) an, durch die Corona-Pandemie eher oder sehr stark belastet worden zu sein.

Abbildung 76: Belastung durch die Corona-Pandemie nach Geschlecht und zuhause gesprochener Sprache (in % aller SuS auf Sekundarstufe)

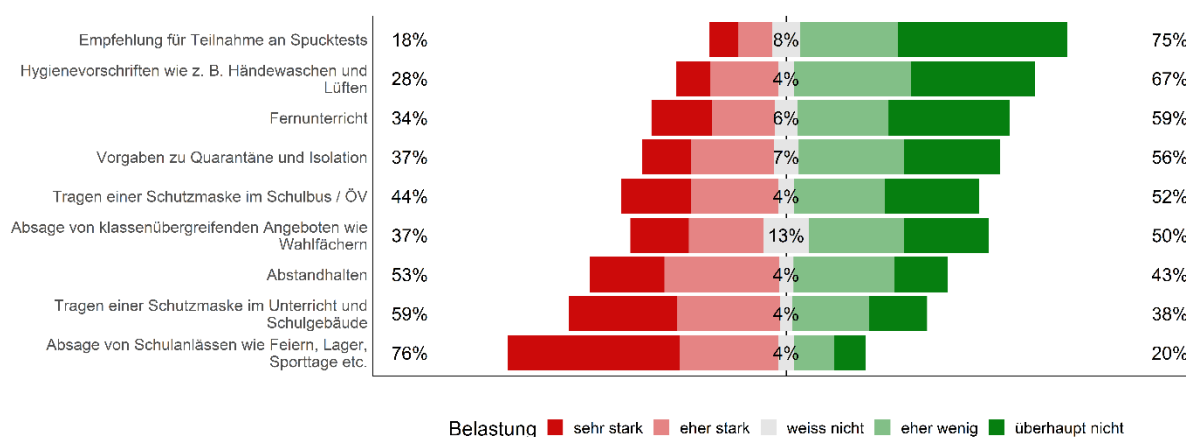


Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'345.

Wie schon bei den SuS auf Primarstufe schmerzte die Sekundarstufen-SuS die Absage sozialer, ausserschulischer (i.S. von ausserhalb des regulären Unterrichts organisierter) Anlässe am stärksten. Diese Belastung wurde, wie Abbildung 77 zeigt, mehrheitlich als «sehr stark» empfunden. Auch das Tragen einer Schutzmaske im Unterricht und im Schulgebäude ist etwas, das SuS offenbar eher selten freiwillig (d. h. ohne Anlass dazu zu haben) tun würden (59%). (Körperlich) Abstand halten empfanden viele (53%) ebenfalls als belastend. Bemerkenswert: Junge Männer hatten damit etwas seltener Probleme (46%) als junge Frauen (39%).

Insgesamt gleichen sich die entsprechenden Bewertungen von Primar- und Sekundarstufe stark. Die Spucktest-Empfehlungen nahmen auch die SuS auf Sekundarstufe eher gelassen hin. Auch der Fernunterricht belastete die SuS eher weniger (34%). Das deckt sich mehr oder weniger mit der Befragung des Schulamtes vom Mai 2020 (Schulamt 2020), in welcher gar 69 Prozent aller befragten SuS meinten, der Fernunterricht gefalle ihnen (eher).

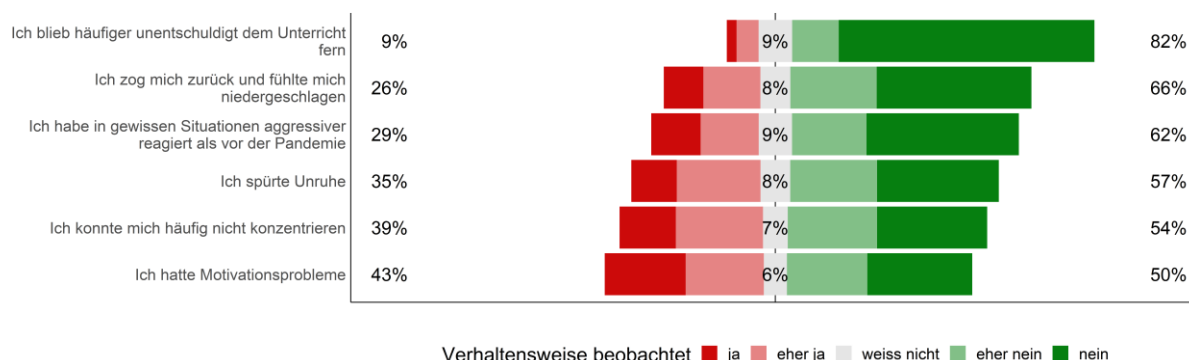
Abbildung 77: Selbst wahrgenommene Belastung durch diverse Schutzmassnahmen (in % aller SuS auf Sekundarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'336–1'342.

Etwas anders als die SuS auf Primarstufe nahmen die SuS auf Sekundarstufe Verhaltensänderungen wahr: Die älteren Jahrgänge hatten gemäss eigener Aussage vor allem mit Motivationsproblemen zu kämpfen (43%). Konzentrationsmängel waren das am zweithäufigsten beobachtete Phänomen (39%). Erhöhte Aggressivität beobachtete etwas mehr als ein Viertel (28%) in gewissen Situationen. Dem Unterricht blieben indessen die wenigsten fern, wobei auch auf Sekundarstufe jede(r) Zehnte nicht sagen kann (oder will), ob dies so war oder nicht.

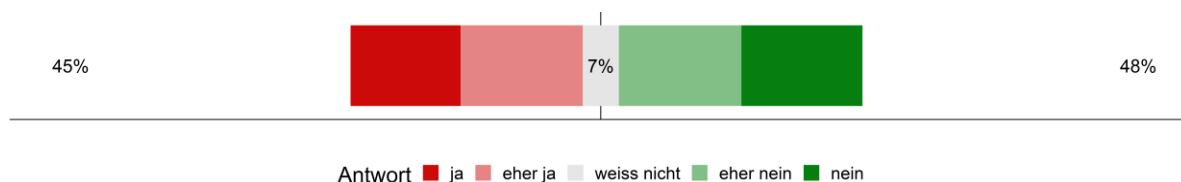
Abbildung 78: Selbst wahrgenommene veränderte Verhaltensweisen wegen der Corona-Pandemie (in % aller SuS auf Sekundarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'327–1'334.

Der Schulalltag wurde von rund der Hälfte (48%) der SuS nicht als anstrengender empfunden im Vergleich zu vor der Pandemie, während rund 45 Prozent dem widersprechen.

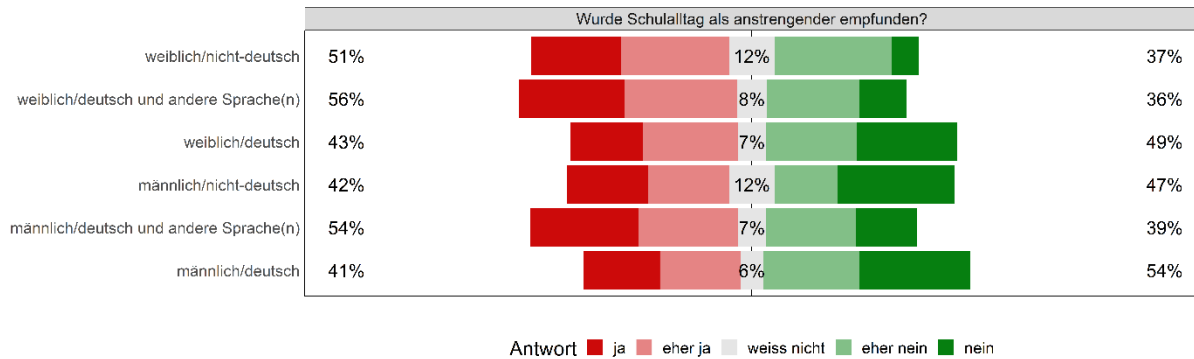
Abbildung 79: Wurde der Schulalltag während der Pandemie als anstrengender empfunden als zuvor? (in % aller SuS auf Sekundarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'345.

Weniger Mühe bekundeten junge Männer ohne Fremdsprachenhintergrund, während SuS mit Fremdsprachenhintergrund den Corona-Schulalltag anstrengender empfanden.

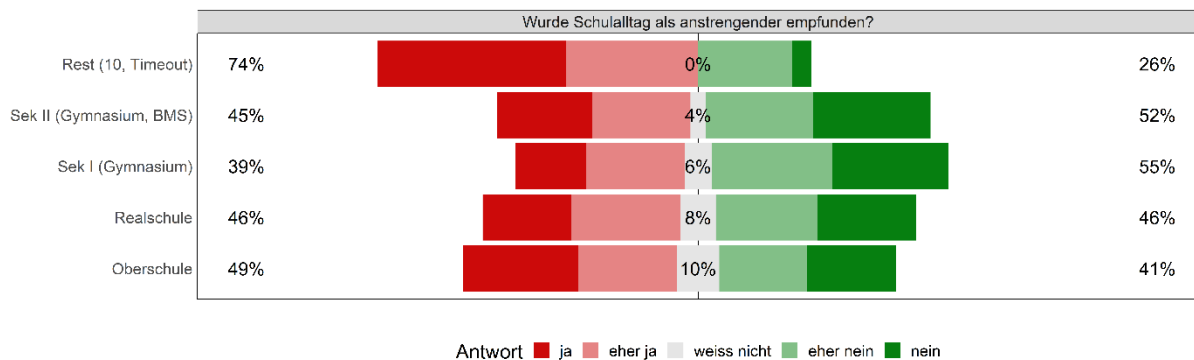
Abbildung 80: Wurde der Schulalltag während der Pandemie als anstrengender empfunden als zuvor? (nach Geschlecht und zuhause gesprochener Sprache) (in % aller SuS auf Sekundarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'345.

Betreffend den Schulalltag gibt es gewisse, wenn auch nicht sonderlich stark akzentuierte Unterschiede: Am «kritischsten» äussern sich SuS aus der heterogenen Restgruppe, die BMS, IK DAZ, das 10. Schuljahr und Timeout-Schule umfasst. Rund zwei Drittel (65%) empfanden den von der Pandemie (bzw. den Massnahmen) geprägten Schulalltag als anstrengender als zuvor. Auf Gymnasialstufe beträgt selbiger Anteil lediglich 38 Prozent.

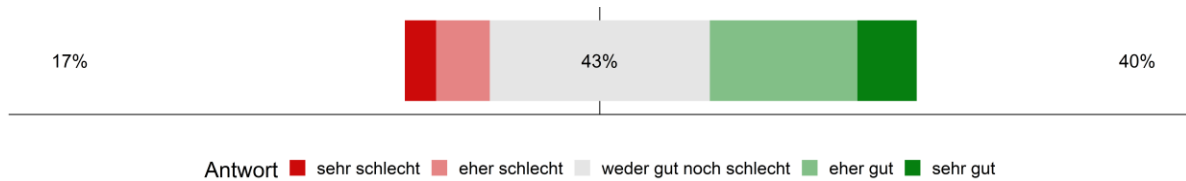
Abbildung 81: Wurde Schulalltag während der Pandemie als anstrengender empfunden als zuvor? (nach Schule) (in % aller SuS auf Sekundarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'371.

Die Kommunikation der Schule rund um die Schutzmassnahmen wird grossmehrheitlich als gut bis sehr gut oder zumindest als «genügend» (weder gut noch schlecht) taxiert.

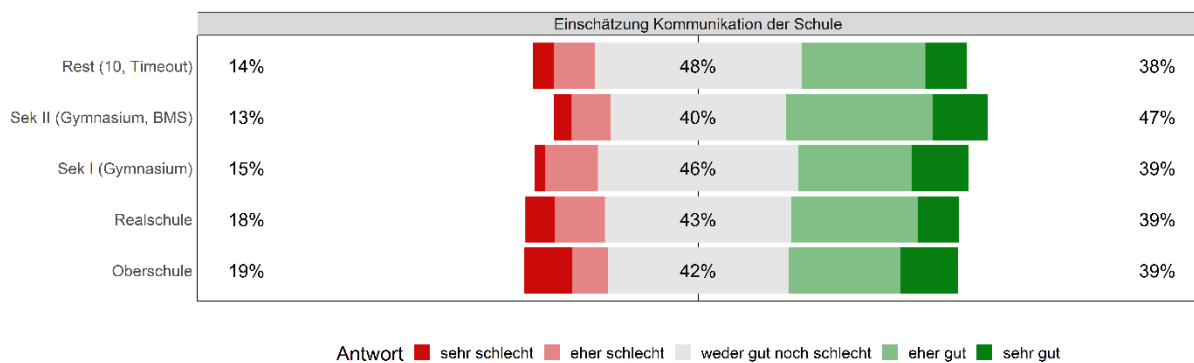
Abbildung 82: Einschätzung der Kommunikation der Schule rund um die Schutzmassnahmen (in % aller SuS auf Sekundarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'371.

Auch hier gibt es gewisse Unterschiede zwischen den Schulen, aber anders als in der vorhergehenden Abbildung: Die Kommunikation bemängeln am ehesten SuS aus der Oberschule, gefolgt von jenen der Realschule und des Gymnasiums.

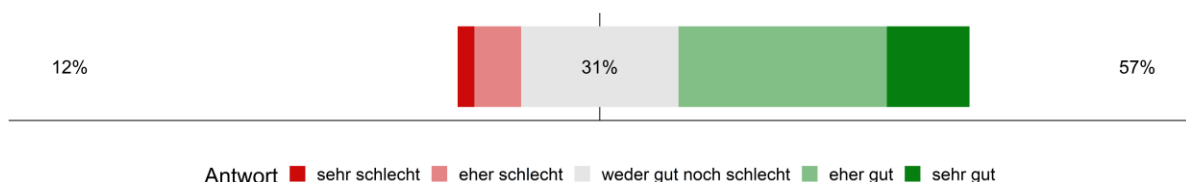
Abbildung 83: Einschätzung der Kommunikation der Schule rund um die Schutzmassnahmen, nach Schule (in % aller SuS auf Sekundarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'371.

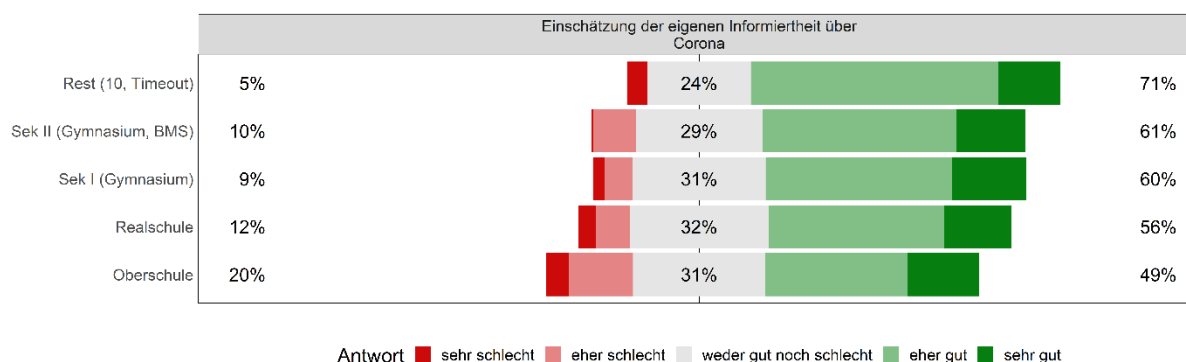
Die Informiertheit über die Corona-Pandemie schätzt wiederum eine Mehrheit als eher gut oder gar sehr gut ein. Nur eine Minderheit fühlte sich schlecht informiert.

Abbildung 84: Einschätzung der eigenen Informiertheit über die Corona-Pandemie (in % aller SuS auf Sekundarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'226 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

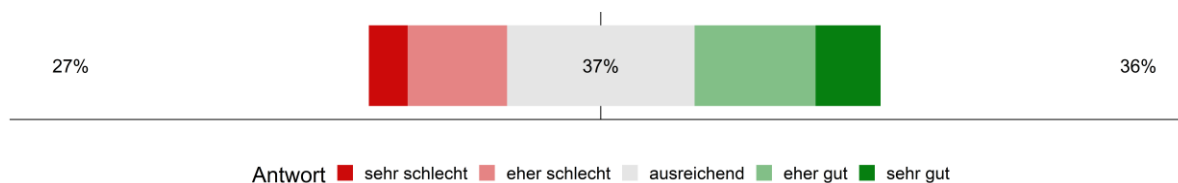
Abbildung 85: Einschätzung der eigenen Informiertheit über die Corona-Pandemie, nach Schule (in % aller SuS auf Sekundarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'226 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

73 Prozent der SuS geben an, während den vergangenen zwei Jahren zumindest einmal in Quarantäne oder Isolation gewesen zu sein. Der Grund dafür musste nicht eine eigene Erkrankung/Infektion gewesen sein, sondern möglicherweise auch jene einer nahestehenden Person. Diejenigen, die in Quarantäne oder Isolation mussten, wurden sodann gefragt, wie gut sie gewissermassen «mithalten» konnten, d. h. wie gut sie in dieser Zeit über den Schulstoff informiert gewesen seien.

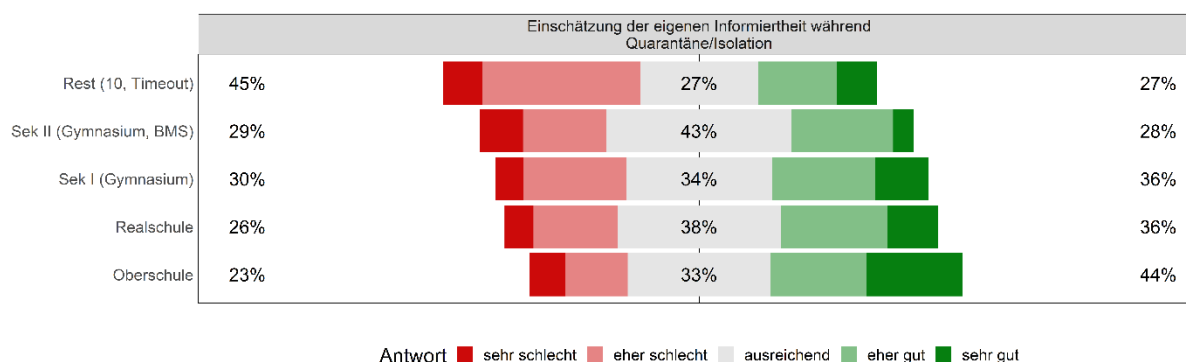
Abbildung 86: Einschätzung der eigenen Informiertheit über Schulstoff während Quarantäne/ Isolation (in % aller SuS auf Sekundarstufe, die mind. einmal in Quarantäne waren)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 922 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

Schliesst man Antwortverweigerungen und «Weiss nicht»-Antworten aus (rund 6%), so ist etwas mehr als ein Drittel (36%) der Ansicht, ausreichend informiert gewesen zu sein. Etwa derselbe Anteil (36%) ist eigener Ansicht nach gar eher oder sehr gut informiert gewesen. Nur eine Minderheit von 27 Prozent fühlte sich schlecht informiert. Abbildung 87 zeigt die Unterschiede zwischen den Schultypen, während die Unterschiede zwischen den Merkmalsgruppen gering sind.

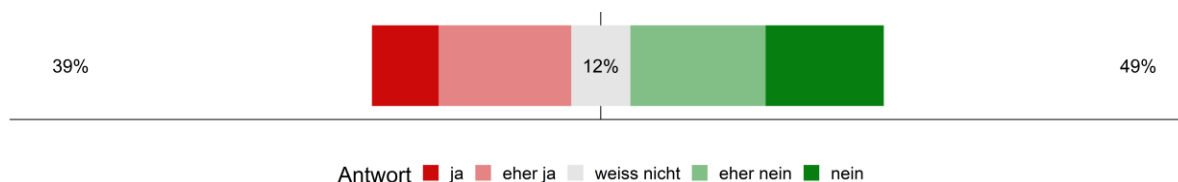
Abbildung 87: Einschätzung der eigenen Informiertheit über Schulstoff während Quarantäne/ Isolation, nach Schule (in % aller SuS auf Sekundarstufe, die mind. einmal in Quarantäne waren)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 922 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

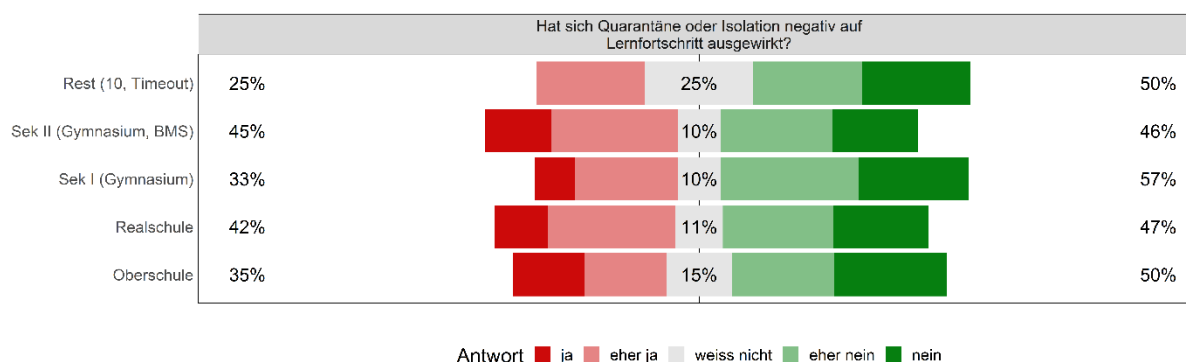
Etwas negativer werden die Auswirkungen von Corona auf den Lernfortschritt beurteilt, was allerdings auch daran liegt, dass bei dieser Frage – im Gegensatz zur vorhergehenden Frage – keine «neutrale» Mitte-Kategorie vorhanden war. Knapp 40 Prozent sind der Meinung, dass sich Quarantäne bzw. Isolation eher oder sehr negativ auf ihren Lernfortschritt ausgewirkt haben – darunter sind im Übrigen auch solche, die bei der vorhergehenden Frage ihre eigene Informiertheit als genügend oder gar gut beschrieben. Die Hälfte (50%) sieht hingegen keine negativen Auswirkungen auf den Lernfortschritt.

Abbildung 88: Einschätzung der Auswirkung von Quarantäne/Isolation auf Lernfortschritt, nach Schule (in % aller SuS auf Sekundarstufe, die mind. einmal in Quarantäne waren)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 984.

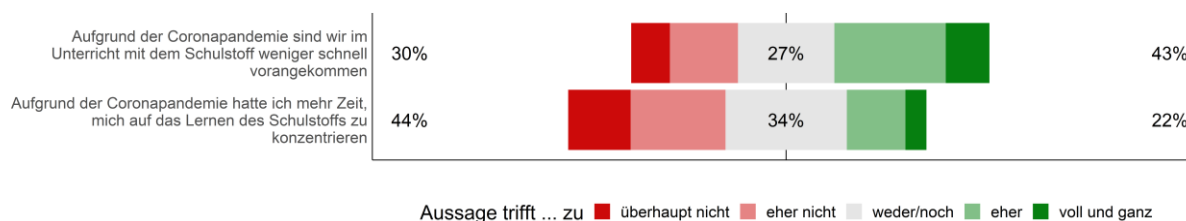
Abbildung 89: Einschätzung der Auswirkung von Quarantäne/Isolation auf Lernfortschritt, nach Schule (in % aller SuS auf Sekundarstufe, die mind. einmal in Quarantäne waren)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 984.

Alle SuS wurden sodann gefragt, wie schnell (oder langsam) sie im Unterricht vorangekommen seien. 43 Prozent meinten, man sei weniger schnell vorangekommen, während etwas weniger als ein Drittel (30%) dem widersprach. Ob dies bedeutet, dass man gar *schneller* vorangekommen sei als üblich, ist unklar. Da in der Corona-Zeit vielerlei Aktivitäten nicht mehr möglich waren (z. B. Vereinssport), ist man zunächst geneigt zu glauben, dass mehr Zeit für anderes bleibt. Das muss natürlich nicht sein. Vielleicht kamen neue, wegen der aussergewöhnlichen Situation nötige Aktivitäten hinzu (z. B. Einkaufen für die Grossmutter). Tatsächlich widerspricht am Ende eine gehörige Zahl der SuS der Aussage, wonach man während der Pandemie mehr Zeit für das Lernen des Schulstoffes gehabt habe. Ob es in jedem einzelnen Fall wirklich an der fehlenden Zeit lag oder ob es eher die Lust bzw. der Willen war, lässt sich natürlich nicht überprüfen.⁴⁴

Abbildung 90: Bewertung von Aussagen betreffend Lernfortschritt während Corona-Pandemie (in % aller SuS auf Sekundarstufe)

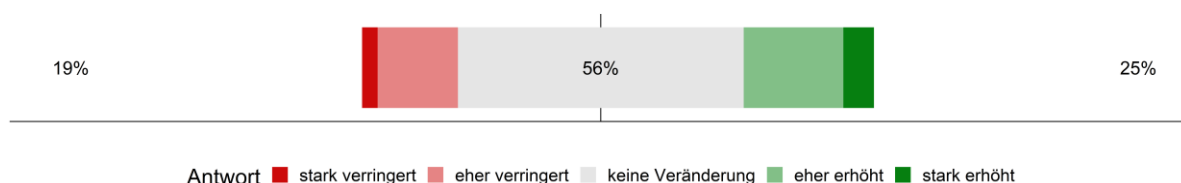


Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'371.

⁴⁴ Unterschiede zwischen den Schultypen gibt es kaum.

Der Zusammenhalt der Klasse war von der Corona-Pandemie in den Augen der SuS manchmal, aber eher selten (19%) negativ betroffen. Eine relative Mehrheit von 56 Prozent sieht überhaupt keine Veränderung, während etwa ein Viertel meint, der Zusammenhalt habe sich während dieser Zeit gar erhöht. Zu beachten ist hier indessen, dass rund ein Fünftel aller Befragten die Frage nach dem Zusammenhalt mit «Weiss nicht» beantwortete.

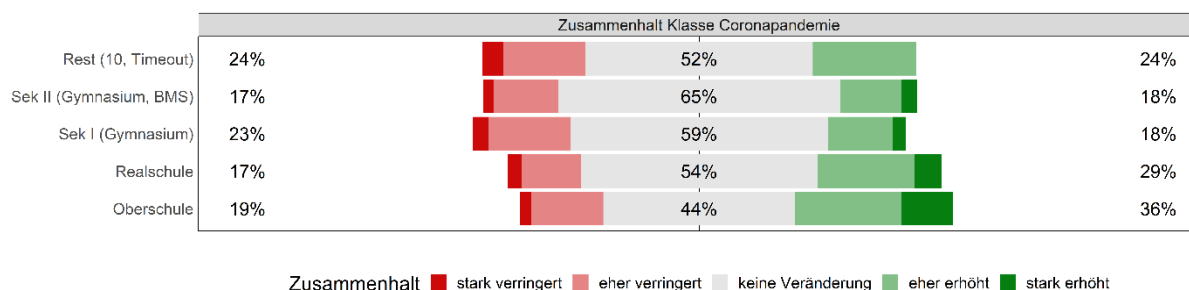
Abbildung 91: Einschätzung der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Zusammenhalt der Klasse (in % aller SuS auf Sekundarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'057 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

Nach Schulen gibt es kaum Unterschiede. Der «Klassengeist» scheint nicht vom Schultyp abhängig zu sein. Zumindest liefert der empirische Befund keinen Anlass, einen Zusammenhang zwischen diesen beiden Variablen zu vermuten.

Abbildung 92: Einschätzung der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Zusammenhalt der Klasse, nach Schule (in % aller SuS auf Sekundarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'057 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

Die SuS hatten schliesslich die Möglichkeit, positive wie auch negative Auswirkungen der Corona-Pandemie in einem Eingabefeld zu nennen. Insgesamt 388 der 1'524 Teilnehmenden (ergo: 24%) geben eine bzw. mehrere⁴⁵ negative Auswirkung an, während 202 Teilnehmende insgesamt 226 positive Nennungen machen. Auch hier gilt: Es machte bloss eine Minderheit Gebrauch von der Möglichkeit, sich spontan zu den Auswirkungen zu äussern. Was die Mehrheit zu diesem Thema denkt, ist unklar.

⁴⁵ Man konnte eine oder auch mehrere Auswirkungen nennen, deshalb übersteigt die Anzahl Nennungen (477) auch die Anzahl der Befragten, die eine Nennung machten (380).

Von jenen, die negative Auswirkungen nennen, geben rund 16 Prozent psychische Probleme an. Eine beinahe gleich hohe Zahl litt unter dem Kontaktverbot, welches ihnen verunmöglichte, die üblichen sozialen Kontakte in der Form, die sie wünschen, zu pflegen. Sodann nennen je neun Prozent Motivationsprobleme oder üben allgemeine Kritik. Die mit Abstand am häufigsten genannte positive Auswirkung ist der Zeitgewinn bzw. das Mehr an Freizeit, welches die Pandemie bzw. der Lockdown mit sich brachte (für eine detailliertere Übersicht zur selben Fragestellung von Juni 2021 siehe Milic und Frommelt 2021).

6 DIGITALE MEDIEN IN DEN LICHTENSTEINER SCHULEN

Informations- und Kommunikationstechnologien (kurz: ICT) prägen seit geraumer Weile den Alltag. Indes, der kompetente Umgang mit diesen Technologien (u. a. E-Mails, Messengerdienste, soziale Medien) muss zunächst erlernt werden. Der Liechtensteiner Lehrplan «LiLe» soll sicherstellen, «dass Kinder und Jugendliche in der Schule ausreichende Informatik- und Medienkompetenzen erwerben, um sich erfolgreich in einer zunehmend digitalisierten Welt bewegen zu können.»⁴⁶ Das im «LiLe» integrierte «ICT-Projekt» soll just diesen Kompetenzerwerb sicherstellen, und zwar zunächst einmal dadurch, dass in allen Schulen entsprechende IT-Mittel (WLAN, mobile Endgeräte, Software etc.) vorhanden sind. Ein ganz wesentliches Element dieser «Generalüberholung der Schulinformatik» besteht darin, den SuS der Primarstufe ein Tablet (iPad) zur Verfügung zu stellen, während den SuS ab Sekundarstufe ein Laptop mit Stifteingabefunktion (Betriebssystem: Windows) zur Nutzung bereitgestellt wird.

Der Rollout für die neuen Geräte erfolgte gestaffelt und war zu Beginn der Corona-Pandemie noch nicht abgeschlossen. Die Realschule Balzers, das Liechtensteinische Gymnasium, die Timeout-Schule, die weiterführende Schule Vaduz und die Berufsmittelschule hatten bereits im September 2020 die mobilen Endgeräte erhalten, die restlichen Schulen der Sekundarstufe (JSJ, SZU, RSS, GSTb und WST) später (Herbst- bzw. Weihnachtsferien). Durch die Corona-Pandemie wurde der Rollout mit Hochdruck vorangetrieben und konnte bis zu den Sommerferien 2021 abgeschlossen werden.

Die folgenden Abschnitte beschäftigen sich mit der digitalen Infrastruktur (in den Schulen, aber auch zuhause), ihrer Nutzung, dem Umgang mit digitalen Informationen und allfälligem Verbesserungsbedarf. Wie zuvor werden die Gruppen – Lehrpersonen und SuS auf Primar- und Sekundarstufe – gesondert behandelt.

6.1 Lehrpersonen

Zunächst geht es um die Lehrpersonen. Welche Erfahrungen haben sie mit den digitalen Medien gemacht, welche Instrumente nutzen sie und wo sehen sie Verbesserungsbedarf?

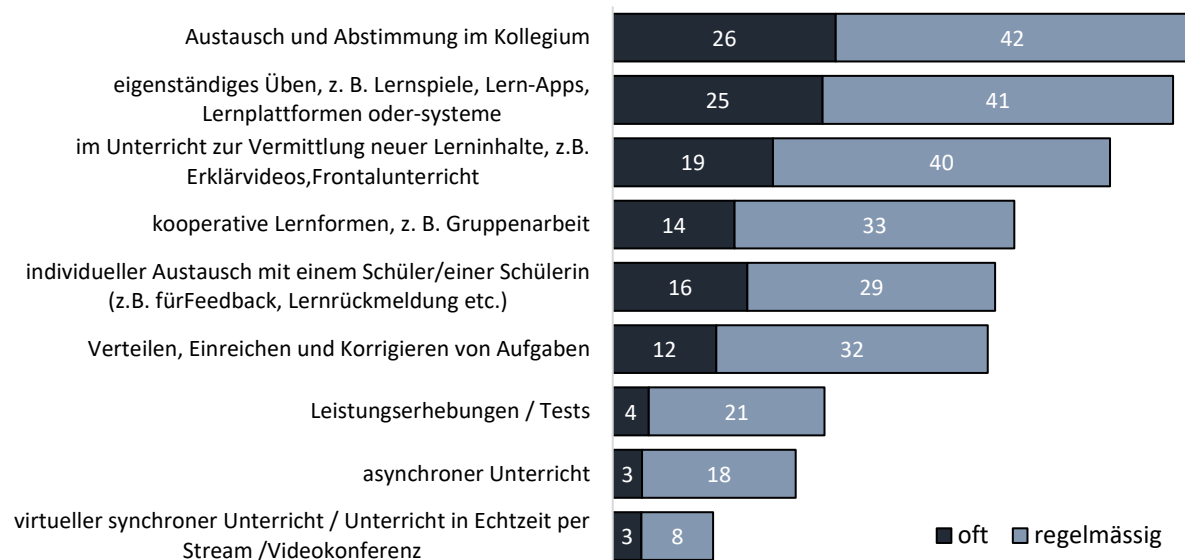
6.1.1 Nutzung von digitalen Möglichkeiten

Zunächst wurden die Lehrpersonen gefragt, *wozu* sie digitale Möglichkeiten primär nutzen. Die Rangliste der Nutzung digitaler Möglichkeiten wird vom Austausch und der Abstimmung im Kollegium angeführt (Abbildung 93). Für die interne Kommunikation werden digitale Instrumente demzufolge am häufigsten (68%) genutzt. Digitalen Möglichkeiten werden zudem oft genutzt, um den SuS eigenständiges Lernen zu ermöglichen (bzw. sie darin zu fördern). Auch im Unterricht selbst werden digitale Instrumente ziemlich oft genutzt (59%). Auch für den individuellen Austausch mit SuS werden digitale Instrumente genutzt (45%). Ebenso erfolgen das Verteilen, Einreichen und Korrigieren von Hausaufgaben nicht selten (44%) digital. Prüfungen oder Tests hinge-

⁴⁶ So lautet die Zielsetzung, wie sie in der Informationsbroschüre «Tablets im Unterricht» des Schulamts dargelegt wird. Einsehbar unter: https://www.llv.li/files/sa/tablet_broschure.pdf.

gen werden derzeit nach wie vor mehrheitlich offline durchgeführt, wenngleich es auch Lehrpersonen gibt, die dies regelmässig bzw. oft online tun. Auch der Unterricht als Ganzes wird nur in Ausnahmefällen per Stream oder Videokonferenz durchgeführt (11%).

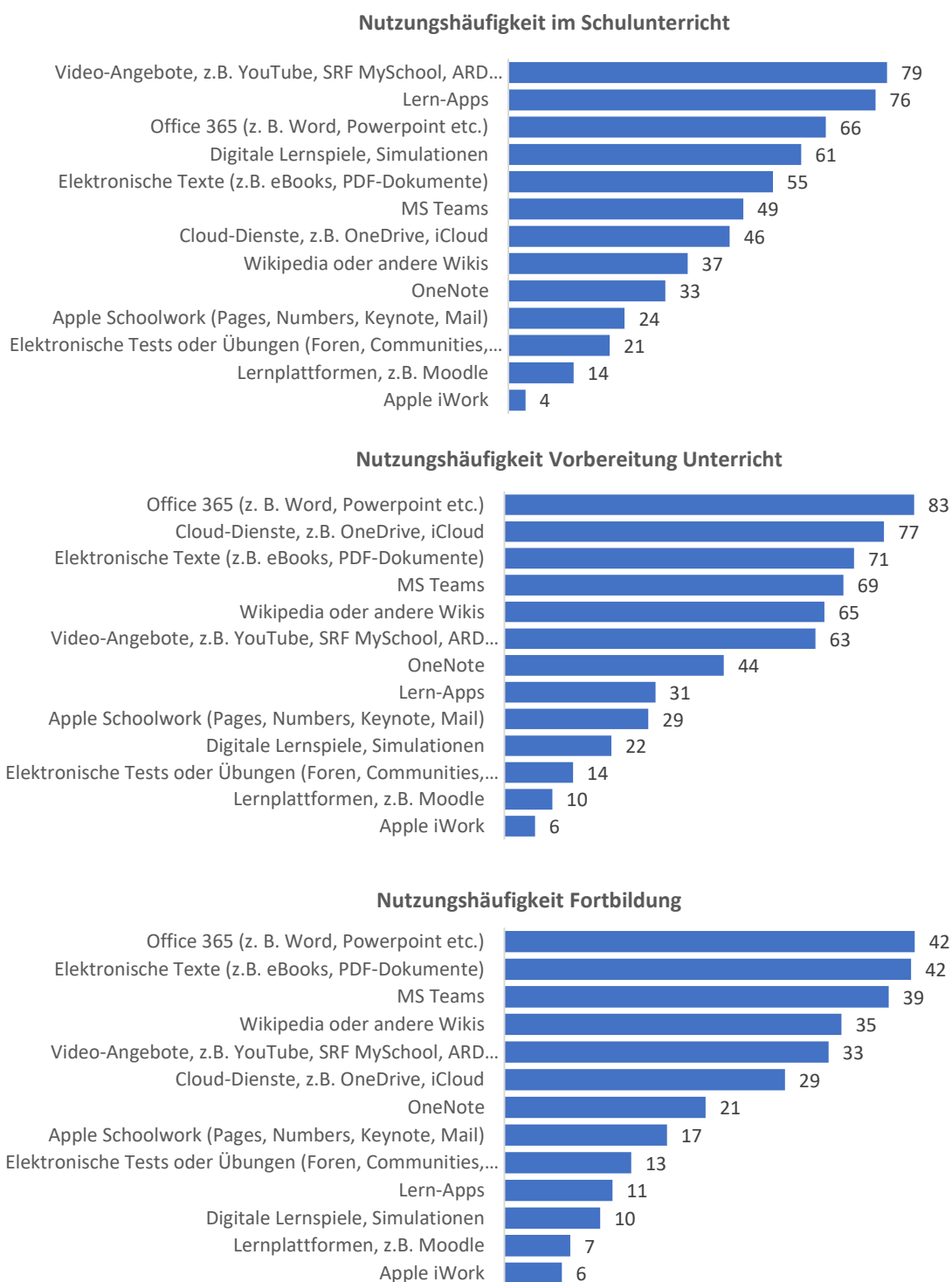
Abbildung 93: Nutzungszwecke von digitalen Möglichkeiten (in % aller Lehrpersonen)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = rund 360 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

Sodann wurde die Nutzung einzelner digitaler Dienste im Unterricht selbst, zur Vorbereitung des Unterrichts, aber auch zur eigenen Fortbildung abgefragt. Nachfolgende Abbildung 94 zeigt weiter die Häufigkeit der Nutzung digitaler Dienste im Schulunterricht, zur Vorbereitung des Unterrichts und zwecks Fortbildung.

Abbildung 94: Nutzungshäufigkeit von digitalen Diensten (in % aller Lehrpersonen)

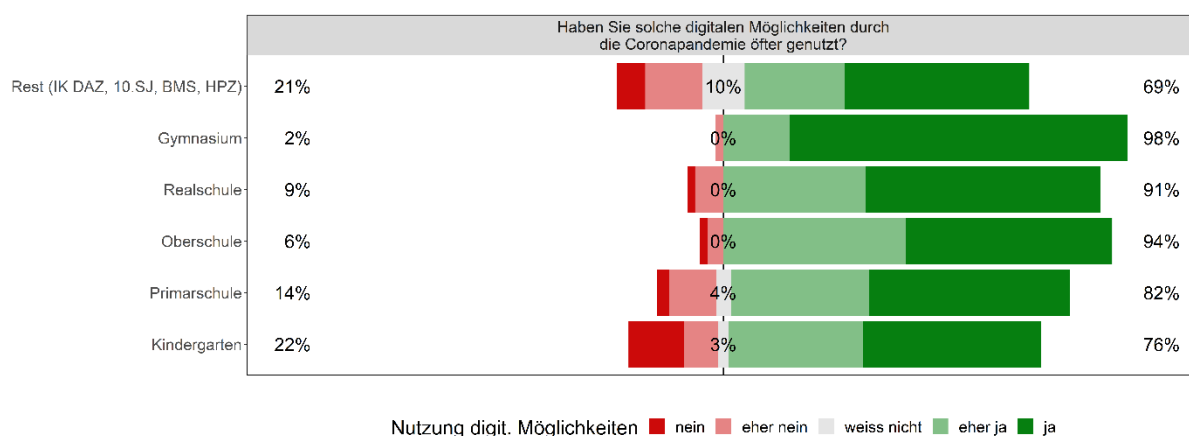


Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = rund 360 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

Die meist scherzhaft gemeinte Aussage, dass nicht etwa der CEO, der CFO oder der CIO die Digitalisierung des Unternehmens am stärksten vorwärtsgebracht habe, sondern dass dies vielmehr COVID-19 gewesen sei, wurde jüngst in vielen Bereichen der Arbeitswelt vorgebracht. Die Corona-

Pandemie löste offenbar auch hierzulande einen (weiteren) Digitalisierungsschub aus und hat die Liechtensteiner Lehrpersonen veranlasst oder gar gezwungen, digitale Möglichkeiten öfter zu nutzen. 86 Prozent aller Lehrpersonen gaben an, digitale Möglichkeiten in diesem Zeitraum öfter genutzt zu haben. Auch hier gibt es gewisse Unterschiede zwischen den Schulstufen/-typen: In Kindergärten und den Spezialschulen (Restkategorie) fand die «digitale Revolution» entweder nicht derart umfassend oder allenfalls bereits *vor* dem Ausbruch der Pandemie statt. Im Falle der Kindergärten ist überdies denkbar, dass es aufgrund der didaktischen Ausgangslage auch schlicht keine (allzu grosse) Nachfrage nach digitalen Hilfsmitteln gibt.

Abbildung 95: Häufigkeit der Nutzung von digitalen Möglichkeiten (in % aller Lehrpersonen)

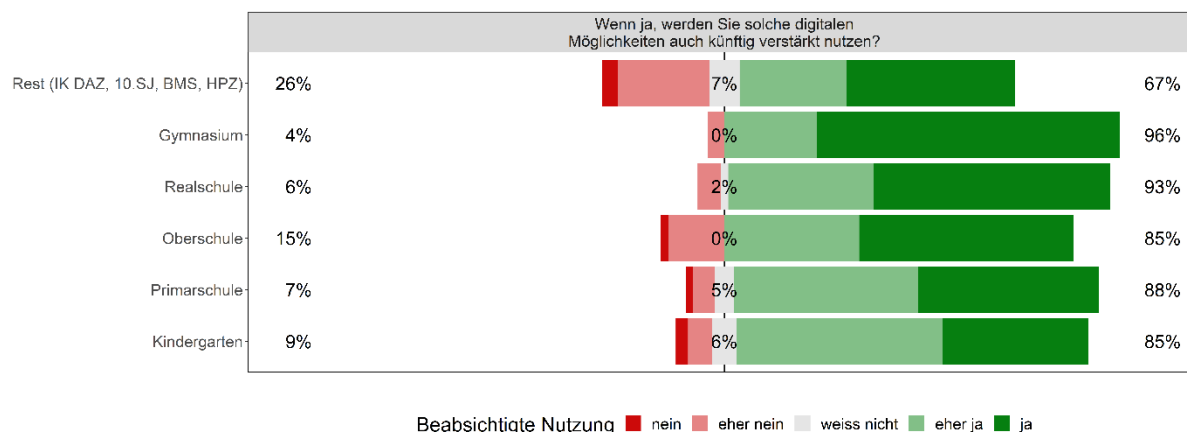


Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 366.

Unterschiede nach dem Stand des Rollouts sind nicht (auf Anhieb) erkennbar. So weisen beispielsweise die weiterführenden Schulen Vaduz und Triesen trotz unterschiedlichem Rollout fast identische Nutzungswerte auf.

Die digitalen Möglichkeiten wollen die meisten Lehrpersonen auch inskünftig nutzen. Abbildung 96 zeigt, wie stark digitale Möglichkeiten in den verschiedenen Schulen von den Lehrpersonen nachgefragt werden. Zwischen den Schulstufen/-typen gibt es nur geringfügige Unterschiede.

Abbildung 96: Beabsichtigte Häufigkeit der Nutzung von digitalen Möglichkeiten inskünftig (in % aller Lehrpersonen, die digitale Möglichkeiten während der Corona-Pandemie öfter genutzt haben)

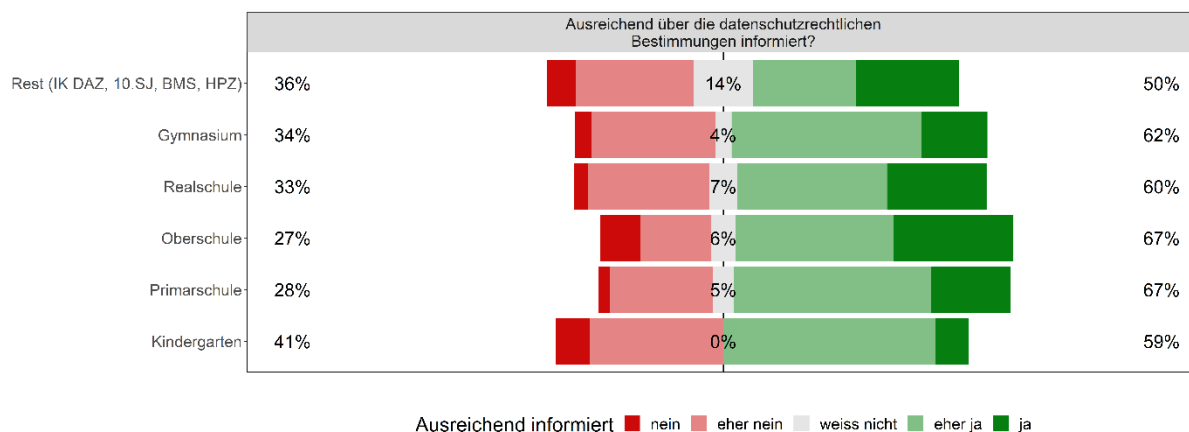


Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 346.

6.1.2 Datenschutzbestimmungen

Die Datenschutzbestimmungen bei der Verwendung digitaler Instrumente sind keine triviale Angelegenheit. Deshalb ist nicht von vornherein davon auszugehen, dass alle Lehrpersonen ausreichend über diese Bestimmungen informiert sind. Tatsächlich gibt insgesamt rund ein Drittel (31%) an, sich nicht ausreichend informiert zu fühlen. Teilweise hat dies mit dem Alter (oder allenfalls der beruflichen Erfahrung) zu tun: Ältere Lehrpersonen fühlen sich darüber besser informiert als jüngere Lehrpersonen. Vielleicht sind sich ältere Lehrpersonen aber auch weniger der Komplexität der Fragen zum Datenschutz bewusst bzw. schenken diesen weniger Interesse. Auch die Schulstufe bzw. der Schultyp korreliert mit der subjektiven Informiertheitseinschätzung. Lehrpersonen auf Kindergartenstufe fühlen sich über die Datenschutzrichtlinien weniger gut informiert als Lehrpersonen auf anderer Stufe, was unter Umständen auch damit zu tun haben könnte, dass digitale Tools im Kindergarten weniger genutzt werden.

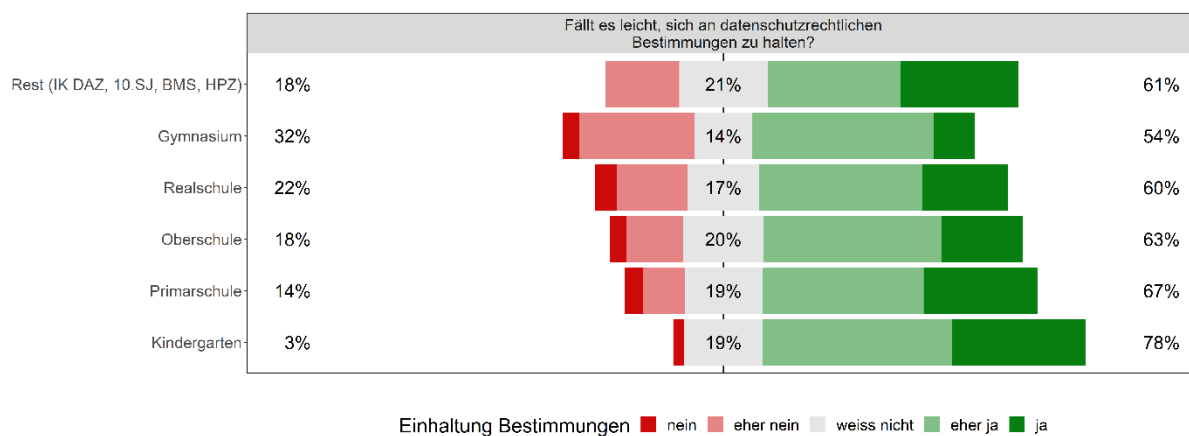
Abbildung 97: Einschätzung Informiertheitsgrad in Bezug auf datenschutzrechtliche Bestimmungen, die bei der Verwendung digitaler Tools an der Schule zu beachten sind (in % aller Lehrpersonen)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 365.

Wie leicht fällt es, sich an die (bekannten) Datenschutzrichtlinien zu halten? Das Gros der Lehrpersonen meint, dass dies nicht allzu schwerfalle. Lehrpersonen, die auf Gymnasialstufe unterrichten, bekunden diesbezüglich am meisten Mühe.

Abbildung 98: Einhalten datenschutzrechtlicher Bestimmungen (in % aller Lehrpersonen)



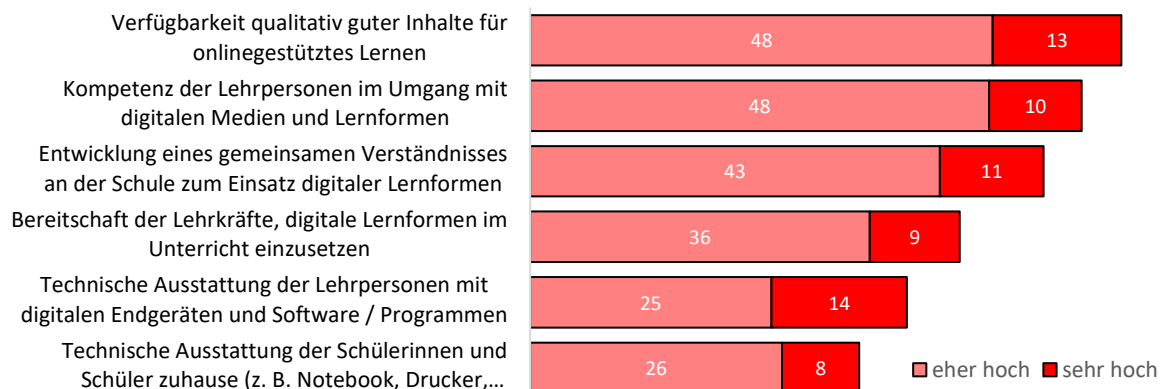
Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 362.

6.1.3 Verbesserungsbedarf

Die Lehrpersonen wurden in der Befragung sodann gebeten, den Verbesserungsbedarf in verschiedenen Bereichen der Digitalisierung einzustufen. Am höchsten (61%) wurde dieser Verbesserungsbedarf bei der Verfügbarkeit qualitativ guter Inhalte für das onlinegestützte Lernen eingestuft. Sodann folgen die Kompetenz der Lehrpersonen im Umgang mit digitalen Medien und Lernformen (58%) sowie die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses an der Schule zum Einsatz digitaler Lernformen (54%). Vergleichsweise geringer Verbesserungsbedarf (34%) wird bei der technischen Ausstattung der SuS zuhause gesehen. Auffallend ist, dass Lehrpersonen jener

Schulen, die der Restkategorie (IK DAZ, 10. Schuljahr, BMS, HPZ) zugewiesen wurden, den Verbesserungsbedarf bei den meisten Items überdurchschnittlich hoch einschätzen.

Abbildung 99: Beurteilung Verbesserungsbedarf (in % aller Lehrpersonen)



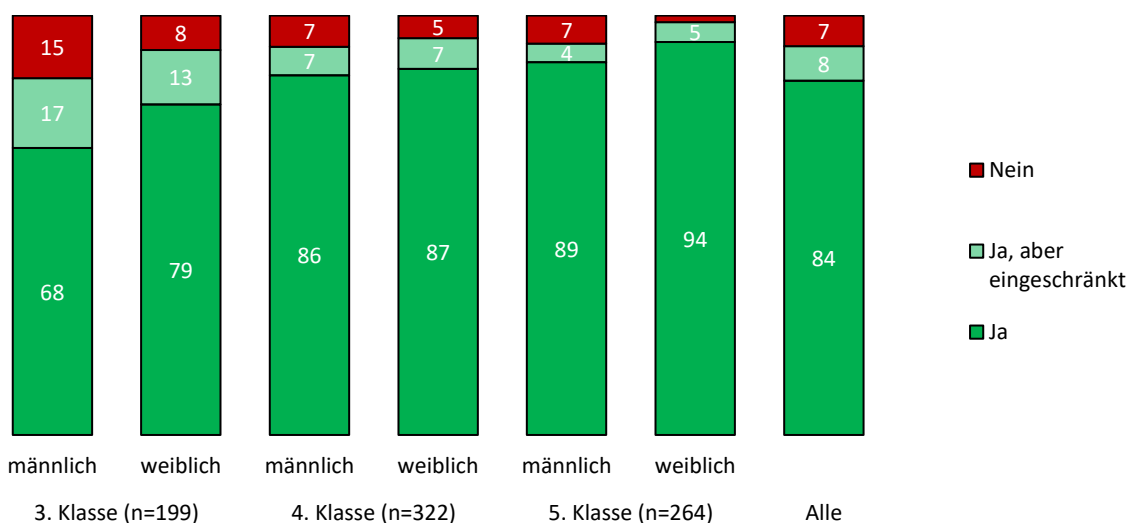
Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = rund 320 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

6.2 Schülerinnen und Schüler auf Primarstufe

6.2.1 Digitale Infrastruktur zuhause

Eine überwältigende Mehrheit der SuS auf Primarstufe findet zuhause einen Arbeitsplatz vor, wengleich er in wenigen Fällen offenbar nur eingeschränkt zur Verfügung steht. Signifikante Differenzen zwischen Merkmalsgruppen, etwa zwischen Mädchen und Buben, gibt es kaum. Je älter die Schülerin oder der Schüler ist, desto eher steht auch ein (eigener) Arbeitsplatz zur Verfügung. Einzig in Elternhäusern, in denen nebst Deutsch eine weitere Sprache oder nur eine Fremdsprache gesprochen wird, sind uneingeschränkt zur Verfügung stehende Arbeitsplätze etwas rarer (77 bzw. 80%) als in ausschliesslich deutschsprachigen Haushalten (87%). Womit dies zu tun haben könnte – Wohlstandsniveau, Wohnraumverhältnisse, Anzahl Kinder etc. – ergibt sich aus der Umfrage nicht.

Abbildung 100: Arbeitsplatz zuhause zum Lernen und Arbeiten nach Geschlecht und Klasse (in % aller SuS auf Primarstufe)



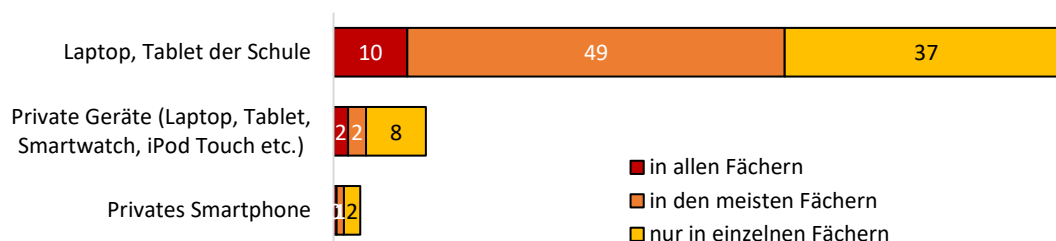
Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 758 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

Ein Internetanschluss ist in so gut wie allen Liechtensteiner Haushalten, in denen Dritt- bis Fünftklässlerinnen und -klässler leben, vorhanden: Die Abdeckung beträgt nahezu 100 Prozent. Indes, nicht überall ist die Datenübertragung gleich schnell, zumindest in der *subjektiven* Wahrnehmung der SuS.

6.2.2 Nutzung von digitalen Möglichkeiten

Welche Geräte werden von den SuS auf Primarstufe ausserhalb des Faches «Medien und Informatik» verwendet, und zwar zu schulischen Zwecken? Der Laptop bzw. das Tablet der Schule wird von beinahe allen (96%) für schulische Zwecke verwendet – zumindest in einzelnen Fächern. Ein *eigener, privater* Laptop (oder das eigene Tablet, iPod Touch etc.) kommt für die Schule nur selten in den Einsatz. Etwa 10 Prozent der SuS geben eine solche Verwendung in der Befragung an, während das private Smartphone während Schulzeiten vielleicht durchaus verwendet wird, aber offensichtlich nicht zu schulischen Zwecken.

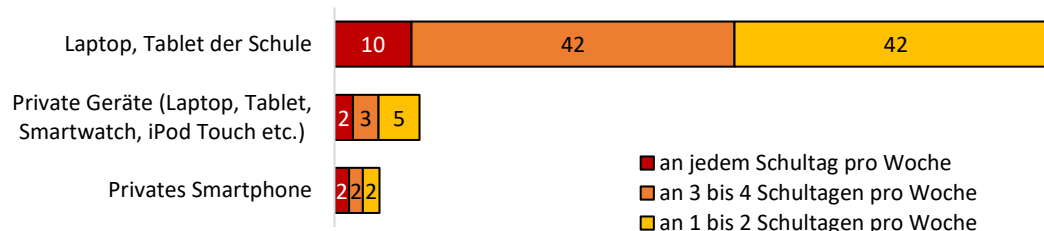
Abbildung 101: Nutzung von Geräten für Unterricht ausserhalb des Faches «Medien und Informatik» (in % aller SuS auf Primarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = rund 760 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

Bei der Nutzungshäufigkeit ergibt sich erwartungsgemäss ein ähnliches Bild: Der Laptop oder das Tablet der Schule werden vergleichsweise oft genutzt. Mehr als die Hälfte der SuS (52%) verwendet es an mindestens 3 bis 4 Schultagen pro Woche, weitere 42 Prozent an 1 bis 2 Schultagen pro Woche. Private Geräte sind auf dieser Stufe für schulische Zwecke fast schon «tabu».

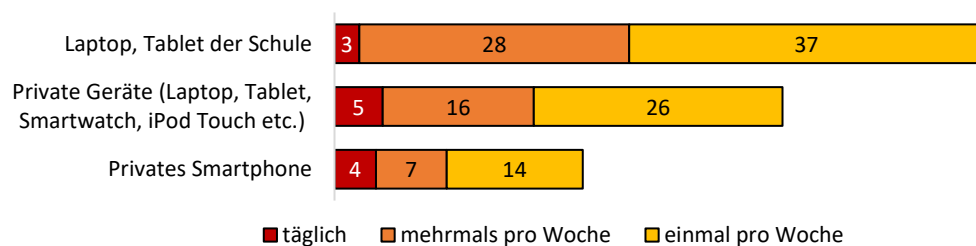
Abbildung 102: Häufigkeit der Nutzung von Geräten für Unterricht ausserhalb des Faches «Medien und Informatik» (in % aller SuS auf Primarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 728 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

Ausserhalb des Unterrichts werden private Geräte indessen durchaus auch für schulische Zwecke genutzt. Immerhin fast die Hälfte der SuS nutzt abseits des Schulunterrichts den eigenen Laptop (Tablet etc.) für schulische Zwecke, während dieser Anteil beim privaten Smartphone rund ein Viertel beträgt. Was die SuS mit dem Laptop/Tablet oder Smartphone genau für die Schule tun, ist nicht klar.

Abbildung 103: Häufigkeit der Nutzung von Geräten ausserhalb des Unterrichts für schulische Zwecke (in % aller SuS auf Primarstufe)

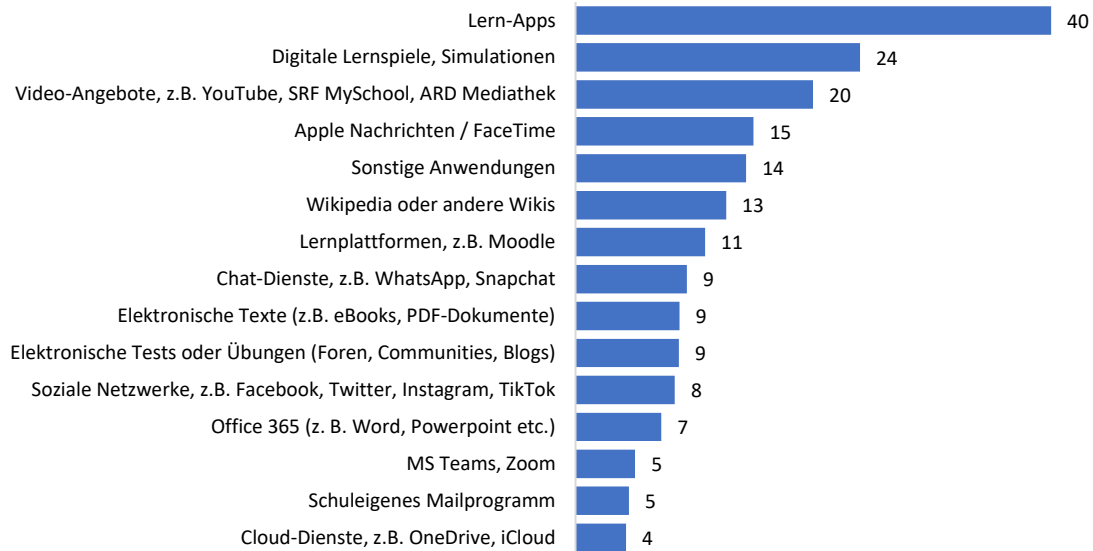


Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = rund 740 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

Welche Programme werden wie oft und in welcher Situation genutzt? In der Freizeit nutzen die SuS zum Lernen am häufigsten Lern-Apps (40%), gefolgt von digitalen Lernspielen (24%), Video-Angeboten (z. B. YouTube, SRF etc.) und Apple-Nachrichten/Facetime (15%). Die entsprechenden

Anteilswerte in Klammern zeigen indessen, dass sich in der Zeit ausserhalb des Unterrichts das Lernen entweder abseits von digitalen Programmen abspielt oder allenfalls nicht gelernt wird.⁴⁷

Abbildung 104: Programme, die in der Freizeit zum Lernen genutzt werden (in % aller SuS auf Primarstufe)

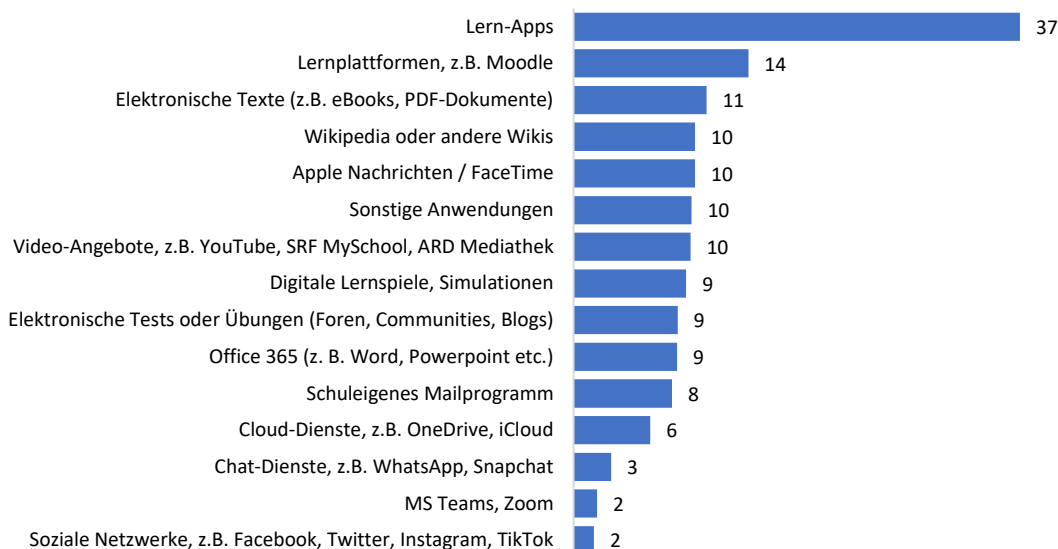


Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = rund 740 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

Auch für das Abarbeiten der Hausaufgaben werden Lern-Apps am häufigsten genutzt. Aber der entsprechende Nutzungswert (37%) ist tiefer als für das Lernen während der Freizeit. Generell sind die einzelnen Nutzungswerte relativ tief. Das zweitbeliebteste Programm – Lernplattformen wie z. B. Moodle – wird von etwas weniger als einem Siebtel der SuS für die Hausaufgabenerfüllung genutzt. Das Nutzen von Programmen scheint für einen signifikanten Teil der Hausaufgaben auf dieser Schulstufe nicht zwingend nötig zu sein.

⁴⁷ Die Frage bezog sich zwar explizit auf die Zeit, in welcher «ausserhalb des Unterrichts etwas für die Schule» getan wird. Aber es ist nicht auszuschliessen, dass SuS auf Primarstufe dies als *Freizeit* wahrnahmen, welche sie wiederum just als jene Zeit definieren, in der eben nicht gelernt wird.

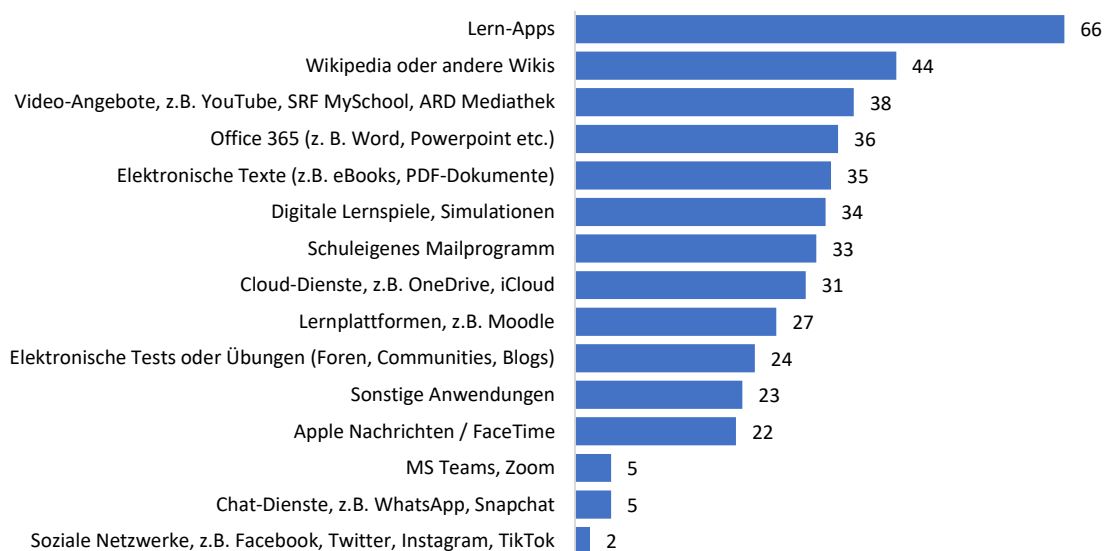
Abbildung 105: Programme, die für Hausaufgaben genutzt werden (in % aller SuS auf Primarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = rund 740 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

Die Nutzungswerte von Programmen während des Unterrichts sind erwartungsgemäss höher. Auch diese Rangliste wird von Lern-Apps angeführt (Nutzungsrate: 66%) gefolgt von Wikipedia oder anderen Wikis (44%). Video-Angebote (38%) und Office-365-Produkte (36%) kommen während des Unterrichts auch vergleichsweise oft zum Einsatz.

Abbildung 106: Programme, die im Unterricht genutzt werden (in % aller SuS auf Primarstufe)



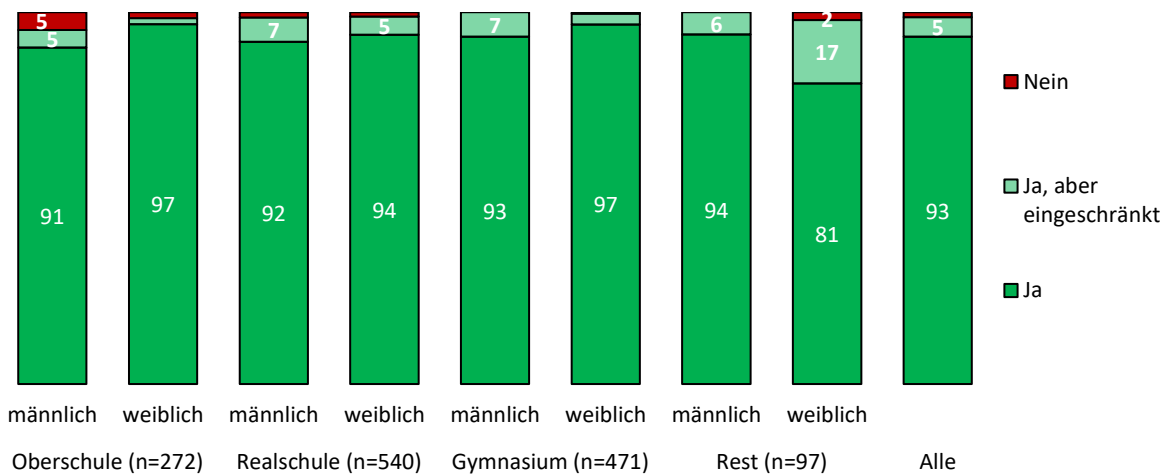
Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = rund 740 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

6.3 Schülerinnen und Schüler auf Sekundarstufe

6.3.1 Digitale Infrastruktur zuhause

Im dritten und abschliessenden Teil geht es um die SuS auf Sekundarstufe. An einem Arbeitsplatz zuhause, den man zum Lernen und Arbeiten nutzen kann, mangelt es den SuS nur in den seltensten Fällen. Auch das Internet läuft in den allermeisten Haushalten und meist auch in ausreichender Geschwindigkeit. Auffallend ist einzig, dass 7 Prozent der Oberschüler (d. h. männliche Teilnehmende auf Stufe Oberschule) angeben, zuhause kein Internet haben. Ob dies allenfalls mit dem tiefen Wohlstandsniveau der Eltern zusammenhängt, ist unklar. Denn sonderbarerweise haben Oberschülerinnen praktisch alle ein funktionierendes, ausreichend schnelles Internet zuhause.

Abbildung 107: Arbeitsplatz zuhause zum Lernen und Arbeiten nach Geschlecht und Schultyp (in % aller SuS auf Sekundarstufe)

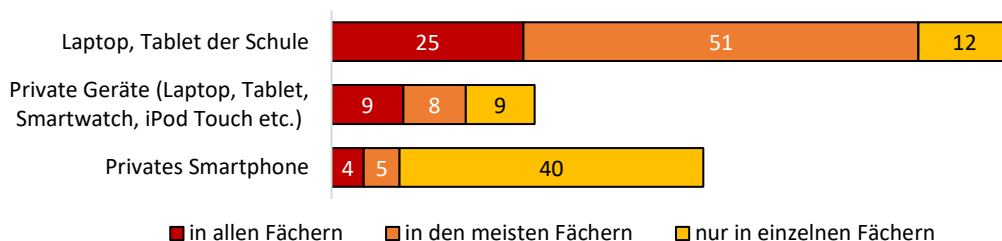


Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'380 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

6.3.2 Nutzung von digitalen Möglichkeiten

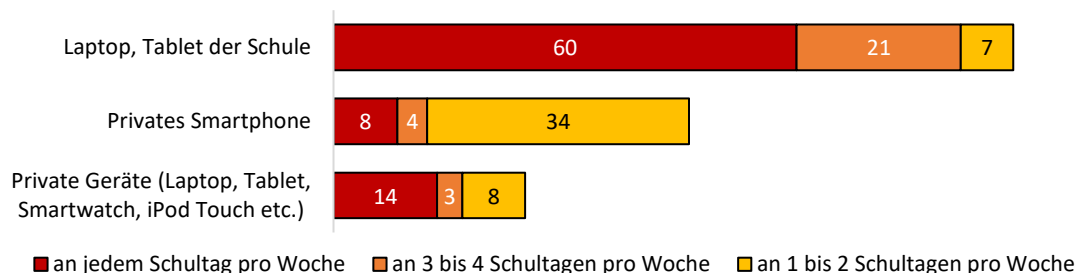
Der Laptop oder das Tablet der Schule wird für schulische Zwecke rege genutzt, die anderen Geräte weniger.

Abbildung 108: Nutzung von Geräten für Schule ausserhalb des Faches «Medien und Informatik» (in % aller SuS auf Sekundarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'378 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

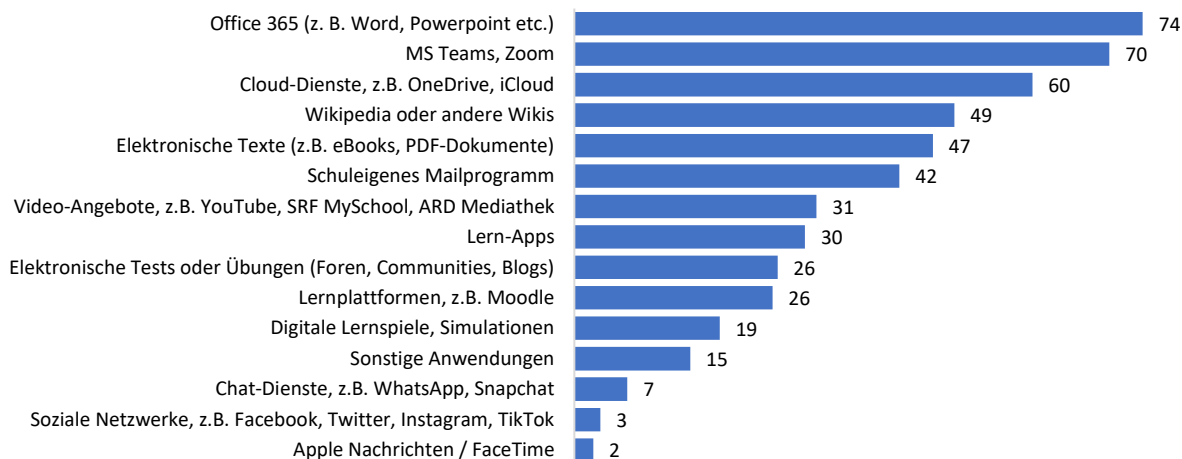
Abbildung 109: Häufigkeit der Nutzung von Geräten für Schule ausserhalb des Faches «Medien und Informatik» (in % aller SuS auf Sekundarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = 1'347 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

Programme werden von den SuS auf Sekundarstufe erwartungsgemäss häufiger genutzt als auf Primarstufe. Dies gilt zunächst einmal für den Gebrauch im Unterricht. Rund drei Viertel nutzen dort Office-365-Produkte, während 70 Prozent MS Teams oder Zoom nutzten, was aufgrund des Fernunterrichtes wohl in einigen Fällen gar obligatorisch war. Auch Cloud-Dienste werden oft (60%) in Anspruch genommen. Wikis werden von etwa der Hälfte (49%) genutzt ebenso wie elektronische Texte (47%). Lern-Apps sind bei den SuS auf Sekundarstufe nicht ganz so beliebt wie bei den SuS auf Primarstufe. Auch das spielerische Lernen via digitale Lernspiele erfreut sich – zumindest während des Unterrichtes – nicht gleicher Beliebtheit wie bei den Jüngeren. Chat-Dienste und soziale Netzwerke werden im Unterricht selten zu Unterrichtszwecken genutzt.

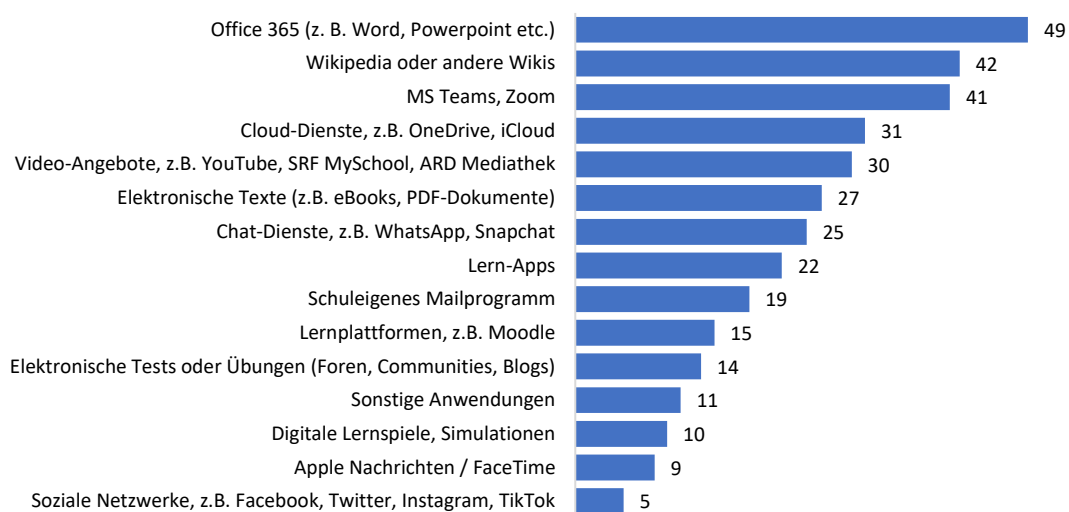
Abbildung 110: Nutzung von Programmen im Unterricht (in % aller SuS auf Sekundarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = rund 1'390 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

Für Hausaufgaben nutzt rund die Hälfte Office-365-Produkte. Wikipedia und andere Wikis sind für etwas weniger als die Hälfte (42%) offenbar eine wichtige, digitale Informationsquelle. Es wird auch vergleichsweise oft (42%) zu Zwecken der Hausaufgabenerfüllung «gezoomt» oder «geteamt». Die restlichen Programme erzielten Nutzungswerte von unter 33 Prozent.

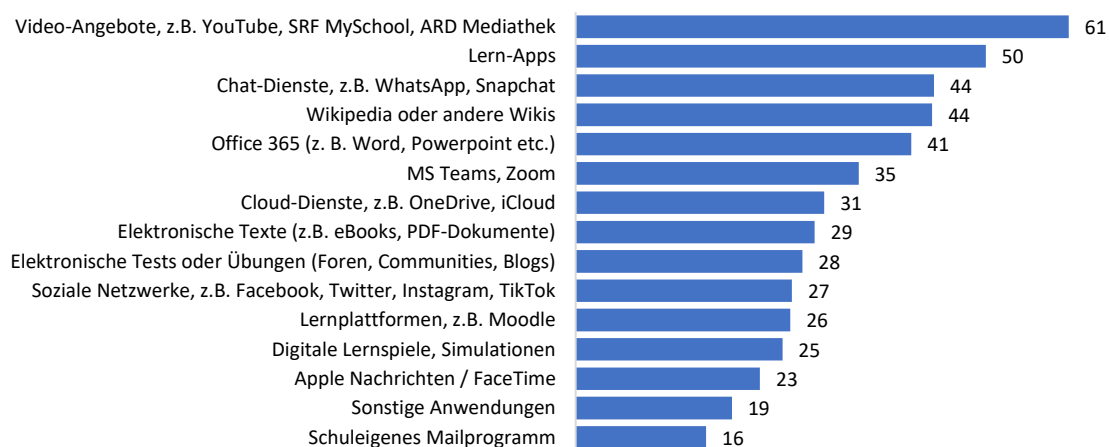
Abbildung 111: Nutzung von Programmen für Hausaufgaben (in % aller SuS auf Sekundarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = rund 1'390 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

In der Freizeit werden vor allem Video-Angebote zum Lernen genutzt (61%). Auch Lern-Apps werden in der Freizeit häufig verwendet (50%). Sodann folgen Chat-Dienste (44%), die sowohl im Unterricht wie auch für Hausaufgaben so gut wie keine Rolle spielten. In der Freizeit werden sie zu Lernzwecken offenbar – sofern die Frage nicht falsch verstanden wurde – relativ oft genutzt (44%). Office-365-Produkte werden in der Freizeit zum Lernen hingegen – im Vergleich zu den beiden zuvor dargestellten Lernsituationen – eher nicht genutzt (41%). Man will möglicherweise nicht auch noch in der Freizeit Word oder PowerPoint verwenden. Auch elektronische Texte (e-Books und PDFs) sind für das Lernen in der Freizeit nicht erste Wahl, sondern werden vielmehr eher selten (29%) genutzt.

Abbildung 112: Nutzung von Programmen in der Freizeit zum Lernen (in % aller SuS auf Sekundarstufe)

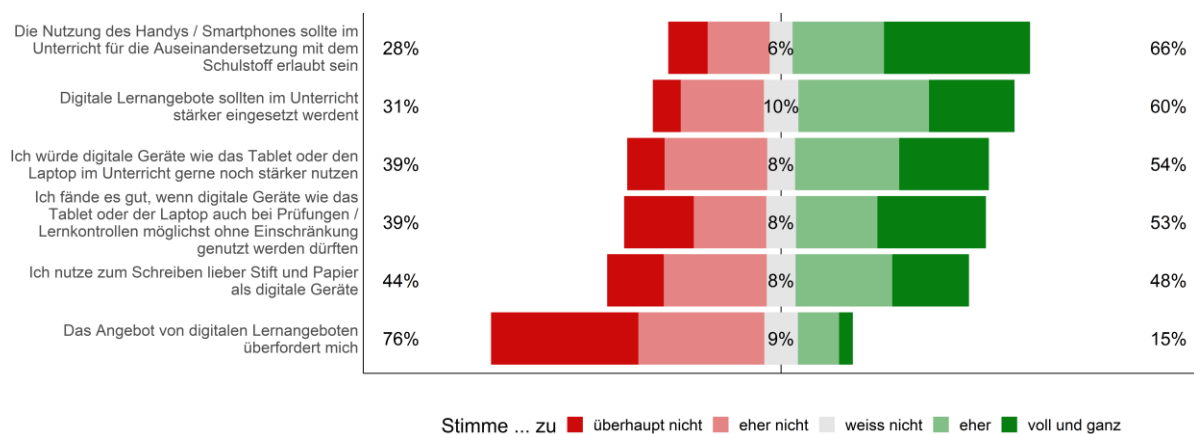


Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = rund 1'390 (ohne «Weiss nicht»-Antworten).

Die SuS wurden weiter gefragt, was sie von gewissen Lernangeboten hielten und ob diese weiter ausgebaut werden sollten. Das Handyverbot im Unterricht soll aufgehoben werden, meinen zwei Drittel der SuS. Was die Motivation dahinter ist – wie streng kann kontrolliert werden, ob das Handy tatsächlich nur zu Lernzwecken verwendet wird? – ist unklar. Digitale Lernangebote sollen generell stärker ausgebaut werden, geben 60 Prozent der SuS weiter zur Antwort. Mehr als die Hälfte (54%) möchte Laptop oder Tablet gerne häufiger verwenden. Etwa gleich hoch ist der Anteil jener (53%), welche dieselben Geräte auch bei Prüfungen bzw. Lernkontrollen möglichst ohne Einschränkungen nutzen möchte. Gegen diese Einführung von digitalen Prüfungen wird aber von immerhin 39 Prozent der SuS opponiert.

Das Lager, welches zum Schreiben lieber Stift und Papier nutzt, ist beinahe gleich gross (44%) wie jenes, das (mutmasslich) lieber «digital schreibt» (49%). Es gibt also selbst in der digital affinen Generation noch eine erhebliche Zahl von Schülerinnen und Schülern, die zum Schreiben lieber Stift und Papier zur Hand nimmt als ein digitales Gerät. Dass die heutigen SuS der Sekundarstufe eine digitale Generation sind, ist indessen daran erkennbar, dass nur eine Minderheit von 15 Prozent angab, das digitale Angebot der Schulen überfordere sie. Zwar sind ihrer nur wenige, aber gleichwohl interessiert, um welche Gruppen es sich dabei handelt. Eine Aufschlüsselung nach Geschlecht und Sprachenhintergrund zeigt, dass SuS mit einem Fremdsprachenhintergrund öfter Mühe mit dem digitalen Angebot bekunden oder die Frage im Falle der Mädchen in fremdsprachigen Haushalten auffallend oft mit «Weiss nicht» antworteten.

Abbildung 113: Haltung zu Aussagen über digitale Lernangebote (in % aller SuS auf Sekundarstufe)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022, n = rund 1'370.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Corona-Pandemie den Ausbau der digitalen Infrastruktur verbessert hat und sowohl bei den Lehrpersonen als auch den SuS zu einer vermehrten Nutzung digitaler Möglichkeiten geführt hat. Inwieweit damit auch ein Kompetenzschub in der Anwendung verbunden ist, müssen andere Studien zeigen. Aufgrund der hohen Bereitschaft der Lehrpersonen zur weiteren Nutzung digitaler Möglichkeiten deutet vieles darauf hin, dass die durch die Corona-Pandemie angestossene Digitalisierung nachhaltig sein wird. Zugleich reklamieren gerade die Lehrpersonen jedoch auch Verbesserungsbedarf, weshalb die Bildungspolitik in Sachen Digitalisierung weiterhin gefordert sein wird.

7 SYNTHESE

Die vorliegende Studie fusst auf vier gesondert durchgeführten Befragungen. Es liegt dabei auf der Hand, dass man den vier Gruppen, die bei der Erhebung die Beobachtungseinheiten bildeten – Eltern, Lehrpersonen sowie Primar- und Sekundarschülerinnen und -schüler –, nicht durchs Band weg gleiche Fragen stellen kann. Ein 11-jähriges Kind wird Mühe bekunden, das Krisenmanagement der Regierung im Hinblick auf die COVID-19-Pandemie sinnvoll beurteilen zu können, während dies für dessen Eltern durchaus möglich ist. Gewisse Fragen wurden aber allen Gruppen gestellt. Nicht alle dieser Fragen hatten den exakt gleichen Wortlaut, bezogen sich aber auf denselben Einstellungsgegenstand oder auf dieselbe Gruppe. Dies ermöglicht einen Vergleich der unterschiedlichen Perspektiven. Dieser Vergleich offenbart, wo Konfliktpotenzial vorhanden ist, wo Einschätzungsverzerrungen vorlagen, aber auch, wo Einklang zwischen den Gruppen vorhanden ist.

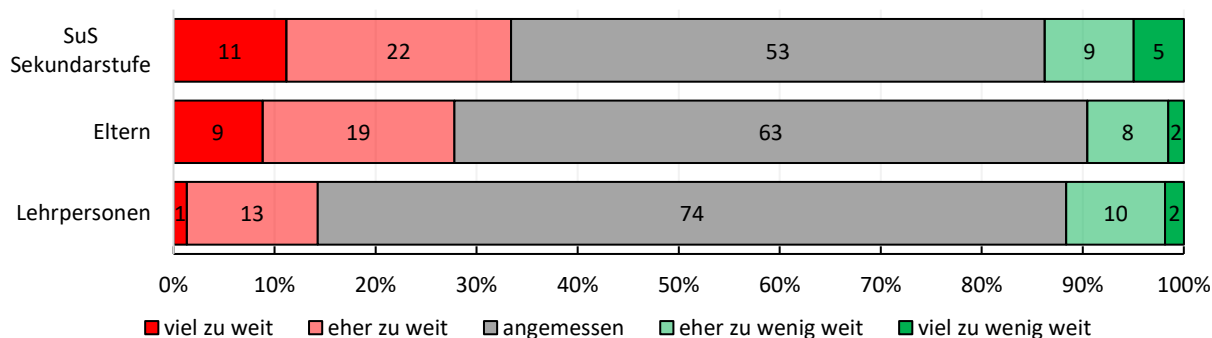
Eine dieser Fragen bezog sich auf die Massnahmen zum Schutz gegen COVID-19. Massnahmen wie die Maskentragepflicht galten zeitweise schon für Kinder ab 6 Jahren, betrafen demnach einen Grossteil der Bevölkerung. Zu erwarten ist deshalb, dass so gut wie alle auch eine Meinung zur Tragweite der Massnahmen haben. Ein Vergleich der drei Gruppen (den SuS auf Primarstufe wurde die Frage nicht gestellt) zeigt, dass in allen Gruppen eine Mehrheit Verständnis für die Massnahmen aufbrachte, konkret: sie für angemessen hielt. Unterschiede gab es aber auch. Rund ein Drittel der Schülerinnen und Schüler auf Sekundarstufe (33%) hielt die Massnahmen für übertrieben. Bei den Eltern beträgt dieser Anteil nach wie vor 28 Prozent, während er unter den Lehrpersonen nur noch 14 Prozent beträgt.

Nun liesse sich darüber diskutieren, woran es liegt, dass Jugendliche weniger Verständnis für die mannigfaltigen Einschränkungen aufbrachten als Erwachsene (und Lehrpersonen im Speziellen). Weil sie die Hintergründe der Massnahmenpolitik nicht vollständig durchschaut haben, also – aufgrund des jugendlichen Alters – nicht informiert genug sind? Weil sie weniger solidarisch sind? Vielleicht liegt es aber auch schlicht daran, dass junge Menschen anders oder stärker von diesen Einschränkungen betroffen waren. Wer beispielsweise nur wenige soziale Kontakte hat oder wem die Kontaktaufnahme mit anderen Menschen nicht sonderlich wichtig ist, konnte die Kontakteinschränkungen während der Corona-Zeit gewiss gelassener hinnehmen als Menschen, die kontaktfreudiger sind. Nun ist das soziale Interaktionsbedürfnis von individuellen Eigenschaften abhängig und in allen Altersgruppen zwischen den Individuen unterschiedlich ausgeprägt, aber es ist zumindest denkbar, dass Jugendliche unter sozialer Isolation stärker leiden als Ältere. Zudem dürfte beispielsweise die Maskentragepflicht – also jene Massnahme, die in der Befragung am häufigsten kritisiert wurde – umso lästiger erscheinen, je länger man die Maske zu tragen gezwungen ist. Kinder mussten sie zeitweise stundenlang tragen, während ein Erwerbstätiger im Homeoffice sie vielleicht an einigen Minuten pro Tag zu tragen verpflichtet war.⁴⁸ Dass sich daraus eine andere Akzeptanz für diese Massnahme entwickelt, liegt wohl auf der Hand. Aber unabhängig von

⁴⁸ Tatsächlich ist der Anteil Erziehungsberechtigter, welchen die Massnahmen zu weit gingen, in der Gruppe der Erwerbstätigen, die *nie* im Homeoffice arbeiteten, am höchsten.

den genauen Gründen, über die aufgrund der vorliegenden Daten nur spekuliert werden kann, ist ein, wenn auch geringes Konfliktpotenzial zu erkennen: Ein nicht unerheblicher Teil der SuS (und deren Eltern) wollte (ab einem bestimmten Zeitpunkt) die Massnahmen lieber heute als morgen aufheben oder zumindest ein Stück weit zurückfahren, während die Lehrpersonen, die auch für die Durchsetzung im Klassenraum mitverantwortlich waren, sie beibehalten wollten. Diese Situation birgt ein gewisses Konfliktpotenzial.

Abbildung 114: Einschätzung der Tragweite der Massnahmen an der (eigenen) Schule, nach Befragungsgruppen (in %)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022.

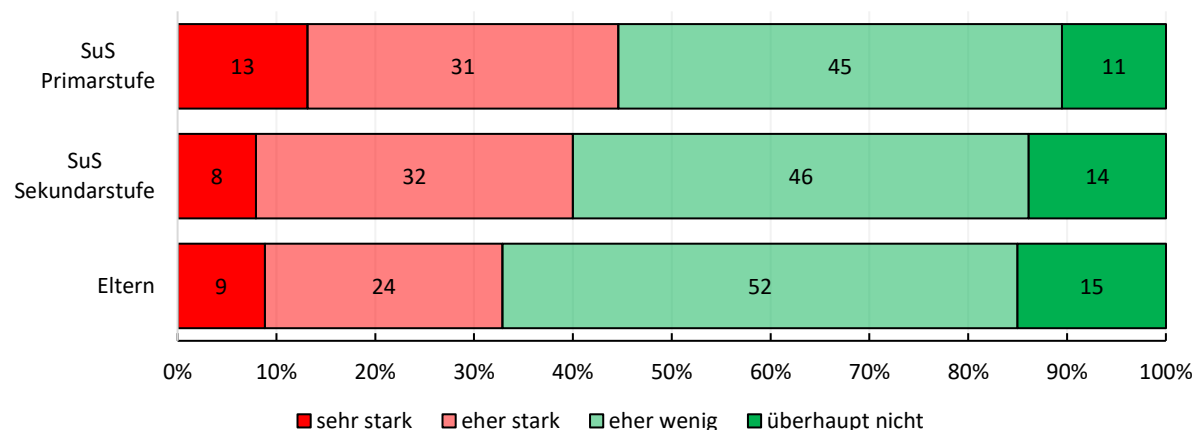
Im Vergleich etwa mit der Schweiz, deren Massnahmenregime mit dem liechtensteinischen vergleichbar war, sind überdies Parallelen zu erkennen. In einer kantonalzürcherischen Befragung fiel der Anteil jener, welche die Massnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie für gut oder eher gut einstufen, mit knapp 60 Prozent ähnlich hoch aus wie der Liechtensteiner Anteil jener, welche die Massnahmen als «angemessen» bewerteten (Baier und Kamenowski 2021).⁴⁹

Eine weitere Frage, die in der einen oder anderen Form allen vier Gruppen gestellt wurde, war die Belastung durch die Corona-Pandemie. Zunächst wurden die Kinder bzw. Jugendlichen gefragt, wie belastend diese Zeit für sie persönlich war. Sodann wurden die Eltern (für jedes einzelne ihrer Kinder) gefragt, wie stark die Pandemie ihre Kinder belastet habe.⁵⁰ Die nachfolgende Abbildung 115 zeigt, dass die Fremdwahrnehmung der Eltern sich weitestgehend mit der Selbstwahrnehmung der Kinder deckt. Nun ist es aufgrund der Nähe zwischen Eltern und Kind von vornherein etwas befremdlich, von einer «Fremdwahrnehmung» der Eltern zu reden. Aber trotzdem ist die Übereinstimmung zwischen Kinder und Eltern nicht trivial.

⁴⁹ Der Wortlaut der beiden hier verglichenen Fragen ist nicht identisch, ebenso wenig wie die Antwortkategorien. Ausserdem wurde die Schweizer Studie Anfang 2021, die vorliegende Liechtensteiner Studie aber 2022 erhoben.

⁵⁰ Dabei ist zu bedenken, dass die Werte nicht eins zu eins vergleichbar sind. Die Anteilswerte für die Eltern sind globale Werte (für Kinder aller Altersstufen), während die Werte für die SuS nach Stufe (Primar- und Sekundarstufe) getrennt sind.

Abbildung 115: Belastung der Kinder/Jugendlichen durch die Corona-Pandemie, Selbsteinschätzung der Kinder/Jugendlichen und Wahrnehmung der Eltern (in %)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022.

Nahmen die Lehrpersonen die Belastung ihrer SuS richtig wahr? Die Frage ist durchaus gerechtfertigt, denn die Art und Weise, wie man im Unterricht auf die Corona-Problematik eingeht, ist wohl auch davon abhängig, wie man die Belastung der SuS wahrnimmt. Ein Vergleich wie oben ist allerdings nicht möglich, da die Lehrpersonen gefragt wurden, wie *hoch sie den Anteil stark belasteter SuS einschätzen*. Eine Mehrheit von 62 Prozent liegt mit ihrer Einschätzung formal richtig: Sie geben an, dass es weniger als 20 Prozent der SuS waren, was – siehe Abbildung 115 – auch korrekt ist. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass 38 Prozent den Anteil stark belasteter SuS zu hoch einschätzen. Allerdings sei sogleich angemerkt, dass dies nicht zwingend eine Fehleinschätzung sein muss. Der Anteil von der Corona-Pandemie stark Belasteter variierte mutmasslich zwischen den Klassen. In bestimmten Klassen lag er womöglich deutlich über 20 Prozent. Die entsprechende Angabe der entsprechenden Lehrperson (>20%) war für *diese* Klassen also richtig. Im Grossen und Ganzen scheint es, dass auch die Lehrpersonen ein gutes Gespür dafür hatten, wie stark die Corona-Pandemie ihre SuS belastete.

Im Vergleich zu Schweizer Studien sind die Liechtensteiner Belastungswerte (glücklicherweise) eher tief. In einer schweizweiten Befragung im November 2020 weist die Autorenschaft einen Anteil von 29 Prozent an schwer depressiven Jugendlichen und jungen Menschen zwischen 14 und 29 Jahren aus (de Quervain et al. 2020). Eine Deutschschweizer Studie (Caviezel et al. 2020) kommt auf ähnliche Werte (40%) betreffend Konzentrationsmängel, Verhaltensauffälligkeiten etc. In einer deutschen Corona-Befragung berichteten gar zwei Drittel der Jugendlichen, durch die COVID-19-Pandemie stark belastet zu sein (Ravens-Sieberer et al. 2021).

SuS und Eltern (nicht aber Lehrpersonen) wurden gefragt, als wie belastend sie einzelne Schutzmassnahmen empfanden. Zwischen SuS der Primar- und der Sekundarstufe gibt es einige kleine Unterschiede, aber vor allem viele Gemeinsamkeiten. Zunächst belasteten die einzelnen Schutzmassnahmen die Primarschülerinnen und -schüler generell (meist) stärker als die älteren SuS. Vor allem Quarantäne und Isolation stellten für die Jüngeren ein erheblich belastenderes Problem

dar (72%) als für die (etwas) älteren Jugendlichen auf Sekundarstufe (52%). Am meisten schmerzte jedoch sowohl die Jüngeren wie auch die Älteren die Absage von Schulanlässen (ausserhalb des regulären Unterrichts) wie Feiern, Lager und Sporttage. Auch das Abstandhalten fiel allen Altersgruppen schwer, ebenso wie das Tragen einer Schutzmaske im Unterricht. Deutlich weniger belastend waren die Spucktests und die Hygienevorschriften – sowohl für die Jüngeren wie auch für die Älteren. Vergleicht man diese Werte mit der Einschätzung der Eltern, so stellt man wiederum eine hohe Übereinstimmung fest. Die Rangliste der belastendsten Schutzmassnahmen in den Augen der Eltern ist mehr oder weniger deckungsgleich mit jener der Kinder. Kurz, die Eltern wissen sehr wohl, was ihre Kinder belastet.

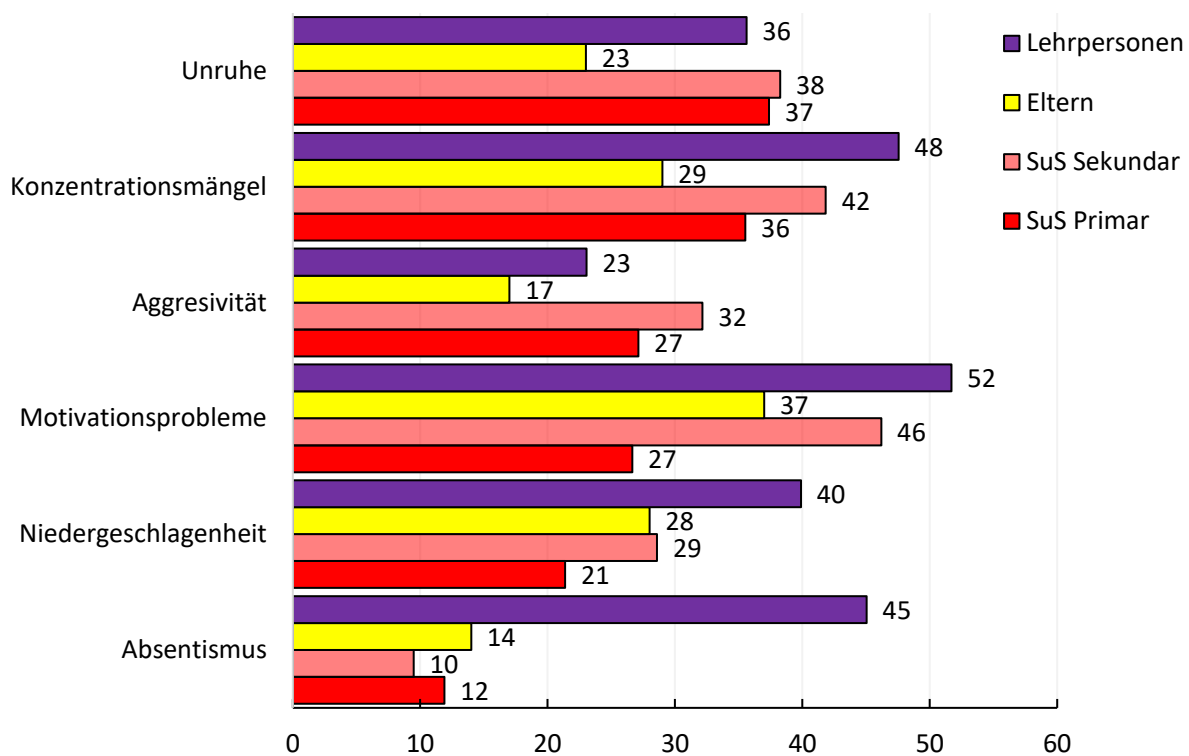
Alle vier Gruppen wurden weiter gefragt, welche Phänomene sie bei sich selbst (SuS) bzw. bei den SuS (im Falle der Eltern: ihre Kinder; im Falle der Lehrpersonen: die SuS) während der Corona-Pandemie vermehrt beobachten konnten. Wie bereits oben ist dabei zu vermerken, dass ein Vergleich der einzelnen Werte nicht eins zu eins möglich ist. Die Werte der Eltern und SuS beziehen sich auf die Gesamtheit der Schülerinnen und Schüler, während die Werte der beiden SuS-Gruppen sich auf die entsprechenden Subgruppen (Primarstufe und Sekundarstufe) beziehen.

Bemerkenswert und auch im Kontrast zu den bisherigen Befunden gibt es bei fast allen Phänomenen eine doch gehörige Distanz zwischen den Einschätzungen der Eltern und jenen der Kinder. Die Einschätzungen der Eltern sind meist «optimistischer» als jene der Kinder. Vergleicht man die Einschätzungen von Lehrpersonen und SuS, gibt es eine etwas höhere Übereinstimmung bei den meisten Verhaltensweisen. In der Tendenz kommen die Lehrpersonen – anders als die Eltern – allerdings zu einer «pessimistischeren» Einschätzung als die SuS selbst.

Eine der abgefragten Verhaltensweisen war die physische Abwesenheit vom Schulunterricht: Hier gibt es eine gewaltige Diskrepanz zwischen der Einschätzung von Lehrpersonen und den SuS (und auch den Eltern). Die SuS «schwänzten» den Unterricht oder fehlten unentschuldigt eigenen Angaben zufolge selten, während die Lehrpersonen dies ganz anders sahen (oder etwas anderes darunter verstanden)⁵¹. Wem man bei dieser Frage eher Glauben schenken darf, ist nicht ganz klar. Aber in diesem Fall sind die Angaben der Lehrpersonen wohl verlässlicher.

⁵¹ Das Verhalten wurde als «Absentismus (gehäuften physische Abwesenheit)» präsentiert. Nun mag man zwar bisweilen geistig abwesend sein während des Unterrichts, aber solange «a warm body» im Klassenraum sitzt, ist dieses Individuum physisch anwesend. Insofern ist physische (unentschuldigte oder unbegründete) Abwesenheit mehr oder minder deckungsgleich mit dem «Schwänzen» des Unterrichts.

Abbildung 116: Bei den SuS beobachtete, veränderte Verhaltensweisen während der Corona-Pandemie (in %)



Quelle: Befragung «Corona-Pandemie und Schulen», Liechtenstein-Institut, Mai 2022.

8 FAZIT

Seit März 2020 waren weltweit in wohl allen Staaten die Schulen mit verschiedenen Massnahmen zur Bekämpfung und Eindämmung der Corona-Pandemie konfrontiert. Die Spannweite der Massnahmen reichte dabei von einfachen Hygienemassnahmen wie Händewaschen bis hin zur kompletten Schulschliessung und zur Einführung von Fern- bzw. Distanzunterricht. Im internationalen Vergleich fielen die (einschränkenden) Massnahmen in Liechtenstein eher gering aus. So beschränkte sich die komplette Schliessung der öffentlichen Schulen in Liechtenstein auf lediglich sechs Wochen, während in mehreren europäischen Staaten die Schulen im Zeitraum März 2020 bis März 2022 für mehr als 20 Wochen geschlossen blieben.

Dass das Management der Corona-Pandemie an den Schulen nicht einfach war, zeigen die teils konträren Bewertungen durch die befragten Gruppen. Die vorliegende Studie bietet dabei keine Evaluation der Effektivität und Angemessenheit der erlassenen Massnahmen. Eine solche Evaluation ist aus Sicht der Studienautoren auch kaum möglich. Ebenso gibt die Studie lediglich Einschätzungen der befragten Personen wieder und liefert keine harten Fakten, wie sie z. B. aus dem Vergleich von Leistungstests vor und nach der Pandemie gewonnen werden könnten.

Nichtsdestotrotz liefert die Studie einen wichtigen Beitrag zur Einordnung und Analyse der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf das Bildungswesen, indem sie die Einschätzung von verschiedenen direkt betroffenen Gruppen abholt. Die vom Schulamt in Auftrag gegebenen und vom Liechtenstein-Institut durchgeführten Umfragen ermöglichen zuallererst einen Rückblick auf die Pandemie. Sie zeigen unter anderem auf, wie das Krisenmanagement von den einzelnen Gruppen wahrgenommen wurde, wie die einzelnen Schutzmassnahmen beurteilt werden, wie die Kommunikation rund um die Corona-Pandemie eingeschätzt wird und welche Informationskanäle besonders hilfreich waren.

Demgegenüber sind die verschiedenen Fragen nach den Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die eigene psychische Verfassung, die Arbeitszufriedenheit der Lehrpersonen oder die Lernmotivation der Schülerinnen und Schüler primär als eine Momentaufnahme zu verstehen. Schliesslich ermöglichen die Umfragen auch einen Ausblick, indem beispielsweise die Lehrpersonen nach ihren Prioritäten für das Schuljahr 2022/23 befragt wurden. Auch die Antworten aus dem Sondermodul Digitalisierung sind meist auf die Zukunft gerichtet und können für die weitere Gestaltung der Bildungspolitik wichtige Erkenntnisse liefern.

Eine Zusammenfassung der Kernergebnisse der Studie sind der Einleitung vorangestellt. Weitere wichtige Erkenntnisse finden sich im Synthesekapitel. Vor diesem Hintergrund wird in diesem Fazit auf eine Zusammenfassung der Ergebnisse verzichtet. Stattdessen soll abschliessend auf das grosse Engagement aller im Bildungswesen involvierten Personen zur Bewältigung der Corona-Pandemie sowie die hohe Bereitschaft der Schülerinnen und Schüler und ihrer Erziehungsberechtigten, sich an die veränderten Rahmenbedingungen anzupassen, hingewiesen werden.

LITERATUR

Baier, D. und M. Kamenowski (2021). Jugend in Zeiten der Covid19-Pandemie. Ergebnisse einer Wiederholungsbefragung von Jugendlichen im Kanton Zürich. Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften. Institut für Delinquenz und Kriminalprävention.

Barrense-Dais, Y., L. Chok und JC Suris (2021). A picture of the mental health of adolescents in Switzerland and Liechtenstein. Lausanne, Unisanté – Centre universitaire de médecine générale et santé publique, 2021 (Raisons de santé 323). <https://doi.org/10.16908/issn.1660-7104/323>

Caviezel Schmitz, S. und P. Krüger (2020). Kinderleben zu Corona-Zeiten. Erste Befunde zum Befinden und Verhalten von Kindern in der (deutschsprachigen) Schweiz während der Pandemie. Luzern: Hochschule Luzern – Soziale Arbeit.

De Quervain, D. et al. (2020). The Swiss Corona Stress Study: Second Pandemic Wave, November 2020. <https://doi.org/10.31219/osf.io/6cseh>

Deutsches Schulbarometer Spezial, FORSA (2021). Das Deutsche Schulbarometer Spezial: Zweite Folgebefragung. Berlin.

Milic, T. und C. Frommelt (2021). Auswirkungen der Corona-Pandemie. Liechtenstein-Institut.

Ravens-Sieberer, U., A. Kaman, M. Erhart, J. Devine, R. Schlack und C. Otto (2021). Impact of the COVID-19 pandemic on quality of life and mental health in children and adolescents in Germany. European Child & Adolescent Psychiatry.

Schulamt Liechtenstein (2020). Umfrage Lehrpersonen, Eltern und Schülerinnen und Schüler. Mai 2020. Vaduz.

VPOD (2020). Umfrage Lehrpersonen. <https://vpod.ch/themen/bildung/vpod-umfrage-bei-den-lehrpersonen/>



Andreas Brunhart und Martin Geiger

STÜTZUNGSMASSNAHMEN FÜR DIE WIRTSCHAFT IN LIECHTENSTEIN WÄHREND DER CORONA-PANDEMIE: EINE ABSCHLIESSENDE EVALUATION

STUDIE IM AUFTRAG DES MINISTERIUMS
FÜR INNERES, WIRTSCHAFT UND UMWELT
DER REGIERUNG DES FÜRSTENTUMS LIECHTENSTEIN

April 2023



LIECHTENSTEIN-INSTITUT



Stützungsmaßnahmen für die Wirtschaft in Liechtenstein während der Corona-Pandemie: Eine abschliessende Evaluation. Studie im Auftrag des Ministeriums für Inneres, Wirtschaft und Umwelt der Regierung des Fürstentums Liechtenstein (April 2023).

Autoren:

Dr. Andreas Brunhart

andreas.brunhart@liechtenstein-institut.li

Dr. Martin Geiger

martin.geiger@liechtenstein-institut.li

Das Liechtenstein-Institut führt seine Analysen mit wissenschaftlicher Objektivität und Unabhängigkeit durch. Die Verantwortung für den Inhalt liegt bei den Autoren.

Gamprin-Bendern, April 2023

Liechtenstein-Institut

St. Luziweg 2, 9487 Gamprin-Bendern, Liechtenstein

www.liechtenstein-institut.li

ZUSAMMENFASSUNG

Nachdem in der Studie «Stützungsmaßnahmen für die Wirtschaft in Liechtenstein und Vergleichsstaaten während der Corona-Krise: Analyse aus volkswirtschaftlicher Perspektive» (BRUNHART UND GEIGER [2020]) die unmittelbare wirtschaftspolitische Reaktion auf den Ausbruch der Pandemie evaluiert wurde, beauftragte das Ministerium für Inneres, Wirtschaft und Umwelt das Liechtenstein-Institut im Februar 2023 mit einer Aktualisierung der Studie und abschliessenden Bewertung.

Angesichts des mit der Pandemie verbundenen und in der jüngeren Geschichte einzigartigen internationalen Wirtschaftseinbruchs wurde in Liechtenstein eine Reihe von Massnahmen zum Erhalt von Unternehmen und Arbeitsplätzen auf den Weg gebracht. Das Massnahmenpaket, das die liechtensteinische Regierung bereits innerhalb einer Woche nach der behördlich angeordneten Schliessung von Teilen der Wirtschaft verabschiedete, umfasste vor allem Kurzarbeitsentschädigungen, Liquiditätshilfen wie Überbrückungskredite und zudem finanzielle Zuschüsse an Unternehmen und Kleinst- und Einzelbetriebe. Mit dieser Palette an in erster Linie angebotsorientierten Stützungsmaßnahmen weist Liechtenstein in der ersten wirtschaftspolitischen Krisenreaktion eine ähnliche Strategie wie die umliegenden Staaten auf. Während in anderen Ländern im Verlauf der Pandemie die wirtschaftliche Erholung mit einer Reihe von nachfragestimulierenden Massnahmen begleitet wurde, erweiterte man in Liechtenstein das ursprüngliche Massnahmenpaket zwar um Härtefallzuschüsse, beschränkte sich aber weiterhin weitgehend auf angebotsorientierte Massnahmen.

Obwohl das Ausmass der Corona-Rezession massiv war und weite Teile der Wirtschaft 2020 grosse Einbrüche verzeichnen mussten, blieben sowohl die Anzahl der Unternehmen als auch die Beschäftigung stabil. Dass die liechtensteinische Wirtschaft diese Krise gut überstanden hat, kann bis zu einem gewissen Grad durch die temporäre Natur der Krise und die rasche Erholung der internationalen Konjunktur erklärt werden. Die wirtschaftliche Zusammensetzung und sektorale Ausrichtung Liechtensteins sorgten zudem dafür, dass der konjunkturelle Einbruch in der Corona-Rezession ausnahmsweise nicht deutlich ausgeprägter war als in den grösseren Nachbarstaaten. Aber auch die staatlichen Stützungsmaßnahmen trugen wesentlich zur schnellen Konjunkturerholung in Liechtenstein bei. Am Tiefpunkt der Rezession machten weite Teile der Wirtschaft von den Stützungsinstrumenten Gebrauch. Nachdem der wirtschaftliche Aufschwung eingesetzt hatte, bildete sich die Inanspruchnahme der Hilfsmassnahmen aber rasch zurück. In Summe kann ein starker Zusammenhang zwischen dem aggregierten Ausmass der Hilfsmassnahmen und dem Konjunkturverlauf festgestellt werden, wobei jene Segmente der Wirtschaft, die besonders nachhaltig von der Pandemie betroffen waren, über die Rezession hinaus gestützt wurden.

Die für die Studie zur Verfügung gestellten oder öffentlich verfügbaren Daten erlauben keine detailliertere Evaluation der individuellen betrieblichen Betroffenheit und somit keine Beantwortung der Frage, ob einzelne Unternehmen zu wenig, zu viel oder genau das optimale Ausmass an Stützungsleistungen im Verlauf der Pandemie erhielten. Gleichwohl können die Wirtschaftshilfen Liechtensteins basierend auf den aggregierten und teilaggregierten Daten, vor dem Hintergrund des konjunkturellen Verlaufs sowie anhand internationaler Vergleiche als angezeigt, verhältnismässig und wirksam bewertet werden. Dies gilt für die erste Phase der Stützungsmaßnahmen ab März 2020, welche bereits in BRUNHART UND GEIGER [2020] als positiv evaluiert wurde, wie auch für den gesamten Zeitraum bis zum Auslaufen der Stützungsmaßnahmen im Juni 2022.

INHALTSVERZEICHNIS

1	Einleitung.....	5
2	Ausgestaltung der Wirtschaftlichen Stützungsmaßnahmen der Regierung	7
2.1	Die einzelnen Stützungsmaßnahmen im Detail.....	10
	Kurzarbeitsentschädigungen	10
	Betriebskosten- und Wiedereröffnungszuschüsse	11
	Zuschüsse für Einzel und Kleinstunternehmen.....	11
	Weitere Zuschüsse	11
	Liquiditätshilfen	12
2.2	Zusammensetzung der Stützungsmaßnahmen im Verlauf der Pandemie	13
3	Dynamik der Corona-Rezession und zeitliche Koinzidenz mit den Stützungsmaßnahmen	16
4	Wirtschaftspolitische Reaktion im internationalen Vergleich.....	20
5	Evaluation der Stützungsmaßnahmen Liechtensteins	22
	Anhang	25
	A.1 Datenlimitationen sowie weiterer Daten- und Forschungsbedarf	25
	A.2 Zusätzliche Abbildungen und Tabellen	26
	Literaturverzeichnis.....	33

1 EINLEITUNG¹

Das Ministerium für Inneres, Wirtschaft und Umwelt beauftragte das Liechtenstein-Institut im Februar 2023, die Studie «Stützungsmaßnahmen für die Wirtschaft in Liechtenstein und Vergleichsstaaten während der Corona-Krise» (BRUNHART UND GEIGER [2020]) zu aktualisieren und die wirtschaftspolitische Reaktion der Regierung zur Stützung der Wirtschaft während der Corona-Pandemie abschliessend zu evaluieren. Die vorliegende Studie aktualisiert BRUNHART UND GEIGER [2020] im Sinne einer Ergänzung.² Die Auseinandersetzung mit der Thematik erstreckt sich somit auf beide Studien, wobei die vorliegende in weiten Teilen auf der ersten Studie aufbaut. Während sich die erste Studie auf Daten von März bis Juni 2020 stützte, werden in der vorliegenden Daten bis Ende 2022 berücksichtigt, um somit die Stützungsmaßnahmen im gesamten zeitlichen Verlauf zu evaluieren.

Die Corona-Pandemie brachte weltweit enorme gesundheitliche, politische und volkswirtschaftliche Auswirkungen mit sich. Am 13. März 2020 wurden per Verordnung – ähnlich wie in den umliegenden Staaten – grosse Teile der liechtensteinischen Wirtschaft für Kundenverkehr geschlossen oder von behördlich angeordneten Komplettschliessungen erfasst. Während zunächst 18% der liechtensteinischen Unternehmen (7.5% der Beschäftigten in Liechtenstein) von den behördlich angeordneten Schliessungen ganz oder teilweise betroffen waren, waren es nach der ersten Lockerung am 27. April 2020 6.5% (4.3%) und nach dem 15. Mai 2020 noch 1.6% (1.2%). Nachdem mit den Lockerungen vom 6. Juni 2020 die behördlich angeordneten Schliessungen für alle Unternehmen, teilweise mit Auflagen verknüpft, beendet worden waren, wurden am 24. Oktober 2020 nochmals Schliessungen in einzelnen Gastronomiebereichen angeordnet. Am 30. November 2020 durften jene Betriebe dann wieder öffnen, erneut unter strengen Auflagen. Am 20. Dezember 2020 wurden mit der «Winterruhe» wieder Schliessungen in den Bereichen Gastronomie, Kultur, Unterhaltung, Freizeit und Sport veranlasst. Per 1. März 2021 wurde die Schliessung öffentlich zugänglicher Einrichtungen in den Bereichen Kultur, Unterhaltung, Freizeit und Sport aufgehoben. Gastronomiebetriebe durften am 26. April 2021 wieder geöffnet werden, zunächst teilweise in Aussenbereichen und ab 24. Mai 2021 unter Auflagen im Innenbereich. Mit der Verordnung vom 17. Februar 2022 wurden fast alle gesundheitlichen Massnahmen in Liechtenstein aufgehoben, auch in der Gastronomie (vgl. FROMMELT UND SCHIESS RÜTIMANN [2023]).

Neben den unmittelbaren Folgen der behördlich angeordneten Einschränkungen und Schliessungen, welche die Produktion und das Angebot von Gütern und Dienstleistungen massiv beeinträchtigten, führte die Pandemie auch zu einer starken Reduktion der Nachfrage. Insbesondere löste die Corona-Krise einen dramatischen, wenngleich kurzfristigen Einbruch des Welthandels aus und hinterliess auch in Liechtenstein im ersten Halbjahr 2020 starke konjunkturelle Spuren. In der zweiten Jahreshälfte stellte sich dann ein rasanter internationaler Konjunkturaufschwung ein und auch Liechtensteins Volkswirtschaft erholte sich rasch (siehe Kapitel 3).

Um die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie und der damit verbundenen Eindämmungsmaßnahmen (Schliessung von Geschäften, Eventverbot etc.) abzufedern, wurden in Liechtenstein wie in den umliegenden Staaten sehr zeitnah umfangreiche Stützungsmaßnahmen implementiert.

¹ Die Autoren möchten sich beim Ministerium für Inneres, Wirtschaft und Umwelt für den Studienauftrag bedanken und beim Amt für Volkswirtschaft, der Steuerverwaltung, der Alters- und Hinterlassenenversicherung und dem Amt für Statistik für die Bereitstellung der Daten. Ebenso bei Ruth Allgäuer (Liechtenstein-Institut) für die Durchsicht des Manuskripts.

² Einzelne Textstellen wurden in aktualisierter Form aus der Vorgängerstudie (BRUNHART UND GEIGER [2020]) übernommen.

Bereits am 17. März 2020, nur gerade vier Tage nach dem Beschluss der behördlichen Schliessungen, wurde in Liechtenstein eine Verordnung zur entsprechenden, situationsspezifischen Adaption von Kurzarbeitsentschädigung erlassen. Am 19. März 2020 wurde das Massnahmenpaket in der Regierung verabschiedet, das neben angepassten Kurzarbeitsregelungen, Liquiditätshilfen (Überbrückungskredite sowie Zahlungsaufschübe bei Mehrwertsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen) auch verschiedene Zuschüsse vorsah. Diese Zuschüsse bestanden aus finanzieller Unterstützung für direkt und indirekt betroffene Unternehmen und Selbstständige, einem COVID-19-Taggeld sowie Beiträgen in der Bereichen Sport/Kultur/Bildung/Medien. Im Oktober 2020 kamen dann mit der zweiten Schliessungsphase noch Härtefallzuschüsse dazu. Sämtliche Unterstützungsinstrumente liefen Mitte 2022 aus, einige davon schon früher (siehe Kapitel 2).

Ziel dieser Massnahmen war es, die Unternehmen so schnell als möglich zu unterstützen und den durch die Pandemie entstandenen temporären Einbruch der Kapazitätsauslastung zu überbrücken. Während viele europäische Regierungen im Verlauf der Corona-Pandemie zu konventionellen, nachfrageorientierten Konjunkturstimuli via expansiver Fiskalpolitik übergingen (siehe hierzu BRUNHART UND GEIGER [2020, S. 8–12]), konzentrierten sich die Wirtschaftshilfen in Liechtenstein auf angebotsorientierte Stützungsleistungen zum Erhalt der Produktionskapazitäten.³ Unternehmen, welche unverschuldet und unmittelbar von der Pandemie in Form von behördlichen Eindämmungsmassnahmen oder mittelbar durch eingeschränkten Kundenkontakt und reduzierte Nachfrage getroffen wurden und Umsatzeinbrüche erlitten, die nicht im Sinne eines «normalen» Geschäfts- oder Konjunkturrisikos kalkulierbar waren, sollten unterstützt werden. Damit sollten die Produktionskapazitäten der liechtensteinischen Wirtschaft – sprich Unternehmen und Arbeitsplätze – erhalten werden. Auf diese Weise sollten durch diese Unterstützungsmassnahmen nach der Rezession der wirtschaftliche Aufschwung und eine rasche und umfassende konjunkturelle Erholung unter Auslastung dieser Kapazitäten ermöglicht werden, sobald sich die Gesellschaft und die Wirtschaft an die durch die Pandemie geänderten Umstände anpassen konnte.

Die Ergebnisse aus der vorliegenden Studie zeigen, dass die übergeordneten Ziele der Stützungsmaßnahmen aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive erreicht wurden. Die liechtensteinische Konjunktur erlebte mit Beginn des dritten Quartals 2020 einen ausgeprägten Aufschwung unter breitflächiger Auslastung der vor der Pandemie bestehenden volkswirtschaftlichen Produktionskapazitäten. Insolvenzen konnten vermieden und Arbeitsplätze erhalten werden. Im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungs konnten die Wirtschaftshilfen zurückgefahren werden. Insbesondere reduzierte sich das Ausmass der Kurzarbeit sukzessive und entsprechend der branchenspezifischen Pandemie-Betroffenheit.

Ab dem Frühjahr 2021 war die volkswirtschaftliche Produktionsleistung wieder auf dem Vorkrisenniveau. Das finanzielle Ausmass der Stützungsmaßnahmen war ab diesem Zeitpunkt wieder vergleichsweise gering und konzentrierte sich auf jene Bereiche, welche am nachhaltigsten von der Pandemie beeinträchtigt wurden, sodass besonders betroffene Unternehmen im Sinne sogenannter Härtefälle, aber nicht unter vordergründig konjunkturpolitischen Gesichtspunkten, weiter unterstützt wurden.

³ Konventionelle, antizyklische (nachfrageorientierte) Fiskalpolitik spielt in Liechtenstein aufgrund der geringen Hebelwirkung wegen der hohen Abhängigkeit von der Auslandsnachfrage und aufgrund der liberalen Wirtschaftsordnung traditionell eine untergeordnete Rolle und wurde auch in der Corona-Rezession aus ökonomisch nachvollziehbaren Gründen nicht angewandt (vgl. BRUNHART UND GEIGER [2020, S. 12, 42–43]).

Die Frage, ob einzelne Unternehmen zu wenig oder zu viel Förderung oder genau das optimale Ausmass an Wirtschaftshilfen erhielten, kann auf Basis der vorhandenen Daten nicht umfassend beantwortet werden. In diesem Sinne kann auch eine potenziell durch die Stützungsmaßnahmen aufgetretene «Überförderung» einzelner Unternehmen nicht ausgeschlossen werden. Gleichwohl kann festgehalten werden, dass eine ineffiziente Mittelverwendung im Sinne einer gesamtwirtschaftlichen Überförderung nicht stark ausgeprägt war. Das kann einerseits aus der zeitlichen Koinzidenz der konjunkturellen Betroffenheit und dem Ausmass der Stützungsmaßnahmen geschlossen werden. Andererseits kann dokumentiert werden, dass die entsprechenden Volumina im Vergleich mit anderen Staaten relativ gering waren. Das kann zwar vor allem mit der geringeren konjunkturellen Betroffenheit aufgrund der Komposition der liechtensteinischen Volkswirtschaft erklärt werden, dieser Umstand spricht aber auch für eine vergleichsweise effiziente Mittelverwendung.

Auf aggregierter Ebene können entsprechend dieser Beobachtungen und auf Basis internationaler Vergleiche die Wirtschaftshilfen der liechtensteinischen Regierung als effektiv und effizient bewertet werden.

2 AUSGESTALTUNG DER WIRTSCHAFTLICHEN STÜTZUNGSMASSNAHMEN DER REGIERUNG

Die staatlichen Unterstützungsmassnahmen wurden am 17. März 2020, nur vier Tage nach den ersten behördlichen Schliessungen, mit dem Massnahmenpaket 1.0 eingeführt und mit weiteren Paketen bis zum Massnahmenpaket 6.0, welches bis Ende Juni 2022 galt, fortgeführt. Wie aus Tabelle 1 ersichtlich und später in diesem Kapitel im Detail deutlich wird, bestanden schon das erste und auch die darauffolgenden Pakete aus einer breiten Palette an Stützungsinstrumenten; sowohl was Art (finanzieller Zuschüsse oder Zahlungserleichterungen/Kredite), spezifische Ausrichtung auf Branchen oder Grösse der Unternehmen, Motive (Konjunkturstützung oder Härtefälle), Zeitdauer, Dotierung als auch die konkrete Ausgestaltung/Abwicklung der Instrumente betrifft (siehe Kapitel 2.1 sowie AMT FÜR VOLKSWIRTSCHAFT [2023] und BRUNHART UND GEIGER [2020] für weitere Erläuterungen und Daten zu den Stützungsmaßnahmen).

Die verschiedenen Unterstützungsinstrumente sind in Tabelle 1 aufgelistet und beinhalten die Kurzarbeitsentschädigung (KAE), die finanzielle Unterstützung für von Schliessungen betroffene Unternehmen durch den Betriebskostenzuschuss (BKZ/BKZ2), den Wiedereröffnungszuschuss (WEZ) sowie die Unterstützung unmittelbar betroffener (UEK/UEK2/UEKplus) und mittelbar betroffener Einzel- und Kleinunternehmen (MEK). Weitere Unterstützungsinstrumente waren die staatlich garantierten Überbrückungskredite (ÜBK), die Härtefallzuschüsse (HFZ), das COVID-19-Taggeld (CTG), Stundungen von Mehrwertsteuer- (ZEM) und AHV/IV/FAK-Zahlungen (ZEA) und finanzielle Beiträge an Sport, Kultur, Bildung und Medien (SKBM). Die liechtensteinischen Gemeinden beteiligten sich in Form eines Beitrages von 20 Mio. CHF an den Unterstützungsmassnahmen der Regierung (BKZ und UEB) und zahlten zudem noch eigene, kleinere Unterstützungsbeträge an Betriebe in der Gemeinde aus (z. B. Gastronomie, Detailhandel, Coiffeursalons, Kosmetikstudios, Kleingewerbebetriebe). Diese zusätzlichen, kleineren Auszahlungen sind in den Zahlen der vorliegenden Studie aber nicht erfasst, weil dazu keine gesammelten Daten verfügbar sind.

Tabelle 1: Grundsätzliche Charakteristika der staatlichen Stützungsmaßnahmen (Daten- und Informationsquellen: Amt für Volkswirtschaft, Steuerverwaltung, AHV, eigene Berechnungen)

Hilfsinstrument	Zeitraum	Bewilligte Anträge (eingegangene Anträge)	Dauer bis zur ersten Auszahlung oder Liquiditätsgewährung		Summe Auszahlungen/ Liquidität	Zielgruppe: Unternehmensart, Antragsbedingung, Branchen
			Ab Schliessung oder Öffnung	Ab erstem Antragseingang		
KAE	März 2020 bis Juni 2022	892 (1'034)	Weniger als 2 Wochen	Weniger als 2 Wochen	71'659'213 CHF	Die Antragsbedingungen des auch sonst verfügbaren Kurzarbeitsinstruments wurden auf den Pandemiefall ausgeweitet und auch in anderer Hinsicht aktualisiert.
BKZ	März 2020 bis Juni 2020	240 (366)	8 Wochen	2 Wochen	3'944'817 CHF	Von Schliessung oder ähnlich betroffene Unternehmen (KAE-berechtigt). Einzelne Abschnitte innerhalb NOGA-Branchen G, H, I, J, N, P, R, S (siehe Tabelle 7).
BKZ2	Okt. 2020 bis Nov. 2020	78 (101)	8 Wochen	6 Wochen	848'162 CHF	Wie bei BKZ
WEZ	Juli 2020 bis August 2020	126 (147)	7–12 Wochen	7 Wochen	1'480'107 CHF	Wie bei BKZ
UEK	März 2020 bis Juni 2020	663 (1'111)	2 Wochen	1 Woche	3'965'000 CHF	Unmittelbar von Schliessung oder ähnlich betroffene Kleinst- und Einzelunternehmen (nicht KAE-berechtigt). Einzelne Abschnitte innerhalb NOGA-Branchen G, H, I, J, N, P, R, S (siehe Tabelle 7).
UEK2	Okt. 2020 bis Nov. 2020	94 (184)	2 Wochen	1 Woche	742'819 CHF	Wie bei UEK
UEKplus	Dez. 2020 bis Juni 2021	165 (227)	4 Wochen	3 Wochen	6'388'519 CHF	Wie bei UEK
MEK	April 2020 bis Sept. 2020	591 (1'038)	8 Wochen	1 Woche	6'761'000 CHF	Mittelbar von Schliessung oder ähnlich betroffene Kleinst- und Einzelunternehmen (nicht KAE-berechtigt).
UWB	April 2020 bis Sept. 2020	138 (161)	12 Wochen	5 Wochen	765'250 CHF	Wie bei UEK
UWB2	Okt. 2020 bis Nov. 2020	35 (51)	5 Wochen	4 Wochen	134'675 CHF	Wie bei UEK
UWBplus	Dez. 2020 bis Juni 2021	47 (67)	6 Wochen	3 Wochen	543'881 CHF	Wie bei UEK
HFZ	Okt. 2020 bis Juni 2022	129 (196)		4 Wochen	20'908'598 CHF	Anspruch und Höhe gemäss Umsatzentwicklung (MwSt) gegenüber 2018 und 2019. Branchen: Gastronomie, Catering, Getränkehandel, Brauereien, Weinbau, Beherbergung, Eventbranche, Fitnessbranche, Reisebüros, Busunternehmen
SKBM	März 2020 bis Juni 2020	39 (54)	8–20 Wochen	1–2 Wochen	1'105'491 CHF	Beiträge für Organisationen in Sport, Kultur und Bildung mit eingeschränkter Aktivität oder finanziellen Einbussen wegen den staatlich angeordneten Massnahmen. Finanzbeitrag an vier Medienbetriebe basierend auf ordentlicher Medienförderung.
CTG	April 2020 bis März 2022	2'572			4'173'924 CHF	Unternehmen und sowie taggeldversicherte selbstständig Erwerbstätige.
ÜBK	März 2020 bis Juni 2022	266 (333)	Weniger als 3 Wochen	Weniger als 1 Woche	22'960'000 CHF	Einzelunternehmen, Personengesellschaften, juristische Personen (Gewerbebewilligung und Geschäftstätigkeit im Inland im Jahr 2019).
ZEM	März 2020 bis Juni 2022	311 (ca. 312)	Weniger als 2 Wochen	Weniger als 1 Woche	5'351'204 CHF	Mehrwertsteuerpflichtige Unternehmen.
ZEA	März 2020 bis Juni 2022	698			3'976'362 CHF	Sozialversicherungspflichtige Unternehmen.
Total	März 2020 bis Juni 2022				155'709'022 CHF	

KAE: Kurzarbeitsentschädigung; BKZ/BKZ2: Betriebskostenzuschuss; WEZ: Wiedereröffnungszuschuss; UEK/UEK2/UEKplus: Unterstützung unmittelbar betroffene Einzel- und Kleinunternehmen; MEK: Unterstützung mittelbar betroffene Einzel- und Kleinunternehmen; UWB/UWB2/UWBplus: Unterstützung weitere unmittelbar betroffene Beteiligte; HFZ: Härtefallzuschuss; SKBM: Unterstützungen für Sport, Kultur, Bildung und Medien; CTG: COVID-19-Taggeld; ÜBK: Staatlich besicherte Überbrückungskredite via Liechtensteinische Landesbank; ZEM: Zahlungserleichterungen Mehrwertsteuer; ZEA: Zahlungserleichterungen Beiträge AHV/IV/FAK.

Die Stützungsmaßnahmen wurden vorwiegend über das Amt für Volkswirtschaft koordiniert und ausbezahlt. Ausnahmen waren das COVID-19-Taggeld, welches über die Krankenkassen abgewickelt wurde, die Überbrückungskredite via Liechtensteinische Landesbank sowie die Zahlungsaufschübe bei der AHV und der Steuerverwaltung. Alle Stützungsmaßnahmen liefen zwar bis spätestens Ende Juni 2022 aus, da in einigen Fällen aber auch rückwirkend noch Anträge eingereicht werden konnten oder noch weitere Abklärungen notwendig waren, wurden vereinzelt noch Auszahlungen über Mitte 2022 hinaus ausgeführt.

Die quantitativ wichtigsten Stützungsinstrumente in der Frühphase der Pandemie, die mit einem massiven Wirtschaftseinbruch im ersten Halbjahr 2020 zusammenfiel, waren KAE und ÜBK (auch über den gesamten Zeitraum betrachtet, wie Tabelle 1 zeigt). Mit zunehmender Dauer der Pandemie und nachdem sich grosse Teile der Wirtschaft auf die geänderten Rahmenbedingungen einstellen konnten, wurden zunehmend die HFZ zum quantitativ wichtigsten Instrument. In einer Ende Mai 2020, also rund zwei Monate nach Einführung der Stützungsmaßnahmen, vom Liechtenstein-Institut durchgeführten Umfrage (MARXER [2020]) bei 415 liechtensteinischen Unternehmen mit 21'038 Beschäftigten zeigte sich, dass rund 56% der an der Umfrage teilnehmenden Unternehmen bis dahin schon Gebrauch von den staatlichen Unterstützungsmassnahmen gemacht hatten.

Bei der Stützung der Wirtschaft waren während der Corona-Rezession über die dargestellten Stützungsinstrumente hinaus auch die automatischen volkswirtschaftlichen Stabilisatoren wie das Steuer- und Sozialsystem zentral. Diese wirken antizyklisch und reduzieren in einer Rezession die Zahlungen des Privatsektors an den Staat (Steuern und Abgaben) und erhöhen die Transfers vom Staat an den Privatsektor (Arbeitslosengeld, Sozialhilfe etc.). Diese werden in der vorliegenden Studie nicht berücksichtigt, da sie keinen Pandemie-spezifischen, wirtschaftspolitischen Eingriff des Staates darstellten. Ebenfalls eine stabilisierende Rolle spielten die Geldpolitik der Schweizerischen Nationalbank und die internationale Fiskalpolitik mit ihren Stützungs- und Konjunkturpaketen über Liechtensteins Güterexport- und internationale Finanzdienstleistungsorientierung, welche massgeblich zur konjunkturellen Erholung Liechtensteins im zweiten Halbjahr 2020 beitrugen.

Nachfolgend werden die einzelnen Stützungsmaßnahmen detaillierter beschrieben. Auch wird der zeitliche Verlauf sowie die sektorale Konzentration diskutiert, wobei letzteres nur für eine eingeschränkte Auswahl an Stützungsinstrumenten auf Basis der verfügbaren Daten möglich ist. Dabei ist im Vergleich mit BRUNHART UND GEIGER [2020] zu berücksichtigen, dass für diese aktualisierte Studie fast ausschliesslich Datenreihen und -quellen verfügbar sind – selbstverständlich in weitergeführter, aktualisierter Form –, welche bereits damals vorlagen (siehe hierzu auch Anhang A.1). Somit ist eine granulare Analyse auch bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich. Eine wichtige Ausnahme stellen die Kurzarbeitsdaten dar, welche mittlerweile nach Branchen, Anzahl betroffene Unternehmen, Grösse der betroffenen Unternehmen und Anzahl Mitarbeitende in Kurzarbeit gekreuzt über den Zeitverlauf aufgeschlüsselt wurden. Zu allen anderen Stützungsinstrumenten liegen diese aufgeschlüsselten Daten nicht vor, ausser für die später dazugekommenen Härtefallzahlungen, welche im Total über die gesamte Zeitdauer nach Branchen gegliedert verfügbar sind (nicht aber der Branchenverlauf über die Zeit). Darüber hinaus ist zu erwähnen, dass für die KAE nur bis Juni 2020 analytisch ebenfalls relevante Daten nach Auszahlungs- oder Antragszeitpunkt vorliegen, weil diese danach amtlich nur noch nach Referenzzeitpunkt erfasst

wurden (also auf welchen Kurzarbeitsmonat sich die später geleistete Auszahlung bezieht). Auch für einzelne andere Instrumente, wie das CTG, sind die genauen Auszahlungszeitpunkte nicht verfügbar. Zudem liegen für einzelne Stützungsinstrumente keine Daten nach Wochenfrequenz vor, sondern nur nach Monaten oder Quartalen, was die Beurteilung der Auszahlungsgeschwindigkeit erschwert.⁴

2.1 Die einzelnen Stützungsmaßnahmen im Detail

Die verschiedenen Unterstützungsinstrumente setzen sich im Wesentlichen aus drei Arten von Massnahmen zusammen (Kurzarbeit, Zuschüsse, Liquiditätshilfen) und werden hier in fünf Gruppen zusammengefasst: Kurzarbeitsentschädigungen, Betriebskosten- und Wiedereröffnungszuschüsse, Zuschüsse für Einzel- und Kleinstunternehmen, weitere Zuschüsse sowie Liquiditätshilfen.

Kurzarbeitsentschädigungen

Die wichtigste Massnahme zur Verhinderung von Entlassungen und Insolvenzen und zur Stabilisierung der Löhne war in Liechtenstein (sowie in vielen anderen Staaten) die Kurzarbeitsentschädigung (KAE), wie auch anhand der Auszahlungssumme in Tabelle 1 abgelesen werden kann. In Liechtenstein wurden bereits während der Finanzkrise 2008/09 positive Erfahrungen mit dem Kurzarbeitsinstrument gemacht und die Kurzarbeitsentschädigung war speziell während der zwar kurzen (v-artigen), aber sehr tiefen Corona-Rezession zentral, um die Produktionskapazitäten vorübergehend zu stabilisieren. Liechtenstein passte bereits am 17. März 2020 die Kurzarbeitsregelungen dahingehend an, dass im Pandemiefall oder bei behördlichen Massnahmen die Bewilligung von Kurzarbeit möglich wurde. Zudem wurden beschleunigte Verfahrensabläufe eingeführt und die Wartefrist auf einen Tag reduziert. Neu war die Kurzarbeit auch für Lehrlinge, Praktikanten, befristet Angestellte und Personen auf Abruf möglich.

Im Gegensatz zu den meisten anderen Unterstützungszahlungen sind für die KAE keine durchgängigen Daten nach Zeitpunkt des Antrageingangs und der Auszahlung (Valuta) und auch nicht nach Kalenderwochen, sondern nur nach Monatsfrequenz, verfügbar. Aus den bis Mitte 2020 amtlich noch erhobenen Valuta-Zahlen lässt sich bezüglich Auszahlungszeitpunkt aber ableiten, dass schon kurz nach den ersten Schliessungen Kurzarbeitsentschädigungen ausbezahlt wurden: im März 2020 bereits in Höhe von 1'572'464 CHF und im April 2020 dann 8'326'857 CHF. Die Auszahlungen fanden bis zu zweimal pro Woche statt.

Anträge für coronabedingte Kurzarbeitsentschädigung konnten bis zum Referenzmonat Juni 2022 eingereicht werden. Da im Falle der Kurzarbeit nachträglich (bis zu drei Monate nach dem Referenzmonat) Anträge möglich sind, lief die Antragsfrist Ende September 2022 ab. Über den gesamten Zeitraum wurden von 1'034 eingegangenen Anträgen 892 bewilligt und mit der Summe von 71'659'213 CHF ausbezahlt, welche an 687 Betriebe für 8'748 von Kurzarbeit betroffene Mitarbeitende floss.

⁴ Zusätzliche Daten und Aufschlüsselungen konnten auf Anfrage seitens der Studienautoren nicht separat erhoben werden, weil die Erhebung bei den verantwortlichen Ämtern einen zu hohen Aufwand verursacht hätte. Im folgenden Kapitel werden alle entsprechend der Datenverfügbarkeit vorliegenden und relevanten Informationen, welche für die Studie bereitgestellt wurden, so detailliert wie möglich berücksichtigt und ausgewertet (siehe Anhang A.1). Die Datenrestriktionen werden dadurch etwas abgeschwächt, dass sich bei den meisten Stützungsinstrumenten die zu erwartende Branchenaufteilung bei Anträgen und Auszahlungen implizit aus der spezifischen Zielgruppe der Hilfsinstrumente ergibt (z. B. BKZ/BKZ2, WEZ, UEK/UEK2/UEKplus, UWB/UWB/UWBplus, SKBM).

Betriebskosten- und Wiedereröffnungszuschüsse

Unternehmen, die von einer behördlich angeordneten Schliessung oder in ähnlichem Ausmass betroffen und kurzarbeitsberechtigt waren, konnten einen Betriebskostenzuschuss beantragen, um einen Beitrag an die Fixkosten, welche trotz der Schliessung anfielen, zu erhalten. Nach den ersten Schliessungen im März 2020 wurde der Betriebskostenzuschuss (BKZ) implementiert und nach der zweiten Schliessungsphase im Oktober 2020 erneut gewährt (BKZ2). Insgesamt wurden von 467 Anträgen 318 bewilligt und ab Ende April 2020 in der Summe von 4'729'979 CHF ausbezahlt (siehe auch Abbildung 7 im Anhang).

Zudem waren die zu BKZ berechtigten Unternehmen ebenfalls dazu berechtigt, einen Wiedereröffnungszuschuss (WEZ) für die Phase der stufenweisen Lockerungen beziehungsweise Aufhebung der Schliessungen, welche zwischen dem 27. April und dem 6. Juni 2020 stattfand, zu beantragen. Von 147 Anträgen wurden 126 bewilligt und dafür beginnend mit Mitte Juli 2020 Zahlungen in Höhe von 1'480'107 CHF geleistet (siehe Abbildung 7).

Zuschüsse für Einzel und Kleinstunternehmen

Selbstständige und Kleinstunternehmen, die nicht berechtigt waren, Kurzarbeitsentschädigung zu beantragen, wurden durch separate Instrumente unterstützt. Unmittelbar von Schliessungen ab Mitte März 2020 betroffene Einzel- und Kleinstunternehmen konnten finanzielle Unterstützung (UEK) beantragen. Von Schliessungen betroffene Unternehmen erhielten zudem einen einmaligen Zuschuss für die Wiedereröffnung. Zudem konnten Ehegatten/Ehegattinnen, welche in einem UEK-berechtigten Betrieb arbeiteten, eine zusätzliche Unterstützung beantragen (UWB). Anfang April 2020 wurde eine ähnliche Unterstützung für die mittelbar betroffenen Einzel- und Kleinstunternehmen (MEK) eingeführt. Im Zuge der zweiten Schliessungsphase Ende Oktober 2020 wurde die Unterstützungen für unmittelbar betroffene Einzel- und Kleinstunternehmen und deren weitere Beteiligte reaktiviert (UEK2, UWB2) sowie ab Ende 2020 angepasst und erweitert (UEKplus, UWBplus).

Insgesamt gingen für UEK/UEK2/UEKplus 1'522 Anträge ein (922 bewilligt), für UWB/UWB2/UWBplus 279 (220 bewilligt) und für MEK 1'038 (591 bewilligt). Für UEK wurden ab Anfang April 2022 kumuliert 3'965'000 CHF, für UWB ab Anfang/Mitte Juni 2020 kumuliert 765'250 CHF und für MEK ab Mitte Mai 2020 kumuliert 6'761'000 CHF ausbezahlt. Im Zuge von UEK2 flossen ab Anfang November 2020 kumuliert 742'819 CHF und für UWB2 kumuliert ab Ende November 2020 134'675 CHF. Ab Mitte Januar 2021 wurden für UEKplus kumuliert 6'388'519 CHF und für UWBplus ab Ende Januar 2021 kumuliert 543'881 CHF an Auszahlungen geleistet (siehe Abbildung 8 im Anhang).⁵

Weitere Zuschüsse

Zusätzlich zu den Unterstützungszahlungen für unmittelbar und mittelbar betroffene Unternehmen wurden ab Dezember 2020 Betriebe, die in Branchen tätig waren, welche längerfristig wirtschaftlich unter der COVID-19-Pandemie litten, mit Härtefallzahlungen (HFZ) finanziell unterstützt. Als solche wurden folgende Branchen identifiziert: Gastronomie, Catering, Getränkehandel,

⁵ Die zeitreihenanalytische Auswertung der zeitlichen Korrelationsstruktur liefert statistisch signifikante Kreuzkorrelationen (zeitlich verschobene Korrelationen) für zwei und für drei Wochen Abstand nach Eingang der Aufträge, was auf eine durchschnittliche Auszahlungsdauer von 2–3 Wochen nach Antragsingang hinweist. Diese Kreuzkorrelationsanalysen sind datenbedingt nur für UEK/UEK2/UEKplus möglich, weil nur diese Instrumentengruppe eine ausreichend lange Zeitreihe mit genügend kontinuierlich erfolgten Auszahlungszeitpunkten aufweist.

Brauereien, Weinbau, Beherbergung, Eventbranche, Fitnessbranche, Reisebüros und Busunternehmen. Insgesamt flossen im Zuge der Härtefallzahlungen, welche in mehreren Schritten bis Mitte 2022 verlängert wurden, von Januar 2021 bis Dezember 2022 kumuliert 20'908'598 CHF (siehe Abbildung 9 im Anhang). Von 196 Anträgen wurden 129 bewilligt.

Bereits im ersten Massnahmenpaket der Regierung vom März 2020 waren neben den Unterstützungszahlungen für Wirtschaftstreibende auch Finanzbeiträge für Organisationen in den Bereichen Sport, Kultur und Bildung vorgesehen, weil diese in ihrer Aktivität eingeschränkt wurden oder wegen den behördlichen Corona-Eindämmungsmassnahmen finanzielle Einbussen erlitten. Zudem beschloss die Regierung Zuschüsse an die liechtensteinischen Medien, um deren Relevanz für die Information in Pandemiezeiten Rechnung zu tragen. Die Zuschüsse für Sport, Kultur, Bildung und Medien (SKBM) wurden ab Mitte Mai 2020 ausbezahlt und es flossen insgesamt 1'105'491 CHF (siehe Abbildung 9). Dabei wurden von 54 Anträgen 39 bewilligt.

Unter bestimmten Voraussetzungen konnten Unternehmen für ihre Beschäftigten oder selbstständig Erwerbstätige mit der entsprechenden Taggeldversicherung ein COVID-19-Taggeld (CTG) beantragen (vgl. Kapitel zum COVID-19-Taggeld in AMT FÜR VOLKSWIRTSCHAFT [2023]). Zeitpunkt und Verlauf der Auszahlungen über die Zeit sind nicht verfügbar, weil beim Amt für Volkswirtschaft nur die Zahlungen an die Krankenkassen erfasst wurden, nicht aber deren jeweiligen Zahlungen an die Unternehmen/selbstständig Erwerbstätigen.⁶ Insgesamt wurden Anträge für 2'572 Personen gutgeheissen und 4'173'924 CHF an COVID-19-Taggeldern ausbezahlt.

Liquiditätshilfen

Um Insolvenzen zu verhindern und Arbeitsplätze zu erhalten, wurden in Liechtenstein neben Zuschüssen im März 2020 auch verschiedene Liquiditätshilfen eingeführt, damit die Unternehmen ihren kurzfristigen Zahlungsverpflichtungen besser nachkommen konnten. Einerseits wurde ein vereinfachter und schnellerer Zugang zu Bankkrediten geschaffen und diese staatlich besichert, um die Abfederung von Liquiditätsengpässen zu ermöglichen. Zum anderen wurde die Möglichkeit zu Zahlungserleichterungen respektive -aufschüben bei Mehrwertsteuer- und Sozialversicherungszahlungen gewährt.

Die staatliche Ausfallgarantie für die Vergabe von liquiditätssichernden Überbrückungskrediten (ÜBK) an liechtensteinische Unternehmen wurde durch die Liechtensteinische Landesbank abgewickelt und sollte im Besonderen dazu beitragen Liquiditätsengpässe zu mildern, bis die Auszahlungen der staatlichen Unterstützungszuschüsse erfolgten. Antragsberechtigt waren sowohl Einzelunternehmen, Personengesellschaften wie auch juristische Personen mit Konzession und Geschäftstätigkeit im Inland. Die Kreditbewilligung/-gewährung erfolgte in der Regel innerhalb weniger Tage und mit Stand per 12. Oktober 2022 wurden von 333 eingegangenen Kreditanträgen 266 im Umfang von 22'960'000 CHF bewilligt.⁷ Die durchschnittliche Kredithöhe lag dabei bei rund 86'000 CHF. Die Mehrzahl der Kreditanträge konnte bereits im ersten Halbjahr 2020 ver-

⁶ Hier wurden deshalb Zahlungen des Amtes für Volkswirtschaft an die Krankenkassen verwendet, auch weil dies ja ebenfalls schon einen finanziellen Transfer vom Staat zu Privatwirtschaft darstellt.

⁷ Für den Quartalsverlauf der staatlich besicherten Kreditgewährungen (Abbildung 1 und Tabelle 5) wurde der Zeitverlauf der bewilligten Anträge mit der durchschnittlichen Kreditsumme von 86'000 CHF verwendet, weil nur die bewilligte Antragszahl (nicht aber die bewilligte Kreditsumme in CHF) zeitlich disaggregiert vorlag. Mit dieser Approximation wurde die bekannte, über den gesamten Zeitverlauf kumulierte Gesamtkreditsumme von 22'960'000 CHF aber sehr nahe getroffen, was das Vorgehen stützt.

zeichnet werden. Bis zum 31. März 2020 wurden bereits 87 Anträge bewilligt und zeitlich kumuliert 229 von März 2020 bis zum 29. Juni 2022 (siehe hierzu auch BRUNHART UND GEIGER [2020, S. 28] und Abbildung 10 in AMT FÜR VOLKSWIRTSCHAFT [2023]).

Für die Mehrwertsteuer besteht die Möglichkeit zu Zahlungserleichterungen (ZEM), welche auch während der Pandemie (mit erleichtertem Zugang) beantragt werden konnten. Zwischen März 2020 und Ende Juni 2022 machten 138 Unternehmen davon Gebrauch. Bis Ende 2022 wurden Zahlungserleichterungen im Umfang von 5'351'204 CHF bewilligt (siehe Abbildung 10 im Anhang). Davon waren bis zum 31.12.2022 noch 47'496 CHF offen/ausstehend, bei Abschreibungen von 69'463 CHF. Die Zahlungsaufschübe betragen im Durchschnitt zwischen ein und zwei Quartalen (136 Tage). Anträge wurden in der Regel noch am selben Tag bewilligt und nur sehr wenige abgelehnt (bis Ende 2022 ca. 10 von 311).

Auch in Bezug auf die Sozialversicherungsbeiträge, welche an die AHV auszurichten sind, wurden Zahlungserleichterungen gewährt (ZEA): Vom ersten Quartal 2020 bis zum vierten Quartal 2022 wurden 698 Anträge auf Zahlungserleichterung bewilligt und Aufschübe in der kumulierten Höhe von 3'976'362 CHF gewährt. Die Zahlungsaufschübe wurden für maximal drei Monate gewährt und per Stichtag 27.3.2023 waren davon noch 334'211 CHF ausstehend (siehe Abbildung 10).

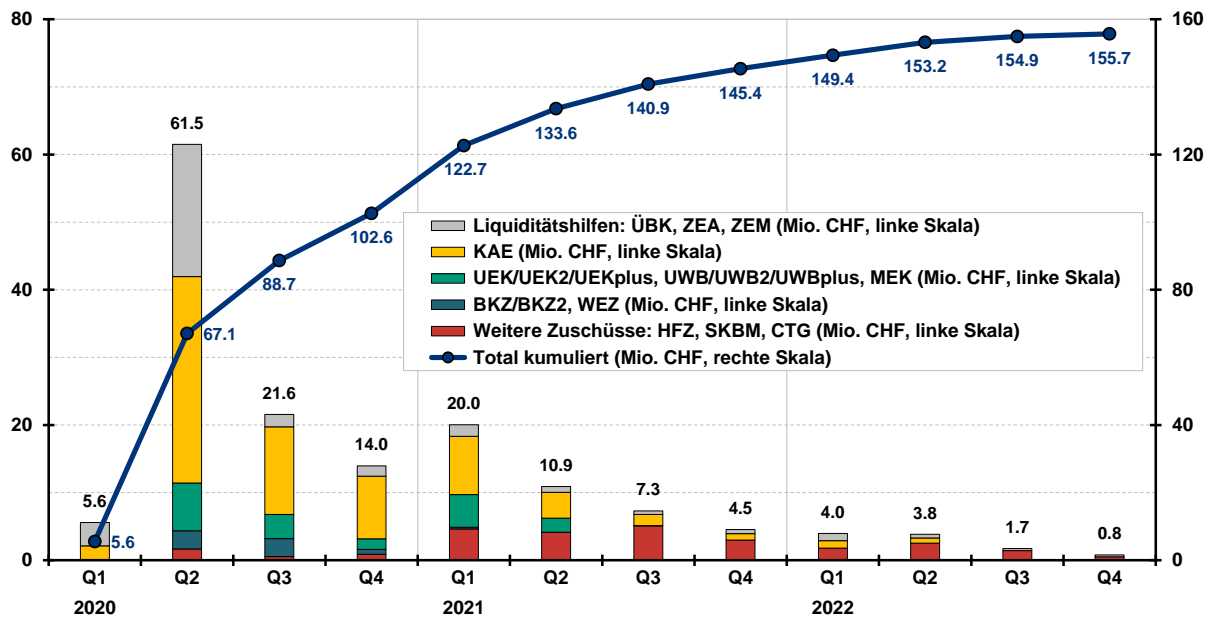
Bei den Zahlungserleichterungen ZEM und ZEA kann aufgrund der Datenlage nicht über den gesamten Zeitraum 2020–2022 genau unterschieden werden, welche Erleichterungen ausschliesslich wegen der Corona-Pandemie beantragt wurden. Generell ist aber davon auszugehen, dass die allermeisten im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie standen.

2.2 Zusammensetzung der Stützungsmaßnahmen im Verlauf der Pandemie

Betrachtet man in Abbildung 1 den Verlauf der Auszahlungen der Stützungsmaßnahmen, wird deutlich, dass im zweiten Quartal 2020 die meisten Zahlungen erfolgten (die detaillierten Zahlenwerte zu Abbildung 1 sind in Tabelle 5 ausgewiesen).⁸ Danach flachte der Verlauf der Auszahlungen mit zunehmender Anpassung an die sich durch die Pandemie veränderten Rahmenbedingungen kontinuierlich ab. Parallel zu dieser Entwicklung wurde mit der Einführung der Härtefallzahlungen ein zusätzliches Instrument für jene Bereiche geschaffen, deren Geschäftstätigkeit durch die Pandemie in der längeren Frist am nachhaltigsten beeinträchtigt wurde. Die Härtefallzahlungen nahmen ab Mitte 2021 relativ zu der Gesamtsumme sukzessive einen immer wichtigeren Stellenwert ein. In Summe wurden über den gesamten Beobachtungszeitraum Kurzarbeitsentschädigungen, Zuschüsse und Liquiditätshilfen in Höhe von 155.7 Mio. CHF ausbezahlt respektive gewährt.

⁸ Dies ist auch dann der Fall, wenn man für die KAE im zweiten Quartal die Auszahlungen nach Valuta-Prinzip statt Referenz-Prinzip (siehe Anhang A.1) berücksichtigt. Nach Valuta-Prinzip sind für die KAE aber nur das erste und zweite Quartal 2020 vorliegend, weshalb für Abbildung 1 und Tabelle 5 bezüglich KAE durchgängig das Referenz-Prinzip verwendet wurde.

Abbildung 1: Zeitlicher Verlauf der finanziellen Aufwendungen für die Stützungsmaßnahmen in Form von Auszahlungen und Liquiditätshilfen (Datenquelle: Amt für Volkswirtschaft, Steuerverwaltung, AHV, eigene Berechnungen)



Bis inklusive des ersten Quartals 2021 waren Kurzarbeitsentschädigungen das quantitativ wichtigste Stützungsinstrument. Bis zu diesem Zeitpunkt konnten sich weite Teile der Wirtschaft auf die Pandemie einstellen, worauf die Bedeutung der Kurzarbeit zurückging. Ab dem zweiten Quartal 2021 floss der quantitativ grösste Teil der Stützungsleistungen via Härtefallzuschüsse.

Abbildung 2: Anzahl Beschäftigte in Kurzarbeit nach Branchen (Datenquelle: Amt für Statistik)

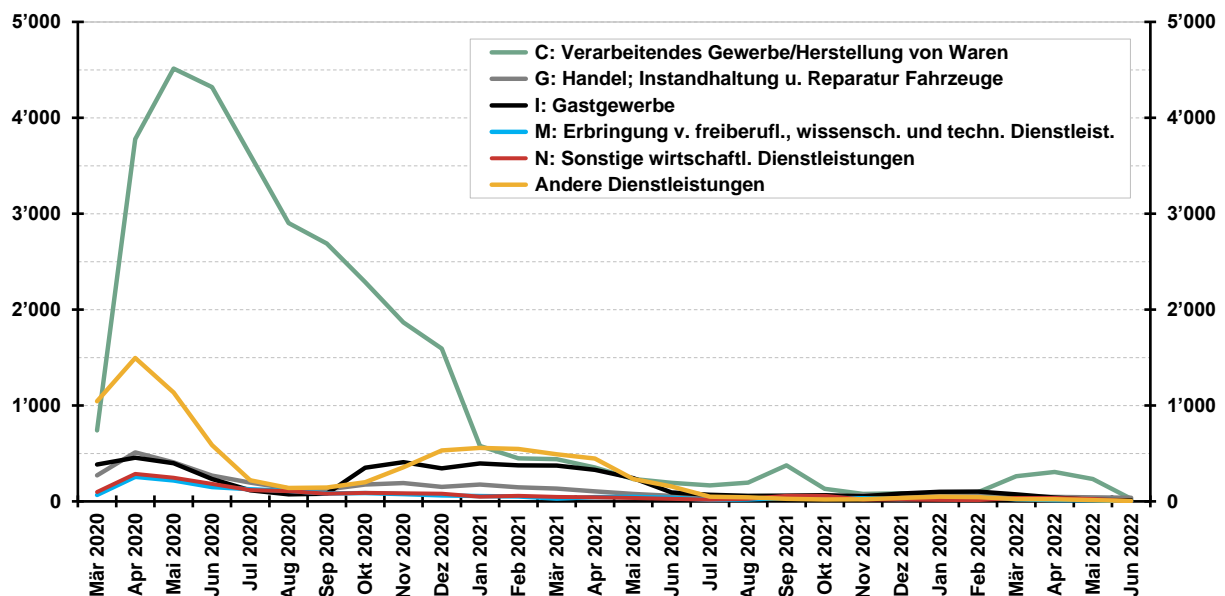


Abbildung 2 zeigt die Anzahl Beschäftigter in Kurzarbeit nach Branchen von März 2020 bis Juni 2022. Betrachtet man die Entwicklung über die Zeit, so wird ersichtlich, dass die Phase, in der Kurzarbeit in grossem Ausmass in Anspruch genommen wurde, relativ kurz war. Auf dem Höhepunkt im Mai 2020 waren gesamtwirtschaftlich gesehen 6'997 Beschäftigte in Kurzarbeit, was

gemessen an der Beschäftigtenzahl in Liechtenstein von Ende 2019 einem Anteil von 17.4% entsprach. In der Frühphase der Pandemie, in der die behördlichen Eindämmungsmassnahmen am stärksten ausgeprägt waren und sich die Betriebe noch nicht an die geänderten Rahmenbedingungen anpassen konnten, kamen die meisten Beschäftigten in Kurzarbeit aus dem Industriesektor. Nachdem die internationale Nachfrage im Zuge der wirtschaftlichen Erholung wieder Fahrt aufnahm (siehe Kapitel 3), musste in der Industrie immer weniger Kurzarbeit in Anspruch genommen werden. Wie Abbildung 12 im Anhang zeigt, war relativ zur Beschäftigung (Ende 2019) in den jeweiligen betrachteten Branchen die Gastronomie am stärksten von Kurzarbeit betroffen, mit einem 49.9%-Anteil Beschäftigter in Kurzarbeit im April 2020 und 44.8% im November 2020. Aber auch der Bereich «verarbeitendes Gewerbe/Herstellung von Waren», welcher den Grossteil des Industriesektors ausmacht, war mit einem 39.1%-Anteil an Beschäftigten in Kurzarbeit (Mai 2020) vorübergehend besonders betroffen.

Betrachtet man die Komposition von Unternehmen in der Phase, in der Kurzarbeit stärker ausgeprägt war (sich also über 1'000 Beschäftigte insgesamt in Kurzarbeit befanden), kann festgestellt werden, dass zu Beginn der Corona-Rezession das Instrument der Kurzarbeit vor allem von sehr grossen und besonders konjunkturrelevanten Unternehmen in Anspruch genommen wurde (siehe Abbildung 11 im Anhang). Sobald sich die internationale Nachfrage wieder erhöhte, nahmen diese grossen Unternehmen, die insbesondere der Industrie zuzuordnen sind, ihre Geschäftstätigkeit wieder in normalem Ausmass auf.

Tabelle 2: Bezug von Kurzarbeit nach Branchen von März 2020 bis Juni 2020 kumuliert
(Datenquelle: Amt für Statistik)

Sektor/Branche (NOGA-Code)	Kurzarbeitsentschädigung (KAE) März 2020–Juni 2022		
	Ausbezahlte KAE (CHF)	Unternehmen mit Kurzarbeit	Beschäftigte in Kurzarbeit
Landwirtschaft, Industrie (A–F)	41'236'032	106	5'233
Verarbeitendes Gewerbe (C)	40'765'631	79	5'128
Andere	470'401	27	105
Dienstleistungen (G–U)	30'423'181	581	3'515
Handel; Instandhaltung und Reparatur Fahrzeuge (G)	5'729'483	128	628
Gastgewerbe (I)	7'592'591	93	585
Freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstl. (M)	2'223'746	55	297
Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen (N)	2'001'722	46	355
Andere	12'875'640	259	1'650
Total	71'659'213	687	8'748

Tabelle 2 zeigt zusammenfassend die kumulierten Auszahlungen der Kurzarbeitsentschädigungen, aufgeschlüsselt nach einzelnen Branchen. Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Kurzarbeit insbesondere bis Herbst 2020 eine wichtige Rolle innehatte, um die gesamtwirtschaftliche Produktionskapazität zu erhalten. Nachdem sich die Wirtschaft im Rahmen des Möglichen auf die Pandemie eingestellt hatte und die Eindämmungsmassnahmen zurückgefahren werden konnten, kam der Kurzarbeit vor allem die Funktion zu, die von der Pandemie besonders betroffenen Bereiche weiter zu stabilisieren. Ab April 2021 wurde nur noch für weniger als 1'000 Beschäftigte Kurzarbeit bezogen. Diese waren vor allem Sektoren zuzuordnen, die stärker von der Pandemie beeinträchtigt waren (z. B. aus dem Gastgewerbe).

Neben der sektoralen Aufschlüsselung der Kurzarbeitsentschädigung, erlauben die vorliegenden Daten auch für die in ihrem finanziellen Umfang ebenfalls sehr wichtigen Härtefallzahlungen eine sektorale Zuordnung. Tabelle 3 zeigt die Branchen, welche für Härtefallzuschüsse infrage kamen, und die diesbezüglich geleisteten Zahlungen.

Tabelle 3: Härtefallzahlungen nach Branche von Januar 2021 bis Dezember 2022 kumuliert (Datenquelle: Amt für Volkswirtschaft)

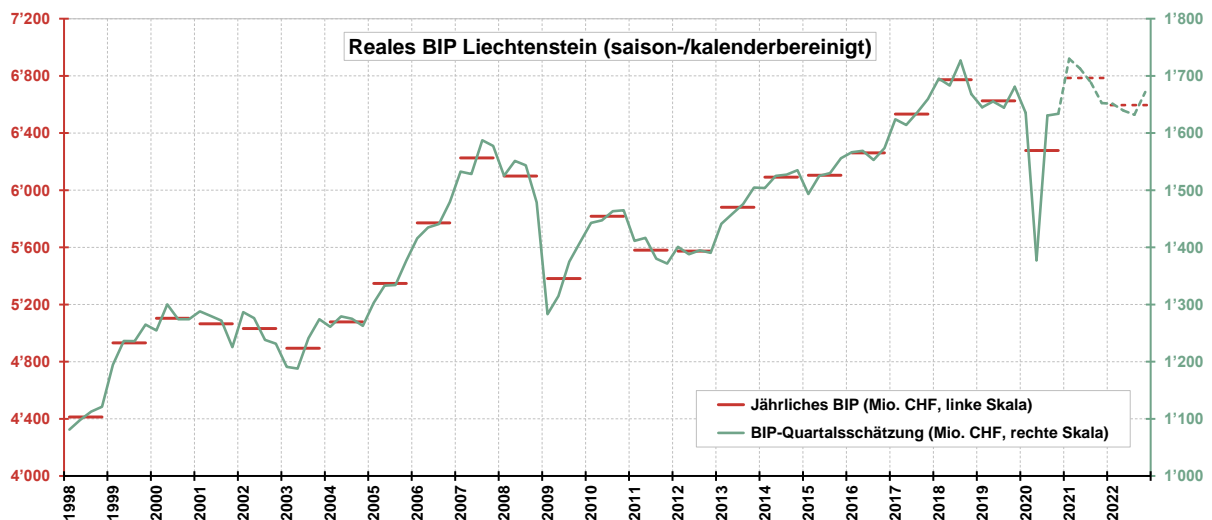
	Härtefallzahlungen
Gastronomie	9'769'254 CHF
Catering	4'445'240 CHF
Beherbergung	2'011'421 CHF
Reisebüros	1'337'204 CHF
Eventbranche	1'264'337 CHF
Fitnessbranche	777'324 CHF
Busunternehmen	689'269 CHF
Getränkehandel	300'142 CHF
Brauereien	224'460 CHF
Weinbau	89'947 CHF
Total	20'908'598 CHF

Während Liquiditätshilfen und Kurzarbeit für einen grossen Teil der Wirtschaft zugänglich gemacht wurden und insbesondere die volkswirtschaftlichen Kapazitäten in der Frühphase der Pandemie stabilisieren sollten, wurden die Härtefallzahlungen erst später implementiert und mit spezieller Fokussierung auf jene Bereiche eingesetzt, welche mit persistenten durch die Pandemie ausgelösten Nachfrageeinbrüchen konfrontiert waren.

3 DYNAMIK DER CORONA-REZSSION UND ZEITLICHE KOINZIDENZ MIT DEN STÜTZUNGSMASSNAHMEN

Die liechtensteinische Konjunktur ist im Vergleich zu anderen Volkswirtschaften sehr volatil und reagiert auf internationale Boom- und Rezessionsperioden relativ stark. Abbildung 3 zeigt den Verlauf des realen Bruttoinlandsprodukts (BIP) in Preisen von 2022, um eine bessere zeitliche Vergleichbarkeit sicherzustellen. Die hohe Volatilität lässt sich sowohl im Quartals- wie im Jahresverlauf identifizieren und kann mit weiter unten ausgeführten kleinheitsspezifischen Faktoren, mit der sehr hohen Exportorientierung und der Spezialisierung Liechtensteins in Investitions- und Intermediärgütern begründet werden. Des Weiteren bringt auch die relativ grosse Bedeutung des Finanzsektors eine erhöhte Volatilität des liechtensteinischen BIP mit sich, da Finanzmärkte in der Regel stärker schwanken als die Realwirtschaft (vgl. BRUNHART UND GEIGER [2019]).

Abbildung 3: Reales, saison-/kalenderbereinigtes BIP Liechtensteins (Datenquellen: Amt für Statistik, Schätzungen Liechtenstein-Institut)

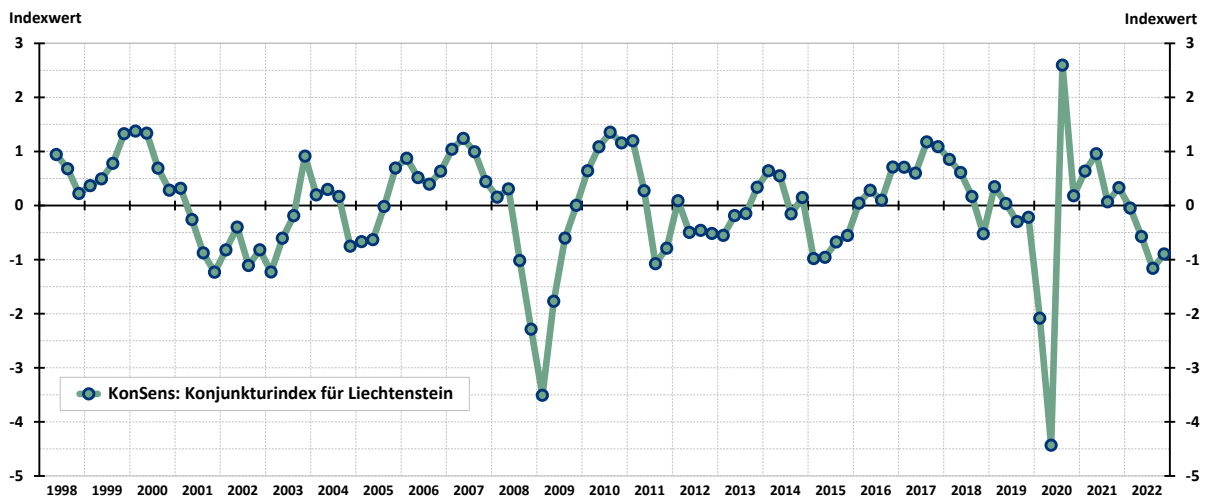


Volatilität ist eng verbunden mit Kleinstaatlichkeit: Kleinheit führt tendenziell zu höherer Außenhandelsorientierung, geringerer Diversifikation und fehlendem Spielraum in der Fiskal- und Geldpolitik. So schwankte das reale BIP in den europäischen Kleinstaaten Andorra, Island, Luxemburg, Liechtenstein, Malta, Monaco und San Marino gemessen an der Standardabweichung der Wachstumsrate zwischen 1996 und 2019 im Durchschnitt mehr als doppelt so stark wie jenes der jeweiligen grösseren Nachbarstaaten (vgl. BRUNHART, GEIGER UND RITTER [2022]).

Die Corona-Rezession bildet im Hinblick auf die überproportional starke Reaktion kleinerer Staaten auf internationale Konjunkturschwankungen aber eine Ausnahme. Die gesundheitspolitischen Eindämmungsmassnahmen sowie die Zurückhaltung aufseiten der Konsumentinnen und Konsumenten aus ökonomischer oder gesundheitlicher Vorsicht beeinträchtigten in erster Linie die Binnennachfrage. Während diese in Kleinstaaten traditionell eine geringe Rolle spielt, ist sie in grösseren Staaten ein wichtiges und in der Regel konjunkturell stabiles Element (BRUNHART, GEIGER UND RITTER [2022]).

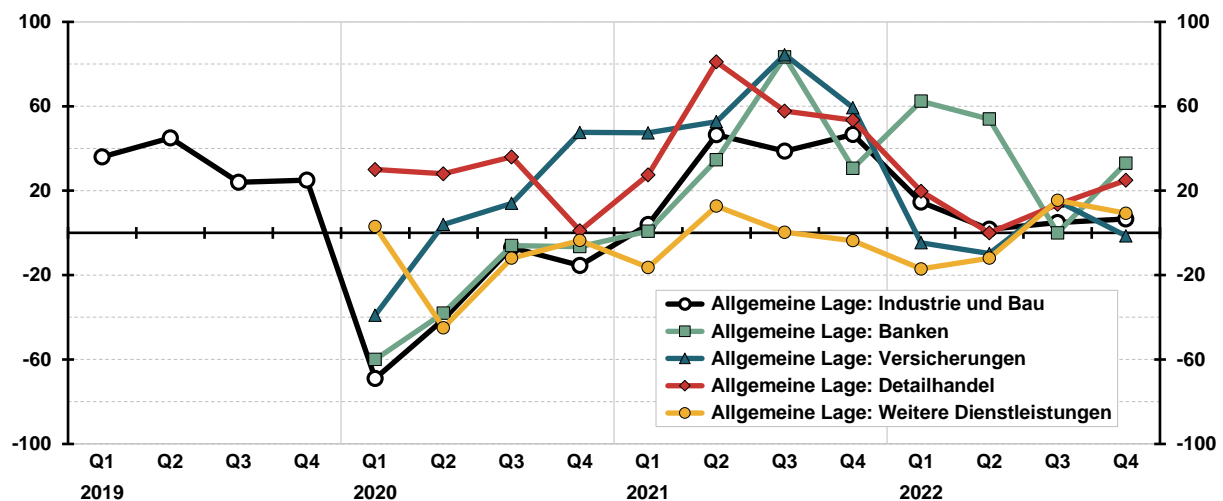
Während der Finanzkrise 2008/09 betrug der reale BIP-Einbruch -0.6% im Jahr 2008 und nochmals -11.4% im Jahr 2009. Auf Basis der noch provisorischen (sprich erst im November 2023 final revidierten) Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung 2020 des Amtes für Statistik kann für 2020 von einem realen BIP-Einbruch von -5.3% ausgegangen werden. Die Corona-Rezession scheint in Liechtenstein also deutlich weniger tief ausgefallen zu sein als der Einbruch von 2008/09, während es in den umliegenden (grösseren) Staaten genau umgekehrt war. Für 2021 kann auf Basis der BIP-Schätzrechnung des Amtes für Statistik ein reales Wachstum von rund $+8\%$ angenommen werden. In der jährlich Ende März für das gerade abgelaufene Jahr publizierten BIP-Schätzung des Liechtenstein-Instituts wurde das reale BIP-Wachstum 2022 jüngst auf circa -3% geschätzt. Der kürzlich erfolgte Einbruch kann aber nicht umfassend mit der Corona-Pandemie in Verbindung gebracht werden, sondern ist insbesondere im Kontext des Ukraine-Kriegs und der sich international wieder eindunkelnden Konjunkturstimung zu sehen.

Abbildung 4: Konjunkturindex KonSens (Quelle: Liechtenstein-Institut)



Auch wenn die Corona-Rezession im Vergleich zur Finanzkrise und vor dem Hintergrund der üblicherweise hohen Volatilität Liechtensteins eine weniger dramatische Zäsur als in anderen Staaten darstellte, stellte sie gleichwohl einen massiven Wirtschaftseinbruch dar. Insbesondere hat sie die liechtensteinische Wirtschaft in einem beispiellosen Tempo erfasst. Das zeigt der in Abbildung 4 dargestellte Konjunkturindex «KonSens», der 16 vierteljährlich verfügbare Konjunkturindikatoren für Liechtenstein bündelt. Einerseits war die massive und abrupte konjunkturelle Talfahrt mit zwei Quartalen sehr kurz, andererseits aber auch der einsetzende Aufschwung rasch. Bereits im dritten Quartal 2020 war der KonSens wieder positiv, was auf ein volkswirtschaftliches Wachstum über dem historischen Durchschnitt hindeutet.

Abbildung 5: Indexierte Einschätzung der «Allgemeinen Lage» bei Unternehmen gemäss Konjunkturumfrage (Datenquelle: Amt für Statistik)



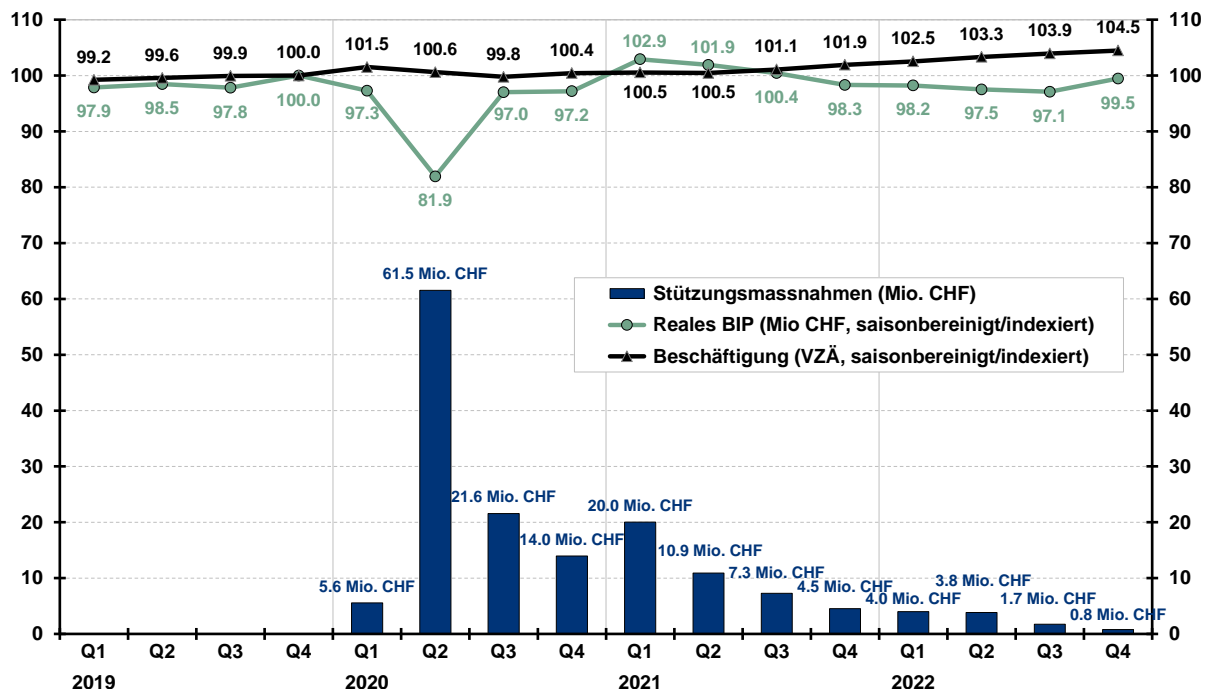
Ähnlich schnell erholte sich die Stimmungslage in weiten Teilen der Wirtschaft, was anhand der allgemeinen Lage gemäss Einschätzungen der Unternehmen in der Konjunkturumfrage des Amtes für Statistik sichtbar ist (siehe Abbildung 5). Ab dem zweiten Quartal 2020 kann mit Ausnahme

des Bereichs «weitere Dienstleistungen» bereits eine erste Aufhellung der Lagebewertungen beobachtet werden.⁹

Auch anhand der im Mai 2020 durchgeführten und mit 415 teilnehmenden Unternehmen breit angelegten Umfrage des Liechtenstein-Instituts (MARXER [2020]) wird deutlich, dass die Unternehmen in Liechtenstein wirtschaftlich stark von der Corona-Rezession erfasst wurden. Vor allem die Bereiche Gastronomie, Kultur sowie Auto- und Transportgewerbe waren negativ betroffen. Baugewerbe, Informatik, Finanzdienstleistungen und der Treuhandsektor wurden deutlich weniger getroffen.

Abbildung 6 zeigt den indexierten Verlauf des quartalisierten BIP, welches das Liechtenstein-Institut im Rahmen seiner BIP-Schätzung für das gerade abgelaufene Jahr berechnet, gemeinsam mit der indexierten Beschäftigung und der Auszahlungssumme der Hilfsmassnahmen. Nachdem Ende des ersten Quartals 2020 die behördlichen Massnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie ergriffen worden waren und sich die internationale Wirtschaftsaktivität stark reduzierte, brach Liechtensteins Wirtschaft im zweiten Quartal 2020 massiv ein und lag circa 18% unter dem Vorkrisenniveau (4. Quartal 2019). Dieser Tiefpunkt der Corona-Rezession konnte aber rasch überwunden werden: Mit Sommer 2020 hatte sich die Wirtschaft bereits in einem gewissen Masse an die neuen Umstände angepasst und die gesamtwirtschaftliche Produktion war im dritten Quartal nur noch etwa 3% unter dem Vorkrisenniveau. Mit dem ersten Quartal 2021 wurde hinsichtlich aggregierter Kapazitätsauslastung das Vorkrisenniveau wieder übertroffen.

Abbildung 6: Finanzielles Ausmass der Stützungsmaßnahmen, reales BIP und Beschäftigung im Quartalsverlauf (Datenquelle: Amt für Statistik, Amt für Volkswirtschaft, Steuerverwaltung, AHV, Schätzungen Liechtenstein-Institut, eigene Berechnungen)



⁹ Die relativ gute Lageeinschätzung im Bereich «Detailhandel» dürfte an der positiven Lagebewertung der offengebliebenen Supermärkte liegen, welche entsprechend ihrer Beschäftigtenzahl ein mutmasslich hohes Gewicht in der Konjunkturumfrage haben.

Während die gesamtwirtschaftliche Produktion stark unter der Corona-Rezession litt, blieb die in Abbildung 6 in indexierten Vollzeitäquivalenten dargestellte Beschäftigung sehr stabil. Der Zusammenhang zwischen Beschäftigung und BIP ist in Liechtenstein traditionell gering ausgeprägt. Dies vor allem, weil liechtensteinische Unternehmen wegen des Arbeits-/Fachkräftemangels (und der im internationalen Vergleich hohen Reserveausstattung) weniger dazu tendieren Mitarbeitende zu entlassen, wenn die Konjunktur nachlässt (vgl. BRUNHART UND LEHMANN [2021]). Dennoch ist es bemerkenswert, dass die Beschäftigung angesichts des massiven Wirtschaftseinbruchs relativ konstant blieb. Insbesondere aus dem Ausmass und der Inanspruchnahme der Kurzarbeitsentschädigung lässt sich schliessen, dass die Stützungsmaßnahmen einen wichtigen Anteil an dieser Entwicklung hatten.

Vergleicht man in Abbildung 6 den konjunkturellen Verlauf mit der Entwicklung der Volumina der in Kapitel 2 beschriebenen Hilfsmassnahmen, kann man einen ausgeprägten Zusammenhang feststellen. Die Stützungsmaßnahmen wurden im deutlich grössten Ausmass im zweiten Quartal 2020, am Tiefpunkt der Corona-Rezession, zur Verfügung gestellt, in Anspruch genommen und auch ausbezahlt. Mit der geringer werdenden konjunkturellen Betroffenheit gingen die Volumina der Massnahmen dann rasch zurück. Eine Ausnahme dabei bildet das erste Quartal 2021, in dem mit den Härtefallzuschüssen trotz konjunktureller Aufhellung grössere Volumina gesprochen wurden. Diese Zahlungen waren jedoch explizit nicht im Sinne einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive zum Erhalt der aggregierten Produktionskapazitäten motiviert, sondern an bestimmte, von der Pandemie besonders betroffene Wirtschaftssegmente adressiert. Insgesamt kann also festgehalten werden, dass die Bereitstellung und Inanspruchnahme der wirtschaftlichen Hilfsmassnahmen kongruent mit der konjunkturellen Betroffenheit der liechtensteinischen Wirtschaft sind, was auf eine effiziente Kalibrierung der Massnahmen schliessen lässt. Darüber hinaus spricht für die Effektivität der Massnahmen, dass – obwohl aufgrund des Ausbruchs der Pandemie 2020 die Bruttowertschöpfung in vielen Sektoren rückläufig war – sowohl die Beschäftigung als auch die Anzahl Unternehmen stabil blieben (siehe Tabelle 6 im Anhang).¹⁰ Obzwar es in einzelnen Bereichen wie der Gastronomie zu einem moderaten Beschäftigungsabbau kam, blieben die für Liechtenstein in ihrem gesamtwirtschaftlichen Anteil besonders relevanten Bereiche wie beispielsweise Nahrungsmittel, Maschinenbau, Finanzdienstleistungen und Rechts- und Steuerberatung hinsichtlich Anzahl an Unternehmen und Beschäftigten relativ stabil (siehe Tabelle 6).

4 WIRTSCHAFTSPOLITISCHE REAKTION IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

Gemäss Weltbank-Daten ging die globale ökonomische Aktivität gemessen am realen Welt-BIP 2020 um –3.3% gegenüber dem Vorjahr zurück. Im Vergleich dazu belief sich der weltweite BIP-Rückgang 2009 im Zuge der Finanzkrise auf «lediglich» –1.3%. Die beiden erwähnten Jahre 2009 und 2020 stellen die einzigen Jahre der Weltbank-Datenreihe (1960–2021) mit negativen Wachstumsraten dar. Aus globaler Sicht war die Corona-Rezession mit dem tiefsten globalen Wirtschaftseinbruch seit der Grossen Depression Ende der 1920er-Jahre verbunden (vgl. GOURINCHAS ET AL. [2021]).

¹⁰ Angaben des Amtes für Volkswirtschaft zur Anzahl Insolvenzen der Jahre 2017–2022 sowie die Entwicklung der Geschäftsfälle einzelner Rechtseinheiten in den Rechenschaftsberichten der Regierung für die Jahre 2018–2021 lassen ebenfalls keinen wirklichen Anstieg der Insolvenzen oder eine Reduktion an Neugründungen erkennen.

Während die Corona-Pandemie global war und die Bevölkerungen in nahezu allen Ländern davon betroffen waren, waren die wirtschaftliche Expositionen der Staaten, aber auch die fiskalpolitische Reaktion auf die Corona-Rezession sehr unterschiedlich ausgeprägt. Einige Sektoren, wie beispielsweise die Finanzwirtschaft, konnten sich schnell auf die Kontaktbeschränkung einstellen, andere, wie die Tourismusbranche, blieben nachhaltig von der Pandemie beeinträchtigt. Einige Branchen – beispielweise Pharma, Hygiene oder IT – konnten ihre Geschäftstätigkeit in der Rezession sogar ausweiten. Diese sektoralen Vulnerabilitäten und Ausrichtungen verursachten je nach relativer Wichtigkeit länderspezifische Unterschiede in der Betroffenheit und einen unterschiedlichen Bedarf an wirtschaftlichen Stützungsmaßnahmen.

Trotz der unterschiedlichen Betroffenheit war die Ausgestaltung der Wirtschaftshilfen, wie in BRUNHART UND GEIGER [2020] detailliert ausgeführt, in Liechtenstein, der Schweiz, Österreich, Deutschland und Luxemburg relativ homogen. Zwar unterschied sich die konkrete Ausgestaltung der Stützungsmaßnahmen in der Ländervergleichsgruppe, im Hinblick auf Zielsetzung und Zielgruppen gab es aber ausgeprägte Gemeinsamkeiten. Wie in Liechtenstein wurde die Wirtschaft via Liquiditätshilfen, Kurzarbeit, Direktzuschüssen für grössere Betriebe und durch separate Unterstützung für Einzel- und Kleinunternehmen gestützt. Quantitativ waren in den deutschsprachigen Ländern vor allem die Beihilfen in Form der Kurzarbeit und der Unternehmenszuschüsse relevant. Während in Liechtenstein in den Jahren 2020–2022 dafür gemessen am BIP von 2019 etwa 1.8% ausbezahlt wurden, so waren es bei ähnlicher Ausgestaltung in Österreich rund 6.8%, in Deutschland circa 3.4% und in Luxemburg ebenfalls ungefähr 1.8%.¹¹

Allein die unterschiedlichen Volumina lassen allerdings keine Schlussfolgerungen hinsichtlich der Effizienz und der Effektivität der Massnahmen zu. Liechtensteins Volkswirtschaft ist im Vergleich mit anderen Staaten und auch verglichen mit der Finanzkrise 2008/09 aufgrund seiner sektoralen Ausgestaltung verhältnismässig «gut» durch die Corona-Rezession gekommen. Im Gegensatz dazu mussten grössere Staaten 2020 wesentlich stärkere Wirtschaftseinbrüche als in der Finanzkrise 2008/09 hinnehmen. Die Binnennachfrage nach inländischen Gütern und Dienstleistungen, welche üblicherweise bei globalen Wirtschaftskrisen als nationaler Puffer fungiert, konnte während der COVID-19-Pandemie diese stabilisierende Funktion nicht erfüllen (vgl. BRUNHART, GEIGER UND RITTER [2022]). Dieser Umstand traf vor allem grössere Volkswirtschaften, welche üblicherweise von diesem Puffer profitieren. In Kleinstaaten spielt der Binnenmarktpuffer traditionell eine geringere Rolle. Die Binnennachfrage nach inländischen Gütern und Dienstleistungen ist tendenziell kontaktintensiv, wie beispielsweise das Gast- oder Unterhaltungsgewerbe, und wurde deshalb durch Schliessungen und die ökonomische/gesundheitliche Vorsicht beim Konsum am stärksten getroffen (vgl. SECO [2021]).

Tabelle 4 zeigt die Volumina der Inanspruchnahme («Uptake») der Wirtschaftshilfen – wie behördlich an das European Systemic Risk Board (ESRB) der EU gemeldet – für ausgewählte Volkswirtschaften von EU/EWR bis einschliesslich des zweiten Quartals 2022.¹² Bei allen ausgewählten Staaten handelt es sich um eher kleine, offene Volkswirtschaften.

¹¹ Daten für Liechtenstein und Luxemburg beziehen sich auf die offiziellen Meldungen an das ESRB (siehe Tabelle 4), jene für Österreich und Deutschland, die einer Veröffentlichung der ESRB-Daten nicht zugestimmt haben, sind aus SCHEIBLECKER ET AL. [2023] entnommen.

¹² Die Verfügbarkeit vergleichbarer Daten ist limitiert. Zwar wird über die Meldung an das ESRB eine gewissen Harmonisierung sichergestellt, aber nur einzelne Staaten stimmten einer Zurverfügungstellung der Daten zu.

Tabelle 4: Inanspruchnahme der Wirtschaftshilfen in den kleinen Volkswirtschaften des EWR in Prozent des BIP (Datenquellen: ESRB, UNO, eigene Berechnungen)

	Wirtschaftshilfen (in % des BIP)				
	Moratorien und Steuerstundungen	Kredite und Haftungen	Beihilfen	Steuererleichterungen	Summe
Estland	0.0%	2.0%	1.9%	0.1%	3.9%
Island	0.4%	1.0%	2.2%	1.0%	4.5%
Liechtenstein	0.1%	0.4%	1.8%	0.0%	2.2%
Luxemburg	0.8%	0.6%	1.8%	0.0%	3.1%
Lettland	0.8%	0.7%	3.9%	0.0%	5.4%
Malta	1.0%	3.4%	0.0%	0.0%	4.4%
Slowakei	0.6%	1.1%	3.1%	0.0%	4.7%

Erläuterungen: Die Daten für die Wirtschaftshilfen wurden auf Anfrage vom European Systemic Risk Board (ESRB) zur Verfügung gestellt. Im Falle von Liechtenstein wurde zeitlich und über die Massnahmen kumuliert ein «Uptake» von 143 Mio. CHF gemeldet. Das bedeutet, dass die Abdeckung etwas weniger umfassend als in Kapitel 2 ist. Dies kann vor allem damit erklärt werden, dass nicht alle Wirtschaftshilfen vom ESRB erfasst wurden. Im Falle von Liechtenstein umfassen die an den ESRB gemeldeten Daten Ausgaben für KAE, BKZ/BKZ2, WEZ, UEK/UEK2/UEKplus, MEK, UWB/UWB2/UWBplus; HFZ, CTG und SKBM jedoch nicht. Eine weitere Einschränkung bei den ESRB-Zahlen ist, dass die Erfassung nur die Zeitperiode bis einschliesslich des zweiten Quartals 2022 umfasst. Für die Berechnung der %-Quotienten wird das jeweilige nationale nominale BIP des Jahres 2019 im Nenner herangezogen (UNO-Datenbasis).

Betrachtet man die Summe der in Anspruch genommenen Mittel, ist ersichtlich, dass diese in Liechtenstein im Ländervergleich prozentual am geringsten ausfällt. Das kann, zumindest teilweise, mit der vergleichsweise geringeren wirtschaftlichen Betroffenheit und der deshalb im kleineren Ausmass notwendigen Unterstützung der Wirtschaft erklärt werden. Diese Daten legen aber auch nahe, dass die Volumina der Wirtschaftshilfen jedenfalls nicht ausnehmend gross waren und eine allfällige Überförderung in Liechtenstein nur relativ gering ausgeprägt sein konnte.

5 EVALUATION DER STÜTZUNGSMASSNAHMEN LIECHTENSTEINS

Die Art und Weise, wie die Corona-Pandemie die Wirtschaft beeinträchtigte, war historisch gesehen sehr spezifisch. Mit Ausbruch der Pandemie wurden sowohl das Angebot (z. B. ausgelöst durch behördliche Eindämmungsmassnahmen und Lieferkettenstörungen) als auch die Nachfrage (etwa durch wirtschaftliche und persönliche Verunsicherung) stark beeinträchtigt. Ein weiteres Merkmal der Corona-Rezession ist die beispiellos schnelle Dynamik der Krise. Obwohl die Kontaktbeschränkungen und Hygienemassnahmen zur Eindämmung der Pandemie teilweise bis Sommer 2022 anhielten, passte sich die Wirtschaft relativ schnell an die Umstände an und das Wirtschaftsgeschehen begann sich bereits wenige Monate nach dem Ausbruch der Pandemie vom Pandemiegeschehen selbst zu entkoppeln.

Primäres Ziel der Stützungsmaßnahmen in Liechtenstein und anderen Ländern war, Unternehmen mit temporären Liquiditäts-/Solvenzproblemen zu unterstützen, um die aggregierten Produktionskapazitäten und unternehmensspezifischen Werte (Arbeitnehmende und deren Humankapital/Knowhow sowie immaterielle Vermögenswerte und langfristige Geschäftsbeziehungen) zu erhalten. Mit der Überwindung dieser temporären Probleme mit staatlicher Unterstützung sollten die Unternehmen in der Lage gehalten werden, ihre Tätigkeit nach der wirtschaftlichen Kontraktion wieder mit voller Kapazität aufzunehmen und den wirtschaftlichen Aufschwung zu befördern (vgl. BRUNHART UND GEIGER [2020] und SACHVERSTÄNDIGENRAT [2021]).

Eine Bevölkerungsumfrage des Liechtenstein-Instituts von Mitte Juni 2020 und eine vom Amt für Volkswirtschaft bei den Unternehmen im Juli 2020 durchgeführte Umfrage zeigten gesamthaft eine relativ hohe Zufriedenheit mit den wirtschaftlichen Hilfsmassnahmen, wobei in einer Ende

Mai 2020 vom Liechtenstein-Institut ausgeführten Unternehmensbefragung deutlich wurde, dass die Wirksamkeit der Massnahmen je nach Branchen teils unterschiedlich bewertet wurde (vgl. MARXER [2020] sowie BRUNHART UND GEIGER [2020, S. 38–40]).

Waren Stützungsmaßnahmen vor dem Hintergrund der Charakteristika der Rezession angezeigt und waren die Hilfen zielgerichtet ausgestaltet? Eine zu grosszügig ausgestaltete Förderung führt zu Fehlallokationen und einem langfristig niedrigeren Produktivitätswachstum. Eine zu niedrige Förderung kann dazu führen, dass zu viele Unternehmen aus dem Markt ausscheiden und somit die Produktionskapazitäten vor dem Hintergrund der temporären Natur der Corona-Rezession nicht umfassend erhalten bleiben.

Die Ergebnisse aus der vorliegenden Studie lassen darauf schliessen, dass die Produktionskapazität der liechtensteinischen Volkswirtschaft umfassend erhalten blieb. Es kam zu keiner vermehrten Häufung von Unternehmensinsolvenzen oder Entlassungen und die liechtensteinische Wirtschaft nahm nach dem Tiefpunkt der Wirtschaftskrise wieder schnell Fahrt auf ab Mitte 2020. Liechtenstein ist im Vergleich zur Finanzkrise 2008/09 und vor dem Hintergrund der traditionell hohen Volatilität seiner Konjunktur mit vergleichsweise geringen volkswirtschaftlichen Kosten durch die Corona-Rezession gekommen. Das kann vor allem mit der Ausrichtung der liechtensteinischen Volkswirtschaft erklärt werden. Die untergeordnete Rolle der Binnennachfrage und die Fokussierung auf Aussenhandel und Finanzdienstleistungen – Aspekte, die historisch betrachtet die Volatilität der liechtensteinischen Konjunktur erhöhten – hatten in der Corona-Rezession einen relativ stabilisierenden Effekt, da diese Bereiche von der Pandemie vergleichsweise weniger beeinträchtigt wurden (vgl. BRUNHART, GEIGER UND RITTER [2022]). Aber auch die Ausgestaltung der Wirtschaftshilfen und die rasche Umsetzung und Auszahlung hatten einen wichtigen, stabilisierenden Effekt.¹³ Zudem kann beobachtet werden, dass die Volumina der Wirtschaftshilfen rasch und substanziell zurückgingen, sobald sich die Konjunktur wieder erholte. Das spricht für eine massvolle und angezeigte wirtschaftspolitische Reaktion auf die Corona-Rezession.

In der Volkswirtschaftslehre wird die Sinnhaftigkeit wirtschaftspolitischer Massnahmen häufig entsprechend den drei «t» – *timely* (zeitnah), *targeted* (zielgerichtet), and *temporary* (zeitlich begrenzt) – bewertet (vgl. AUERBACH ET AL. [2010] und BONANOMI FEUZ [2012]): Werden Massnahmen ohne Verzögerungen umgesetzt und tragen sie zeitnah zum Aufschwung bei? Sind sie zielgerichtet im Sinne eines maximalen fiskalpolitischen Hebels? Erwachsen daraus permanente Belastungen für den Staatshaushalt? Diese drei Kriterien scheinen für die angebotsorientierten Stützungsmaßnahmen in Liechtenstein in einem grossen Umfang erfüllt zu sein.

Eine belastbare Bewertung hinsichtlich einer potenziellen Überförderung, die zu Fehlanreizen und -allokationen geführt haben könnte, ist kaum möglich. Um eine mögliche Überförderung beurteilen zu können, wäre eine Evaluation zur Zielgenauigkeit der Massnahmen in Verbindung mit Unternehmenskennzahlen, die indikativ für die Vor-, Während- und Nachkrisenrentabilität sind, notwendig. Aus dieser Sicht wäre eine stärkere Evidenzbasierung von Politikmassnahmen wün-

¹³ Die Effizienz und Effektivität der Wirtschaftshilfen unmittelbar nach Ausbruch der Pandemie wurde in BRUNHART UND GEIGER [2020] als positiv eingeschätzt. Diese Einschätzung deckt sich mit internationalen Vergleichen, in denen Ökonominnen und Ökonomen den Referenzländern, welche mit Liechtenstein vergleichbare angebotsorientierte Stützungs Pakete eingerichtet hatten, ein gutes Zeugnis für die unmittelbare wirtschaftspolitische Reaktion auf die Corona-Krise aussprachen (BLUM ET AL. [2020], GRÜNDLER, POTRAFKE UND RUTHARDT [2020], BLANCHARD, PHILIPPON UND PISANI-FERRY [2020]).

schenswert (siehe dazu Anhang A.1 und SACHVERSTÄNDIGENRAT [2021]). Es kann allerdings festgehalten werden, dass eine potenzielle gesamthafte Überförderung in Liechtenstein nicht stark ausgeprägt sein konnte, da die Volumina der Massnahmen nach Ausbruch der Pandemie schnell zurückgingen und mit fortschreitendem Pandemieverlauf die Wirtschaftshilfen vor allem in Branchen flossen, deren Geschäftstätigkeit nachhaltig von der Pandemie beeinträchtigt wurde. Das schliesst aber nicht aus, dass einzelne Unternehmen mehr als notwendig von den Wirtschaftshilfen profitierten. Einen gewissen Hinweis auf Überförderung und einzelner Ineffizienzen gibt beispielsweise die geringe Anzahl an Unternehmensinsolvenzen und -schliessungen trotz wirtschaftlich turbulenter Zeiten. Es ist anzunehmen, dass vereinzelt Unternehmen trotz mangelnder Rentabilität weitergeführt wurden, weil sie von den Wirtschaftshilfen profitierten.

In Summe sprechen die vorliegende Evidenz und die internationale Studienlage klar dafür, dass die wirtschaftlichen Stützungsmaßnahmen hinreichend effizient waren. Ein Szenario ohne Wirtschaftshilfen hätte zu einer signifikant schlechteren Konjunkturentwicklung in der Corona-Rezession geführt (siehe beispielsweise SACHVERSTÄNDIGENRAT [2021] und SCHEIBLECKER ET AL. [2023]). Aufgrund der Natur der Corona-Krise und der Eindämmungsmaßnahmen waren Stützungsmaßnahmen im Vergleich zu anderen Wirtschaftskrisen besonders effizient und effektiv (AUERBACH ET AL. [2022]).

Makroökonomische Effektivität und Effizienz sind aber nicht die einzigen Gradmesser wirtschaftspolitischer Massnahmen. Abgesehen von der wirtschaftspolitischen Motivation kann mit Stützungsmaßnahmen bestimmten Personengruppen geholfen werden. Stützungsmaßnahmen können auch aus sozialpolitischen Erwägungen angezeigt sein, selbst wenn solche Massnahmen nur eingeschränkte gesamtwirtschaftliche Effekte zeigen sollten. Solche sozialpolitischen Erwägungen spielten beispielsweise bei den Härtefallzuschüssen eine Rolle.

ANHANG

A.1 Datenlimitationen sowie weiterer Daten- und Forschungsbedarf

Ergänzend zu den Datenerläuterungen auf S. 9 soll in diesem Anhang-Kapitel näher auf die Daten-situation für die vorliegende Studie eingegangen werden sowie Vorschläge für mögliche weitere Analysen der Stützungsmaßnahmen in der Corona-Pandemie und die Datenarbeit in zukünftigen, ähnlich gearteten Krisen unterbreitet werden.

Neben den bereits öffentlich verfügbaren Datenquellen wurden von folgenden Ämtern für die vorliegende Studie Daten zur Verfügung gestellt: Amt für Volkswirtschaft, Amt für Statistik, Steuer-verwaltung und AHV. Die Zusammenarbeit bezüglich dieser Datenlieferungen, welche bereits anfangs Februar 2023 für diese Studie angefragt wurden, war kooperativ und speditiv. Auch wurden inhaltliche Rückfragen der Studienautoren zeitnah und ausführlich beantwortet.

Für den internationalen Vergleich der liechtensteinischen Massnahmen haben die Studienautoren eine Datenanfrage an das European Systemic Risk Board (ESRB) gerichtet, welche erfolgreich war. Zwar haben einige Staaten dem externen Teilen der ESRB-Daten zu den wirtschaftlichen Hilfs-massnahmen schon im Vorhinein nicht zugestimmt. Trotzdem konnte für die vorliegende Studie eine gute Ländervergleichsgruppe für Liechtenstein gebildet werden.

Bei der Erarbeitung der vorliegenden Evaluationsstudie existierten beträchtliche Datenlimitatio-nen. Einerseits liegen keine Daten zu den von den Gemeinden direkt an Betriebe gezahlten Zah-lungen vor. Ausserdem sind nicht alle Datenreihen zu Anträgen und Auszahlungen der Stützungs-instrumente in Wochenfrequenz verfügbar. Die zeitliche Verbuchungssystematik variiert zudem zwischen den Instrumenten: Nach dem Referenz-Prinzip (Zeitpunkt/-raum, auf die sich An-träge/Auszahlungen beziehen) liegen die Daten zu den Kurzarbeitsentschädigungen und den CO-VID-19-Taggeldern vor. Nach dem Valuta-Prinzip (Zeitpunkt/raum von Antragseingängen und Auszahlungen) sind alle anderen Hilfsinstrumente verfügbar. Die Kurzarbeitsentschädigungen sind für März–Juni 2020 auch nach dem Valuta-Prinzip vorliegend. Für die staatlich besicherten Übergangskredite lag für den Verlauf über die Zeit die CHF-Kreditsumme alleine nicht vor, son-dern nur die Kreditsumme minus die bereits zurückgezahlte Kreditsumme (siehe hierzu Fussnote 7). Auch lassen sich die Auszahlungen der Stützungsinstrumente nicht direkt den jeweiligen An-trägen zuordnen.

Bei fast allen Stützungsmaßnahmen sind die speziellen Charakteristika der betroffenen Betriebe nicht bekannt (weder disaggregiert noch aggregiert), wie beispielweise Branchenzugehörigkeit oder Grösse. Zudem liegen fast keine teilaggregierten Daten oder gar anonymisierte Mikrodaten vor und es existiert nur in sehr reduziertem Ausmass eine Verknüpfung zwischen den verschie-denen Datenquellen. Für eine Isolierung der partiellen Effekte der Stützungsmaßnahmen wäre eine Spiegelung der erfolgten Zahlungen mit Daten zu den betroffenen Unternehmen für die Zeit-spanne vor, während und nach 2020 sowie ein Vergleich mit Unternehmen ohne Staatshilfen not-wendig.

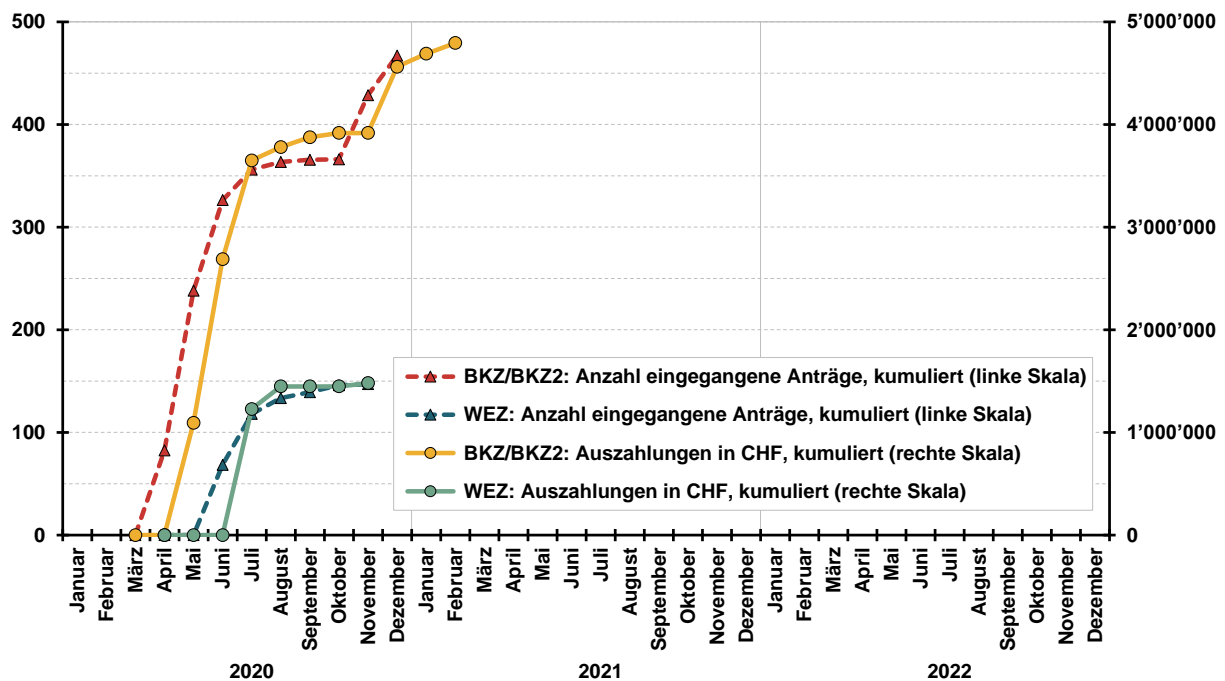
Bei der Erörterung der Datensituation muss die erhöhte Arbeitsbelastung der zuständigen Behör-den in der Corona-Krise berücksichtigt werden. Und es ist nachvollziehbar, dass damals die finan-zielle Hilfe, das Beantworten von Anfragen sowie die Bearbeitung von Anträgen im Vordergrund stehen musste. Trotzdem ist festzuhalten, dass auch im März 2023 praktisch nur Datenreihen und -files erhältlich waren (wenn auch in aktualisierter Form), welche bereits für die Vorgängerstudie

(BRUNHART UND GEIGER [2020]) vorlagen. Bezüglich der Betroffenheit/Inanspruchnahme von Hilfsmassnahmen nach Branchen oder Grösse der Unternehmen sind also leider keine detaillierteren Daten verfügbar. Zudem konnten die Kurzarbeitsdaten nicht nach Valuta-Datum (also nach Auszahlungszeitpunkt)¹⁴ aufgeschlüsselt werden, da der zusätzliche amtliche Aufwand als zu hoch eingeschätzt wurde.

Die sich darstellende Datensituation limitieren in Summe die analytische Tiefe und Breite der vorliegende Evaluationsstudie, auch wenn sie eine gewisse Konsolidierung und Ergänzung der empirischen Basis leisten konnte. Auch in Hinblick auf künftige Krisen wäre es prüfenswert, in Zukunft bereits in einem frühen Krisenstadium externe Expertise zu Datenaufbereitung und -analyse mit einzubeziehen und zusätzliche interne Ressourcen aufzubauen.

A.2 Zusätzliche Abbildungen und Tabellen

Abbildung 7: Monatlicher Verlauf Antragseingänge und Auszahlungssumme BKZ/BKZ2, WEZ (Datenquelle: Amt für Volkswirtschaft, eigene Berechnungen)



¹⁴ Das Referenz-Prinzip macht bei den Kurzarbeitsentschädigungen aus Sicht der amtlichen Berichterstattung und auch konjunkturanalytisch natürlich Sinn, auch weil Anträge ja auch noch bis zu drei Monate nach dem betreffenden Referenzmonat eingereicht werden konnten. Eine Erhebung nach Valuta-Prinzip (für den Zeitraum ab Sommer 2020) wäre aber relevant, um über den gesamten Untersuchungszeitraum genauen Auszahlungszeitpunkte und deren Implikationen auf die Unternehmensliquidität zu untersuchen. Dass diese Daten aufgrund des Erhebungsaufwands nicht zur Verfügung gestellt werden konnten, ist unglücklich, weil die Kurzarbeitsentschädigungen das finanziell umfangreichste Stützungsinstrument darstellten. Für die umfangmässig wichtigste Phase des Untersuchungszeitraums (zweites Quartal 2020) wurden aber noch Kurzarbeitsdaten nach dem Valuta- und nachträglich nach dem Referenz-Prinzip erfasst, was Aussagen zur Auszahlungsgeschwindigkeit in der relevanten Anfangsphase ermöglicht.

Abbildung 8: Monatlicher Verlauf Antragseingänge und Auszahlungssumme UEK/UEK2/UEKplus, UWB/UWB2/UWBplus, MEK (Datenquelle: Amt für Volkswirtschaft, eigene Berechnungen)

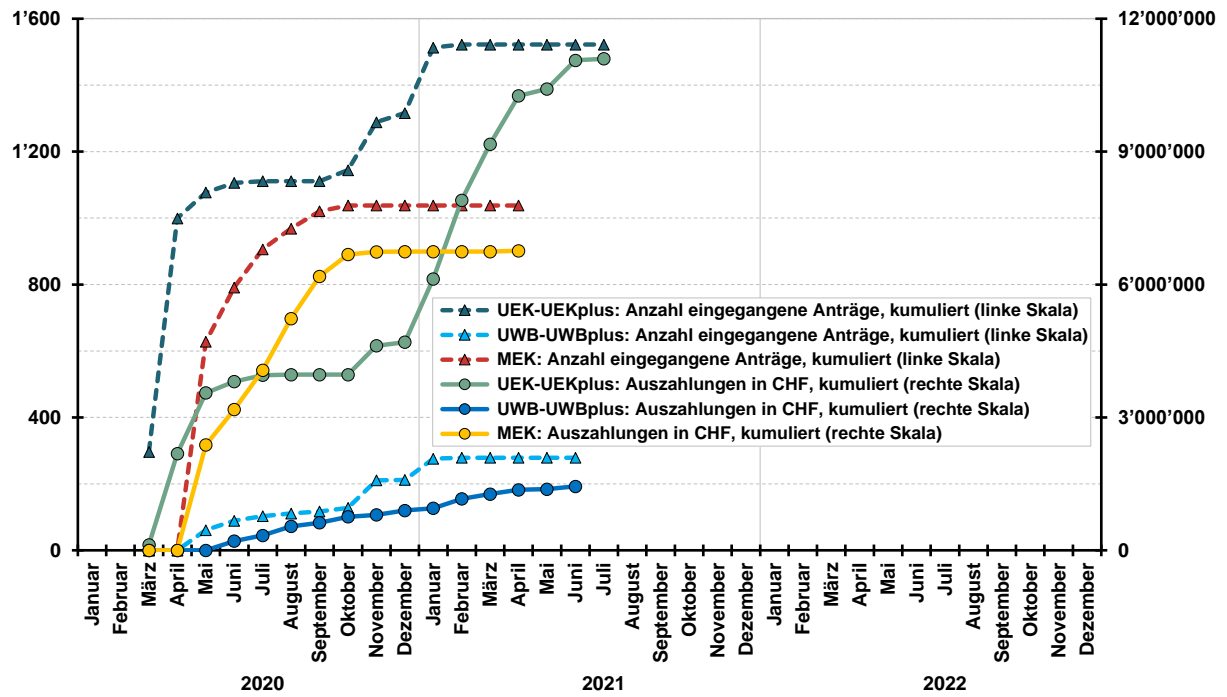


Abbildung 9: Monatlicher Verlauf Antragseingänge und Auszahlungssumme HFZ, SKBM (Datenquelle: Amt für Volkswirtschaft, eigene Berechnungen)

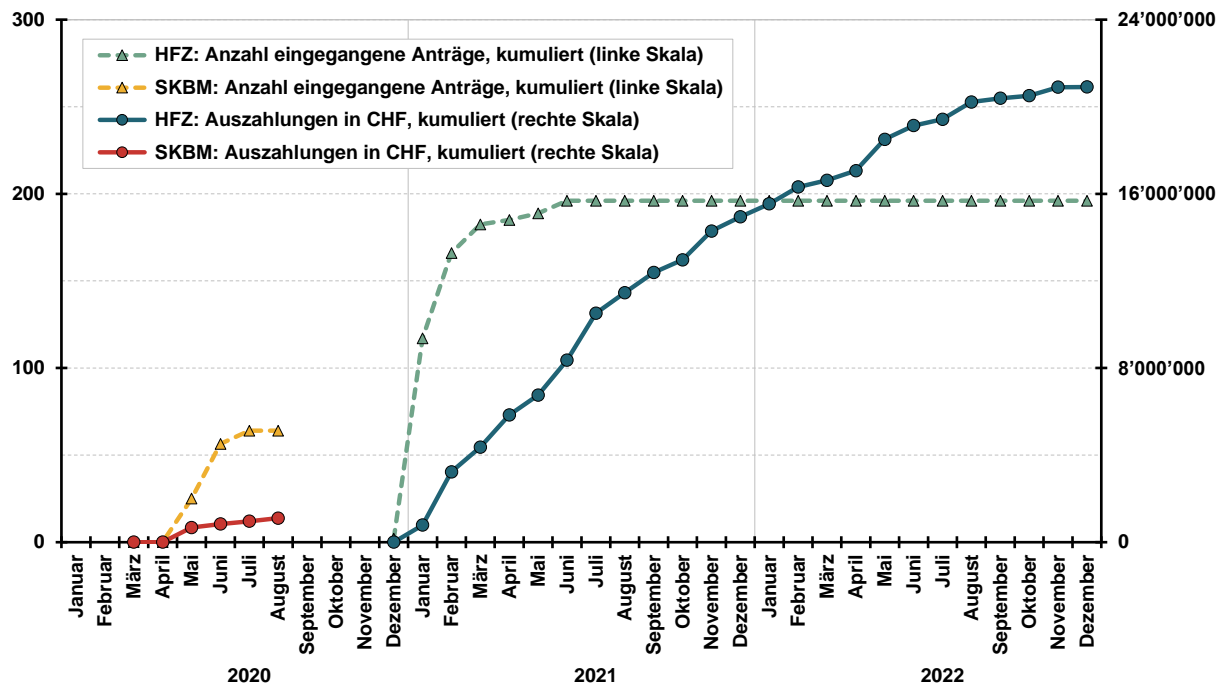


Abbildung 10: Quartalsverlauf Antragsbewilligungen und Stundungssumme ZEM, ZEA
(Datenquelle: Steuerverwaltung, AHV)

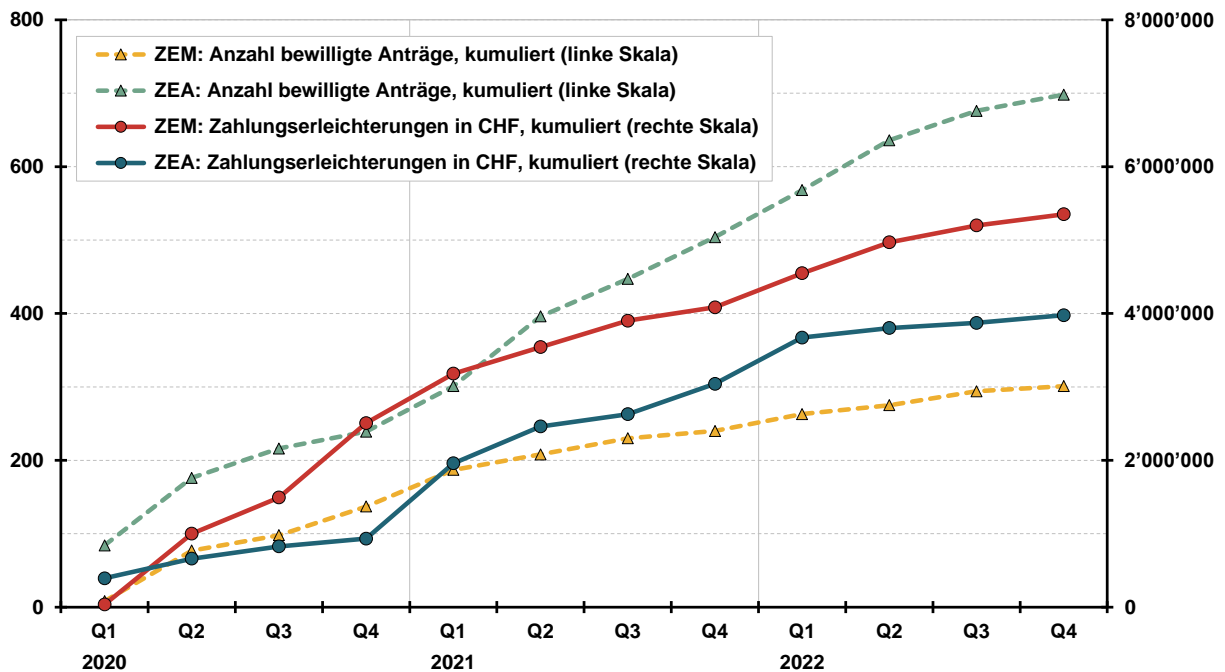


Tabelle 5: Zahlen zu Abbildung 1 (Datenquelle: Amt für Volkswirtschaft, Steuerverwaltung, AHV, eigene Berechnungen)

Mio. CHF	Total	KAE	BKZ, BKZ2, WEZ	UEK, UEK2, UEK-plus, UWB, UWB2, UWBplus, MEK	Weitere Zuschüsse: HFZ, SKBM, CTG	Liquiditätshilfen: ÜBK, ZEA, ZEM	
2020	Q1	5.664	2.011	0.000	0.127		3.432
	Q2	62.087	30.535	2.688	7.071	1.658	19.565
	Q3	21.611	12.959	2.635	3.576	0.551	1.851
	Q4	13.978	9.244	0.718	1.569	0.883	1.551
2021	Q1	20.036	8.628	0.232	4.841	4.635	1.701
	Q2	10.900	3.814		2.081	4.142	0.863
	Q3	7.295	1.653		0.036	5.080	0.526
	Q4	4.529	0.945			2.988	0.596
2022	Q1	3.975	1.094			1.787	1.094
	Q2	3.843	0.776			2.515	0.552
	Q3	1.728				1.429	0.299
	Q4	0.776				0.520	0.257
Kumuliert	156.423	71.659	6.273	19.301	26.188	32.288	

Abbildung 11: Anteil der bei grossen Unternehmen (250+ Mitarbeitende) angestellten Mitarbeitenden in Kurzarbeit im Verhältnis zu allen Mitarbeitenden in Kurzarbeit in Liechtenstein (Datenquelle: Amt für Statistik, eigene Berechnungen)

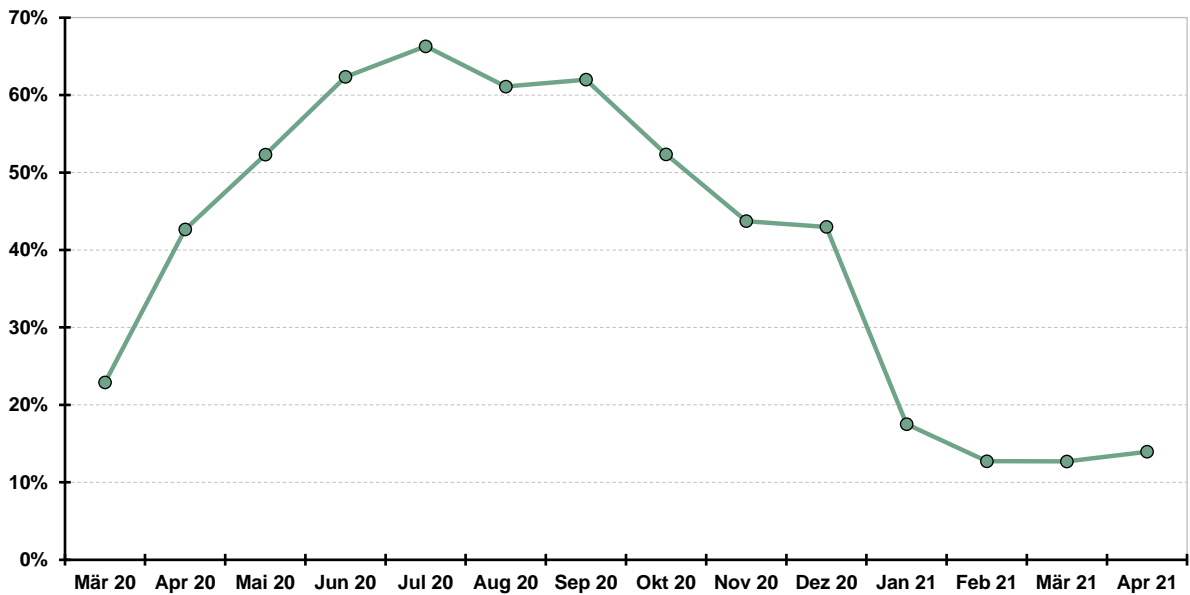


Abbildung 12: Anteil Beschäftigte in Kurzarbeit in Relation zur Beschäftigung in den Branchen (Datenquelle: Amt für Statistik, eigene Berechnungen)

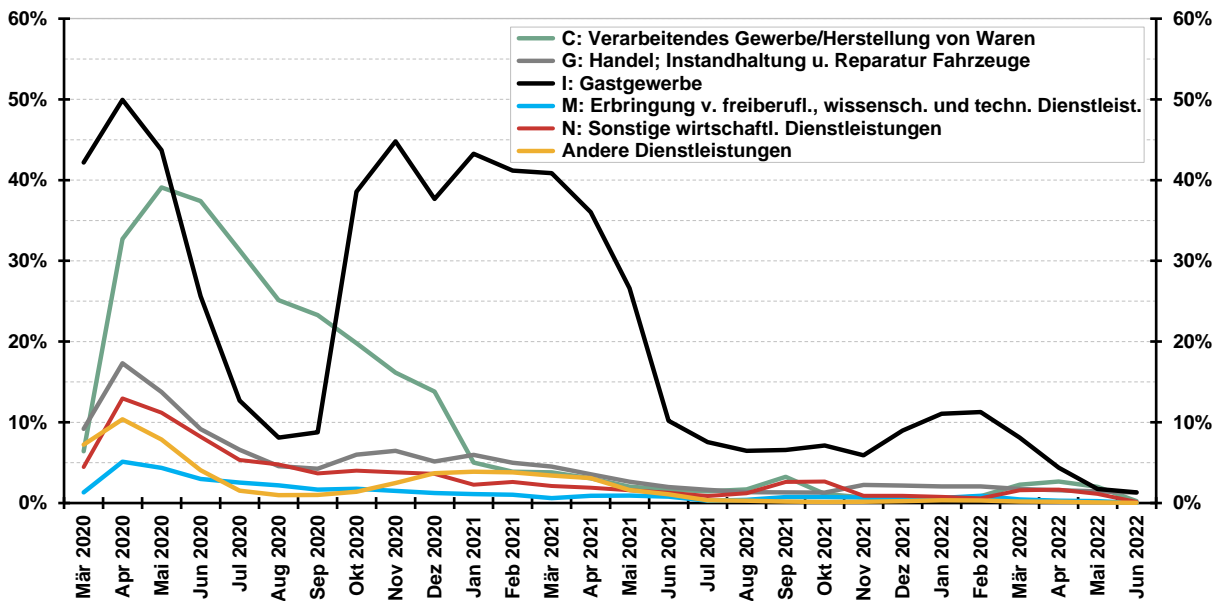


Tabelle 6: Bruttowertschöpfung, Unternehmen und Beschäftigung in Liechtenstein (Datenquelle: Amt für Statistik)

NOGA-Code: Branche	Bruttowertschöpfung (Mio. CHF)		Unternehmen (Anzahl)			Beschäftigung (Vollzeitäquivalente)		
	2019	2020	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Gesamtwirtschaft	6'178.1	5'812.8	5'050	5'179	5'295	34'576	34'292	35'077
01 bis 03: Sektor 1 Landwirtschaft	8.9	12.1	99	99	98	229	229	245
01 bis 03: Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei	8.9	12.1	99	99	98	229	229	245
05 bis 43: Sektor 2 Industrie	2'833.1	2'424.0	625	634	641	13'965	13'694	13'681
05 bis 09: Bergbau, Gewinnung Steine und Erden	6.2	11.7	4	5	5	42	72	79
10 bis 12: Herstellung Nahrungs-, Genussmittel, Getränke; Tabakverarbeitung	207.1	218.5	22	23	25	1'706	1'644	1'635
13 bis 15: Herstellung Textilien, Bekleidung, Leder, Lederwaren, Schuhe	7.5	6.2	30	32	34	65	65	64
16 bis 18: Herstellung Holzwaren, Papier, Pappe und Waren daraus; Herstellung Druckerzeugnisse; Vervielfältigung bespielter Ton-, Bild-, Datenträger	40.4	37.9	59	57	57	381	382	379
19 bis 21: Kokerei, Mineralölverarbeitung; Herstellung chemischer, pharmazeutischer Erzeugnisse	10.3	10.9	3	3	3	105	97	89
22, 23: Herstellung Gummi-, Kunststoffwaren, Glas, Glaswaren, Keramik; Verarbeitung Steine und Erden	110.5	-38.8	14	15	13	469	417	329
24, 25: Metallherzeugung, -bearbeitung; Herstellung Metallherzeugnisse	163.2	145.2	57	58	56	1'174	1'137	1'165
26: Herstellung Datenverarbeitungsgeräte, elektronischer, optischer Erzeugnisse	117.8	106.3	21	20	20	622	638	658
27: Herstellung elektrischer Ausrüstungen	53.5	36.2	4	4	5	282	290	346
28: Maschinenbau	1'221.5	1'149.0	31	31	32	2'758	2'696	2'733
29, 30: Fahrzeugbau	250.4	211.0	7	8	7	2'363	2'305	2'318
31 bis 33: Herstellung Möbel; Herstellung sonstiger Waren; Reparatur, Installation Maschinen und Ausrüstungen	300.1	182.7	64	61	55	1'323	1'284	1'222
35 bis 39: Energie-, Wasserversorgung; Abwasser-, Abfallentsorgung, Beseitigung Umweltverschmutzungen	79.3	84.0	16	19	19	280	300	300
41 bis 43: Baugewerbe/Bau	265.4	263.1	293	298	310	2'395	2'368	2'365
45 bis 99: Sektor 3 Dienstleistungen	3'336.1	3'376.7	4'326	4'446	4'556	20'382	20'369	21'151
45 bis 47: Handel; Instandhaltung, Reparatur Motorfahrzeuge	301.9	433.3	721	730	742	2'446	2'372	2'398
49 bis 53: Verkehr, Lagerei	107.1	103.8	110	109	110	863	809	787
55, 56: Gastgewerbe/ Beherbergung und Gastronomie	56.1	39.4	167	162	162	814	729	744
58 bis 60: Verlagswesen, audiovisuelle Medien, Rundfunk	16.1	7.1	37	41	41	134	142	138
61: Telekommunikation	25.9	28.8	9	10	9	138	139	131
62, 63: Informationstechnologie, Informationsdienstl.	68.2	77.0	204	210	231	526	542	589
64 bis 66: Erbringung Finanz-, Versicherungsdienstl.	708.6	627.4	306	329	341	3'541	3'664	3'835
68: Grundstücks-, Wohnungswesen	398.2	371.7	96	101	104	131	154	136
69: Rechts-, Steuerberatung, Wirtschaftsprüfung	578.5	599.9	425	441	448	2'360	2'400	2'464
70: Verwaltung und Führung Unternehmen und Betrieben, Unternehmensberatung	152.9	158.8	483	510	538	602	636	673
71: Architektur-, Ingenieurbüros; technische, physikalische, chemische Untersuchung	104.3	98.4	214	216	211	722	720	725
72 bis 75: Forschung, Entwicklung; Werbung, Marktforschung; Sonstige freiberufliche, wissenschaftliche, technische Tätigkeiten; Veterinärwesen	34.9	35.5	177	186	196	306	269	268
77 bis 82: Erbringung sonstiger wirtschaftlicher Dienstl.	119.5	116.5	282	284	282	1'955	1'693	1'919
84: Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung	370.5	385.0	16	16	16	1'568	1'664	1'741
85: Erziehung, Unterricht	37.1	43.6	132	133	138	920	936	940
86: Gesundheitswesen	103.9	104.7	352	359	359	813	873	853
87, 88: Heime, Sozialwesen	53.4	52.9	61	62	71	1'099	1'152	1'164
90 bis 93: Kunst, Unterhaltung, Erholung	58.3	56.3	170	173	182	660	706	858
94 bis 96: Sonstige Dienstleistungen	27.8	25.4	363	373	374	515	496	519
97: Private Haushalte mit Hauspersonal	12.8	11.0				231	235	234

Tabelle 7: Chronologie der Schliessungen (rot) und Öffnungen (grün) von März bis Oktober 2020 nach Branche (Quelle: Amt für Statistik)

NOGA	Branche	17.3. 2020	27.4. 2020	15.5. 2020	6.6. 2020	24.10. 2020	
451102	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit Automobilen mit einem Gesamtgewicht von 3,5 t oder weniger
451902	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit Automobilen mit einem Gesamtgewicht von mehr als 3,5 t
453200	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit Automobilteilen und -zubehör
471901	G a. Einkaufsläden und Märkte						Warenhäuser
471902	G a. Einkaufsläden und Märkte						Sonstiger Detailhandel mit Waren verschiedener Art a.n.g
474100	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit Datenverarbeitungsgeräten, peripheren Geräten und Software
474300	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit Geräten der Unterhaltungselektronik
475100	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit Textilien
475201	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit Eisen- und Metallwaren
475202	G a. Einkaufsläden und Märkte						Sonstiger Detailhandel mit Metallwaren, Anstrichmitteln, Bau- und Heimwerkerbedarf
475300	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit Vorhängen, Teppichen, Fussbodenbelägen und Tapeten
475400	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit elektrischen Haushaltsgeräten
475901	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit Musikinstrumenten
475902	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit Möbeln
475903	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit Einrichtungsgegenständen und Hausrat a. n. g.
476100	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit Büchern
476202	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit Schreibwaren und Bürobedarf
476300	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit bespielten Ton- und Bildträgern
476401	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit Fahrrädern
476402	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit Sportartikeln
476500	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit Spielwaren
477101	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit Damenbekleidung
477102	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit Herrenbekleidung
477103	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit Säuglings- und Kinderbekleidung
477104	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit Pelzwaren
477105	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit Bekleidungszubehör und Bekleidung ohne ausgeprägten Schwerpunkt
477201	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit Schuhen
477202	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit Lederwaren und Reiseartikeln
477502	G a. Einkaufsläden und Märkte						Parfümerien und sonstiger Detailhandel mit kosmetischen Artikeln und Körperpflegemitteln
477602	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit Blumen und Pflanzen
477700	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit Uhren und Schmuck
477803	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit fotografischen Artikeln
477804	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit Geschenkartikeln und Souvenirs
477805	G a. Einkaufsläden und Märkte						Kunsthandel
477806	G a. Einkaufsläden und Märkte						Sonstiger Fachdetailhandel a. n. g. (in Verkaufsräumen)
477901	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit Antiquitäten
477902	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit Gebrauchsgütern a. n. g. (in Verkaufsräumen)
478100	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit Nahrungs-/Genussmitteln, Getränken/Tabakwaren an Verkaufsständen/Märkten
478200	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit Textilien, Bekleidung und Schuhen an Verkaufsständen und auf Märkten
478900	G a. Einkaufsläden und Märkte						Detailhandel mit sonstigen Gütern an Verkaufsständen und auf Märkten

NOGA		Branche	17.3. 2020	27.4. 2020	15.5. 2020	6.6. 2020	24.10. 2020	
493903	H	d. und f. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Campingplätze						Personenbeförderung mittels Fahrrad-, Seilbahnen und Skiliften
553001	I	d. und f. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Campingplätze						Campingplätze
553002	I	d. und f. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Campingplätze						Verwaltung von Campingplätzen
561001	I	b. und c. Restaurationsbetriebe, Barbetriebe, Diskotheken, Nachtclubs						Restaurants, Imbissstuben, Tea-Rooms und Gelaterias
561003	I	b. und c. Restaurationsbetriebe, Barbetriebe, Diskotheken, Nachtclubs						Verwaltung von Restaurantbetrieben
562100	I	b. und c. Restaurationsbetriebe, Barbetriebe, Diskotheken, Nachtclubs						Event-Caterer
563001	I	b. und c. Restaurationsbetriebe, Barbetriebe, Diskotheken, Nachtclubs						Bars
563002	I	b. und c. Restaurationsbetriebe, Barbetriebe, Diskotheken, Nachtclubs						Diskotheken, Dancings, Night Clubs
591400	J	d. und f. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Campingplätze						Kinos
772100	N	d. und f. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Campingplätze						Vermietung von Sport- und Freizeitgeräten
772200	N	d. und f. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Campingplätze						Videotheken
772900	N	d. und f. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Campingplätze						Vermietung von sonstigen Gebrauchsgütern
773400	N	d. und f. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Campingplätze						Vermietung von Wasserfahrzeugen
791100	N	d. und f. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Campingplätze						Reisebüros
791200	N	d. und f. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Campingplätze						Reiseveranstalter
799001	N	d. und f. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Campingplätze						Reservationsdienst zur Beherbergung von Touristen
799002	N	d. und f. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Campingplätze						Erbringung sonstiger Reservierungsdienstleistungen
821902	N	d. und f. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Campingplätze						Copy Shops
823000	N	d. und f. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Campingplätze						Messe-, Ausstellungs- und Kongressveranstalter
855100	P	d. und f. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Campingplätze						Sport- und Freizeitunterricht
900101	R	d. und f. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Campingplätze						Theater- und Ballettgruppen
900102	R	d. und f. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Campingplätze						Orchester, Chöre, Musiker
900200	R	d. und f. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Campingplätze						Erbringung von Dienstleistungen für die darstellende Kunst
900400	R	d. und f. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Campingplätze						Betrieb von Kultur- und Unterhaltungseinrichtungen
910100	R	d. und f. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Campingplätze						Bibliotheken und Archive
910200	R	d. und f. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Campingplätze						Museen
910300	R	d. und f. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Campingplätze						Betrieb von historischen Stätten und Gebäuden und ähnlichen Attraktionen
910400	R	d. und f. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Campingplätze						Botanische und zoologische Gärten sowie Naturparks
920000	R	d. und f. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Campingplätze						Spiel-, Wett- und Lotteriewesen
931100	R	d. und f. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Campingplätze						Betrieb von Sportanlagen
931200	R	d. und f. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Campingplätze						Sportvereine
931300	R	d. und f. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Campingplätze						Gymnastik- und Fitnesszentren
931900	R	d. und f. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Campingplätze						Erbringung von sonstigen Dienstleistungen des Sports
932100	R	d. und f. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Campingplätze						Vergnügungs- und Themenparks
932900	R	d. und f. Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe, Campingplätze						Erbringung von Dienstleistungen der Unterhaltung und der Erholung a. n. g.
960201	S	e. Betriebe mit personenbezogenen Dienstleistungen mit Körperkontakt						Coiffeursalons
960202	S	e. Betriebe mit personenbezogenen Dienstleistungen mit Körperkontakt						Kosmetiksalons
960401	S	e. Betriebe mit personenbezogenen Dienstleistungen mit Körperkontakt						Saunas, Solarien
960402	S	e. Betriebe mit personenbezogenen Dienstleistungen mit Körperkontakt						Sonstiges Körperpflegegewerbe
960900	S	e. Betriebe mit personenbezogenen Dienstleistungen mit Körperkontakt						Erbringung von sonstigen Dienstleistungen a. n. g.

LITERATURVERZEICHNIS

- AMT FÜR VOLKSWIRTSCHAFT [2020]: «Auswertung der Zufriedenheitsbefragung zur Umsetzung der Corona-Unterstützungsleistungen für die Wirtschaft». <https://corona.avw.li/massnahmen-der-liechtensteiner-regierung-zur-unterstuetzung-der-wirtschaft-waehrend-corona19.html>, abgerufen am 29.9.2020.
- AMT FÜR VOLKSWIRTSCHAFT [2023]: «Abschlussbericht zu den wirtschaftlichen Corona-Massnahmen» (noch nicht veröffentlichtes Manuskript).
- AUERBACH, A. J., W. GALE UND B. HARRIS [2010]: «Activist Fiscal Policy». *Journal of Economic Perspectives* [Vol. 24/No. 4]; S. 141–164.
- AUERBACH, A. J., Y. GORODNICHENKO, P. MCCRORY, P. AND D.P. MURPHY, [2022]: «Fiscal Multipliers in the COVID19 Recession». *International Journal of Money and Finance* [126]; 102669.
- BONANOMI FEUZ, A. [2012]: «Die Stabilisierungspolitik des Bundes 2008–2010: Warum die Schweiz die Krise rasch bewältigt hat». *Die Volkswirtschaft* [5-2012]; S. 58–61.
- BLANCHARD, O., T. PHILIPPON UND J. PISANI-FERRY [2020]: «A new policy toolkit is needed as countries exit COVID-19 Shutdowns». *Policy Contribution* [12/2020], Bruegel.
- BLUM, J., M. MOSLER, N. POTRAFKE UND F. RUTHARDT [2020]: «Ökonomenpanel: Wie bewerten Ökonom*innen die wirtschaftspolitischen Reaktionen auf die Coronakrise?». *Ifo Schnelldienst* [4/2020].
- BRUNHART, A. UND M. GEIGER [2019]: «GDP volatility in Liechtenstein and the role of the financial sector». *Financial Stability Report 2019*, Finanzmarktaufsicht Liechtenstein; S. 19–23.
- BRUNHART, A. UND M. GEIGER [2020]: «Stützungsmaßnahmen für die Wirtschaft in Liechtenstein und Vergleichsstaaten während der Corona-Krise: Analyse aus volkswirtschaftlicher Perspektive». Studie im Auftrag des Ministeriums für Infrastruktur, Wirtschaft und Sport der Regierung des Fürstentums Liechtenstein. Unter Mitwirkung von Elias Hasler. Liechtenstein-Institut.
- BRUNHART, A. UND J. LEHMANN [2021]: «Konjunkturelle Sensitivität der Beschäftigung in Liechtenstein». *LI Focus* [3/2021], Liechtenstein-Institut.
- BRUNHART, A., M. GÄCHTER UND M. GEIGER [2020]: «Makroökonomische Konsequenzen der COVID-19-Pandemie für Liechtensteins Volkswirtschaft». *LI Focus* [1/2020], Liechtenstein-Institut.
- BRUNHART, A., M. GEIGER UND W. RITTER [2022]: «Besonderheiten der Corona-Rezession und die Rolle des Binnenmarktes». *LI Focus* [1/2022], Liechtenstein-Institut.
- FROMMELT, C. UND P. SCHIESS RÜTIMANN [2023]: «Das Krisenmanagement Liechtensteins in der Corona-Pandemie: Organisation, Kommunikation und Massnahmen». Liechtenstein-Institut [i.Ersch.].
- GRÜNDLER, K., N. POTRAFKE UND F. RUTHARDT [2020]: «Ökonomenpanel: Wie bewerten Ökonom*innen die wirtschaftspolitischen Reaktionen auf die Coronakrise? – Teil 2». *Ifo Schnelldienst* [6/2020].
- GOURINCHAS, P. O., S. KALEMLI-OZCAN, V. PENCIAKOVA, UND N. SANDER [2021]: Fiscal policy in the age of COVID: Does it 'Get in all of the Cracks? *NBER Working Paper* [29293].
- MARXER, W. [2020]: «Die Corona-Krise aus der Sicht liechtensteinischer Unternehmen.» Blitzumfrage der Liechtenstein-Instituts im Auftrag des Ministeriums für Infrastruktur, Wirtschaft und Sport der Regierung des Fürstentums Liechtenstein.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT [2021]: «Transformation gestalten: Bildung, Digitalisierung und Nachhaltigkeit». Jahresgutachten 21/22.
- SCHEIBLECKER, K., S. KANIOVSKI, T. URL, M. ERTL, H. HOFER, M. REITER, K. WEYERSTRASS, J. BERGER, W. SCHWARZBAUER, L. STROHNER UND P. PICHLER [2023]: «Makroökonomische Effekte der von der Bundesregierung im Rahmen der COVID-19-Krise gesetzten Maßnahmen». Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO).
- SECO [2021]: «Exkurs: Corona-Krise – Auswirkungen auf das BIP im internationalen Vergleich». *Konjunkturtendenzen* [Herbst 2021]; S. 28–31.



Christian Frommelt, Patricia M. Schiess Rütimann

DIE CORONA-PANDEMIE IN LIECHTENSTEIN

RAHMENBEDINGUNGEN, AUSGEWÄHLTE ERKENNTNISSE
UND LEHREN



LIECHTENSTEIN-INSTITUT



Verantwortlich für den Inhalt

Christian Frommelt, Direktor und Forschungsleiter Politik, Liechtenstein-Institut

Patricia M. Schiess Rütimann, Forschungsleiterin Recht, Liechtenstein-Institut

Die vorliegende Studie ist Teil der Untersuchung des liechtensteinischen Krisenmanagements während der Corona-Pandemie, die das Liechtenstein-Institut im Auftrag der Regierung des Fürstentums Liechtenstein durchführte. Diese besteht aus folgenden Publikationen:

- *Rochat, Philippe (2023):* Der Verlauf der Corona-Pandemie in Liechtenstein. Eine Darstellung mit öffentlich zugänglichen Daten. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.
- *Frommelt, Christian; Schiess Rütimann, Patricia M. (2023):* Das Krisenmanagement Liechtensteins in der Corona-Pandemie: Organisation, Kommunikation und Massnahmen. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.
- *Schiess Rütimann, Patricia M. (2023):* Die Corona-Pandemie und das Recht. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.
- *Frommelt, Christian; Milic, Thomas; Rochat, Philippe (2023):* Die Corona-Pandemie aus der Sicht von Gesellschaft, Politik und Verwaltung. Synthese aus verschiedenen Umfragen und weiteren Analysen. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.
- *Frommelt, Christian; Schiess Rütimann, Patricia M. (2023):* Die Corona-Pandemie in Liechtenstein – Rahmenbedingungen, ausgewählte Erkenntnisse und Lehren. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.

Zitervorschlag: Frommelt, Christian; Schiess Rütimann, Patricia M. (2023): Die Corona-Pandemie in Liechtenstein – Rahmenbedingungen, ausgewählte Erkenntnisse und Lehren. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.

Gamprin-Bendern, März 2023

Liechtenstein-Institut

St. Luziweg 2, 9487 Gamprin-Bendern, Liechtenstein

www.liechtenstein-institut.li

INHALTSVERZEICHNIS

1	Einleitung.....	4
2	Erkenntnisse aus internationalen Evaluationen zur Corona-Pandemie.....	5
2.1	Evaluationsberichte aus der Schweiz.....	5
2.2	Evaluationsberichte aus Deutschland.....	7
2.3	Evaluationsberichte aus Österreich.....	8
2.4	Evaluation Luxemburgs durch die OECD.....	10
3	Rahmenbedingungen des Krisenmanagements in Liechtenstein.....	11
3.1	Verwaltung und Organisation.....	11
3.2	Nachbarschaft und Siedlungsstruktur.....	11
3.3	Politisches System, politische Kultur und öffentlicher Raum.....	12
3.4	Ressourcenausstattung.....	13
4	Zusammenfassung der Kernergebnisse.....	13
4.1	Studie «Der Verlauf der Corona-Pandemie in Liechtenstein. Eine Darstellung mit öffentlich zugänglichen Daten».....	13
4.2	Studie «Das Krisenmanagement Liechtensteins in der Corona-Pandemie: Organisation, Kommunikation und Massnahmen».....	14
4.2.1	Organisationsstruktur.....	14
4.2.2	Schutzmassnahmen.....	16
4.2.3	Kommunikation.....	17
4.2.4	Ressourcen.....	17
4.3	Studie «Die Corona-Pandemie und das Recht».....	18
4.3.1	Nähe zur Schweiz.....	18
4.3.2	Unterschiede zur Schweiz.....	19
4.3.3	Problematische und positive Punkte.....	19
4.4	Studie «Die Corona-Pandemie aus der Sicht von Gesellschaft, Politik und Verwaltung. Synthese aus verschiedenen Umfragen und weiteren Analysen».....	20
5	Erkenntnisse und Allgemeine Lehren.....	21
5.1	Themenbereich Rechtsetzung.....	22
5.2	Themenbereich Digitalisierung und Datenmanagement.....	22
5.3	Themenbereich grenzüberschreitende Beziehungen.....	23
5.4	Themenbereich Planung und Organisation.....	23
5.5	Themenbereich Ressourcen.....	25
5.6	Themenbereich Kommunikation.....	25
5.7	Themenbereich Gesundheitsprävention.....	26
5.8	Themenbereich Politik und Legitimation.....	27
6	Abschliessende Bemerkungen.....	28

1 EINLEITUNG

Die Corona-Pandemie stellt die «grösste gesamtgesellschaftliche Krise mit globaler Tragweite seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs dar».¹ Folgerichtig war der Umgang mit der Corona-Pandemie und ihren gesundheitlichen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen sowie politischen Herausforderungen für die Regierung des Fürstentums Liechtenstein in den vergangenen drei Jahren eine – bzw. phasenweise die – zentrale Aufgabe. Mit dem Ziel, die öffentliche Gesundheit zu schützen, musste die Politik Entscheidungen von grosser Tragweite treffen. Diese Entscheide hatten dabei oft unter hohem Zeitdruck und vor dem Hintergrund unsicherer wissenschaftlicher Erkenntnisse zu erfolgen.

Bereits in einer sehr frühen Phase wurde von Politik und Wissenschaft in Liechtenstein auf die Wichtigkeit einer umfassenden Aufarbeitung der Corona-Pandemie und ihrer Auswirkungen auf Liechtenstein hingewiesen.² Angesichts der Dauer und Komplexität der Pandemie scheint das Ziel einer solchen umfassenden Aufarbeitung unerreichbar. Dies zeigt auch der Blick in die Nachbarstaaten, in denen bereits verschiedene Studien zu einzelnen Aspekten der Corona-Pandemie veröffentlicht wurden, jedoch kein Gesamtbericht. Auch ist die Pandemie noch nicht definitiv abgeschlossen, wie die Infektionszahlen und die weitergeführte Forschung an Impfstoffen sowie die fortgesetzte Behandlung von Patientinnen und Patienten mit «Post-Covid-19-Erkrankung» (Long-Covid) und mit Nebenwirkungen der Impfungen zeigen.

Mit Blick auf Liechtenstein wurden seit Frühsommer 2020 diverse wissenschaftliche Analysen über die Corona-Pandemie und ihre Folgen veröffentlicht – beispielsweise über die Auswirkungen der Pandemie auf die liechtensteinische Volkswirtschaft, die für die Pandemiebekämpfung relevanten rechtlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein oder die Wahrnehmung der Corona-Pandemie durch Lehrpersonen sowie die Schülerinnen und Schüler und deren Erziehungsberechtigten. Einen wichtigen Bestandteil der Auseinandersetzung mit der Corona-Pandemie stellen zudem die Rechenschaftsberichte der Regierung an den Landtag zu den Jahren 2020 und 2021 sowie die Jahresberichte von zivilgesellschaftlichen Akteuren wie z. B. dem Verein für Menschenrechte sowie generell von Interessensverbänden und privaten Vereinen dar. In diesen Berichten ist teils sehr eindrücklich dokumentiert, wie einschneidend die Corona-Pandemie war und welche grossen Herausforderungen sie mit sich brachte. Eine wichtige Quelle bieten schliesslich die zahlreichen Interviews mit in das Krisenmanagement involvierten Personen, welche in den vergangenen Jahren in den liechtensteinischen Medien erschienen.

Ergänzend zu den bereits vorhandenen Dokumenten hat das Liechtenstein-Institut im Auftrag der Regierung vier weitere Studien erstellt, welche in der vorliegenden Studie zusammengefasst und um einige Ausführungen erweitert werden. Die vier Studien verfolgen unter anderem das Ziel, die Pandemieentwicklung³ und die damit verbundenen Aufgabenstellungen sowie die zur Bekämpfung der Pandemie erfolgten Massnahmen⁴ in öffentlich zugänglichen Dokumenten zu dokumentieren. Ebenso werden verschiedene rechtliche Fragen im Zusammenhang mit der Pandemie analysiert.⁵ Im Rahmen einer Online-Befragung aller Amtsstellen sowie der Mitglieder des Pandemiestabs und weiterer ausgewählter Akteure wurde schliesslich nach konkreten Lehren gefragt.⁶

Die vorliegende Studie soll die Kernergebnisse dieser vier Studien zusammentragen und weitere Erkenntnisse und Lehren aufführen. Die Studie ist wie folgt gegliedert: Im nachfolgenden Kapitel 2 werden die wichtigsten Ergebnisse von ausgewählten Evaluationen aus der Schweiz, Österreich, Deutschland sowie der

¹ Thiel, Jan; Hauri, Andrin (2022), Evaluation des Krisenmanagements des Kantons Graubünden in der Coronavirus-Pandemie, herausgegeben vom Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich, S. 5, doi: <https://doi.org/10.3929/ethz-b-000550605>.

² Siehe beispielhaft ein Standpunkt des damaligen Landtagsabgeordneten Christoph Wenaweser vom 7. Mai 2020, <https://www.vuonline.li/partei/news/coronakrise-aufarbeitung-zwingend-notwendig>.

³ Siehe Rochat, Philippe (2023): Der Verlauf der Corona-Pandemie in Liechtenstein. Eine Darstellung mit öffentlich zugänglichen Daten. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.

⁴ Siehe Frommelt, Christian; Schiess Rütimann, Patricia M. (2023): Das Krisenmanagement Liechtensteins in der Corona-Pandemie: Organisation, Kommunikation und Massnahmen. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.

⁵ Siehe Schiess Rütimann, Patricia M. (2023): Die Corona-Pandemie und das Recht. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.

⁶ Siehe Frommelt, Christian; Milic, Thomas; Rochat, Philippe (2023): Die Corona-Pandemie aus der Sicht von Gesellschaft, Politik und Verwaltung. Synthese aus verschiedenen Umfragen und weiteren Analysen. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.

OECD-Evaluation Luxemburgs kurz zusammengefasst. Im Kapitel 3 werden die Rahmenbedingungen des Krisenmanagements in Liechtenstein dargestellt. In Kapitel 4 erfolgt eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse der zusammen mit dieser Schlussbetrachtung der Regierung im März 2023 übergebenen Studien. Daran schliesst sich in Kapitel 5 die Präsentation von konkreten Empfehlungen an, die sich aus den in dieser Untersuchung zusammengeführten Studien ergeben.

2 ERKENNTNISSE AUS INTERNATIONALEN EVALUATIONEN ZUR CORONA-PANDEMIE

Dieses Kapitel gliedert sich in vier Unterkapitel. Im ersten Unterkapitel werden die wichtigsten Erkenntnisse aus staatlich angestossenen Evaluationsberichten aus der Schweiz zusammengefasst. Es werden Studien abgedeckt, welche bis Ende Oktober 2022 veröffentlicht wurden. Anschliessend werden ausgewählte Studien aus Deutschland, Österreich und Luxemburg dargestellt.

2.1 Evaluationsberichte aus der Schweiz

Der schweizerische Bundesrat (bzw. ihm unterstellte Organe/Stäbe) und das eidgenössische Parlament haben mehrere Evaluationen der Krisenbewältigung in Auftrag gegeben. Das BAG bzw. eine Steuergruppe, in welchem neben dem BAG auch das Generalsekretariat der Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren vertreten ist, haben das Evaluationsbüro INTERFACE (sowie weitere Beratungsbüros und Universitätsinstitute) beauftragt, die erste Periode der Pandemiebewältigung (Frühjahr 2020 bis Sommer 2020) aufzuarbeiten und dabei insbesondere die Rolle des BAG selbst kritisch zu beleuchten.⁷ Diese Evaluation der ersten Phase sowie diejenige der zweiten Phase sind bislang wohl die umfassendsten. Gesamthaft gesehen fiel die Bewertung positiv aus: Bund und Kantone hätten die Pandemie prinzipiell gut bewältigt. Drei Aspekte wurden indessen besonders kritisiert: Die Massnahmen zum Schutz der Risikogruppen hätten Angehörigen Leid verursacht. Zweitens seien die Schulschliessungen im Endeffekt schädlicher gewesen, als sie genützt hatten. Drittens sei das Verbot von nicht-dringlichen medizinischen Eingriffen während einer Pandemie zu überdenken. Darüber hinaus sei auch die Kommunikation zur Nützlichkeit von Masken irritierend gewesen. Sie habe bei der Bevölkerung Verunsicherung ausgelöst. Empfohlen wird, Nutzen und insbesondere psychische Folgeschäden sorgfältiger abzuwägen, weitere wichtige Akteure schneller und besser einzubinden (namentlich die Wissenschaft) und die Digitalisierung voranzutreiben.

Der Bundesrat hat Ende 2020 die Bundeskanzlei beauftragt, das Krisenmanagement des Bundes zu untersuchen. Der Bericht zur zweiten Phase der Pandemie (August 2020 bis Oktober 2021) stützt sich wiederum auf eine Auswertung von INTERFACE.⁸ Er kommt zum Schluss, dass «das Krisenmanagement der Bundesverwaltung über den gesamten betrachteten Zeitraum hinweg relativ gut funktioniert» habe. Es gebe aber Handlungsbedarf bei der «Organisation des Krisenmanagements der Bundesverwaltung», «bei der Koordination und Konsultation im föderalen System» und «beim Einbezug der Wissenschaft ins Krisenmanagement». Überdies heisst es im Bericht ziemlich unverblümt: Es «zieht sich ein Thema wie ein roter Faden durch die Ergebnisse: Der Bedarf auf strategischer Ebene nach einer verbesserten Antizipation möglicher Krisen sowie Entwicklungen während einer solchen.» Bemängelt wird vor allem der Umstand, dass die Bundesverwaltung und die Kantone auf die zweite Welle «ungenügend» vorbereitet waren.

⁷ Balthasar, Andreas; Schwenkel, Christof; Müller, Franziska; Ritz, Manuel, Interface Politikstudien Forschung Beratung Luzern, Auswertung Krisenmanagement der Bundesverwaltung. Resultate als Grundlage für die Erstellung des Berichts: Arbeitsdokument zuhanden der Bundeskanzlei, Luzern, 28. November 2020, 53 Seiten. Die Ergebnisse wurden zusammengetragen im Dokument: Bundeskanzlei (BK), Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements in der Covid-19-Pandemie (1. Phase / Februar bis August 2020), Bern, 11. Dezember 2020, 35 Seiten. Alle Dokumente sind abrufbar auf der Website der Bundeskanzlei: <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/fuehrungsunterstuetzung/krisenmanagement.html>.

⁸ Bundeskanzlei (BK), Bericht zur Auswertung des Krisenmanagements der Bundesverwaltung in der Covid-19-Pandemie (2. Phase/August 2020 bis Oktober 2021), Bern, 22. Juni 2022, 59 Seiten, abrufbar auf der Website der Bundeskanzlei: <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/fuehrungsunterstuetzung/krisenmanagement.html>.

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), eine Interessenvertretung der Kantone auf eidgenössischer Ebene, hat im März 2022 die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen einerseits und die horizontale Zusammenarbeit zwischen den Kantonen andererseits ausgewertet. Ihr Bericht⁹ kommt zum Schluss, dass sich das System als Ganzes «lernfähig» erwiesen habe, was heissen will, dass nach einer «durchgezogenen Bilanz für die erste Phase bis Winter 2020» sodann «erste Verbesserungen in den weiteren Phasen» folgten. Kritisiert wird in diesem Bericht vor allem die Rolle des Bundes, der ab und an intern zu spät kommuniziert habe.

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK), denen die Prüfung und Kontrolle der Exekutive (d.h. des Bundesrates und der ihm unterstellten Bundesverwaltung) obliegt, haben am 17. Mai 2022 einen umfangreichen Bericht über den Umgang des Bundesrates und der Bundesverwaltung während der ersten Phase der Pandemie (Januar 2020 bis Juni 2020) veröffentlicht.¹⁰ Die Ergebnisse fielen gemischt aus. Zum einen sei vieles richtig gemacht worden, zum anderen sei aber die Zusammenarbeit der drei wichtigsten Krisenorgane (Taskforce des BAG, BSTB (Bundesstab Bevölkerungsschutz) und KSBC (Krisenstab des Bundesrates Corona)) nicht von Beginn weg klar geregelt worden. Am Ende sei die Taskforce des BAG überlastet gewesen. Auch habe der Bund das Ausmass der Pandemie nicht früh genug erkannt. Deshalb schlagen die GPK vor, bei inskünftigen, ähnlich gearteten Krisen einen Sonderstab einzusetzen.¹¹

Die GPK befassten sich in ihrem Jahresbericht 2020¹² – gestützt auf eine Situationsanalyse von August 2020¹³ – auch mit der Angemessenheit des Schweizer Pandemieplans und des Epidemiengesetzes (EpG). Auch hierbei ging es um die Erfahrungen während der ersten Phase der Krise. Bewährt habe sich das im Gesetz vorgeordnete dreistufige Modell, welches eine schrittweise Reaktion auf die Herausforderungen einer Pandemie erlaube. Kritisiert wurden indessen der «Fokus auf eine Influenza-Pandemie, die fehlende Verbindlichkeit der Vorschriften zur Vorratshaltung von medizinischem Material sowie bestimmte Defizite bei den Krisenmanagementstrukturen.». Ebenfalls kritisiert wurde das nicht mehr zeitgemässe Meldewesen (Corona-Fälle wurden per Fax gemeldet).

Für Liechtenstein von Interesse sein dürfte auch der Bericht der GPK des Nationalrates vom 9. September 2022 «Zweckmässigkeit und Wirksamkeit der wirtschaftlichen Landesversorgung in der Covid-19-Pandemie».¹⁴ Er untersucht «die Rolle der Wirtschaftlichen Landesversorgung vor und während der Krise», ihre Rechtsgrundlagen sowie die Aufgabenverteilung zwischen den Verwaltungseinheiten zu Beginn der Krise. Im Mittelpunkt steht hierbei die Versorgung mit medizinischen Gütern. Die GPK des Nationalrats regt an, die Liste der Heilmittel, die zu bevorraten sind, zu ergänzen. Überdies solle die Bevölkerung stärker dafür sensibilisiert werden, Notvorräte anzulegen.

Gestützt auf die Erkenntnisse von verschiedenen im Rahmen der «Inspektion zur Bewältigung der Covid-19-Pandemie» entstandenen Evaluationsberichte¹⁵ haben Mitglieder der GPK mehrere Vorstösse an die Bundesversammlung gerichtet. Nach der Stellungnahme durch den Bundesrat werden diese Vorstösse dem National- und Ständerat zur weiteren Behandlung unterbreitet.

⁹ Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), Schlussbericht: Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Covid-19-Epidemie: Schlussfolgerungen und Empfehlungen, Bern, 29. April 2022, 22 Seiten. Der Schlussbericht sowie weitere Unterlagen sind abrufbar auf der Website der KdK: <https://kdk.ch/themen/covid-19>.

¹⁰ Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 17. Mai 2022: Krisenorganisation des Bundes für den Umgang mit der Covid-19-Pandemie (Januar bis Juni 2020), BBl 2022 1801, 138 Seiten, abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de/organe/kommissionen/aufsichtskommissionen/geschaefspruefungskommissionen-gpk/inspektion-covid-19-pandemie>.

¹¹ Am 23. September 2022 hat der Bundesrat zu diesem Bericht Stellung genommen: BBl 2022 2393.

¹² Jahresbericht 2020 der Geschäftsprüfungskommissionen und der Geschäftsprüfungsdelegation der eidgenössischen Räte vom 26. Januar 2021, BBl 2021 570 (S. 73 f.).

¹³ Wüest-Rudin, David; Müller, Peter; Haldemann, Katrin, Situationsanalyse Epidemiengesetz. Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit. Bern: bolz+partner consulting ag, Bern, 11. August 2020, 129 Seiten, abrufbar unter: <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/das-bag/publikationen/evaluationsberichte/evalber-uebertragbare-krankheiten.html>.

¹⁴ BBl 2022 2358.

¹⁵ Die Dokumente sind abrufbar unter: <https://www.parlament.ch/de/organe/kommissionen/aufsichtskommissionen/geschaefspruefungskommissionen-gpk/inspektion-covid-19-pandemie>.

2.2 Evaluationsberichte aus Deutschland

Aktuell und umfangreich ist die am 30. Juni 2022 veröffentlichte «Evaluation der Rechtsgrundlagen und der Massnahmen der Pandemiepolitik» des deutschen *Sachverständigenausschusses nach § 5 Abs. 9 Infektionsschutzgesetz*.¹⁶ Dem Sachverständigenausschuss stellten sich zwei Fragen: «Wie erfolgreich waren diese Massnahmen? Und was können wir lernen für zukünftige Pandemien?» Allerdings musste er feststellen, dass es in Deutschland an einer «ausreichenden und stringenten begleitenden Datenerhebung» während der Pandemie fehlte. Der Ausschuss verlangt deshalb, die Digitalisierung im Gesundheitswesen entschlossen voranzutreiben. Er bemängelt, dass in Deutschland nicht umgehend eine fachübergreifende Begleitforschung initiiert worden war. Eine solche gehöre zu den «unverzichtbaren Kernelementen einer jeden Krise». Um während einer Pandemie Entscheidungen zu treffen und um sie beurteilen zu können, brauche es «qualitativ hochwertige virologische, epidemiologische, klinische und soziale Daten». Insbesondere müssten Indikatoren vorliegen, die Auskunft über die Gefährdung von Risikogruppen geben und frühzeitig auf eine Überlastung des Gesundheitswesens hinweisen. Nur mit repräsentativen Zufallsstichproben könne die tatsächliche Erkrankungsrate ermittelt werden. Es sollte schon sehr früh ein Katalog der drängendsten epidemiologischen Fragen aufgestellt werden und Studien seien zu koordinieren.

Wie die Risikokommunikation erfolge, habe einen grossen Einfluss darauf, ob Massnahmen von der Bevölkerung akzeptiert und befolgt werden. Bis zum Sommer 2022 seien die Potenziale der Risikokommunikation «weitgehend ungenutzt» geblieben. Der Sachverständigenausschuss führt denn auch aus, wie die Rollen während einer Pandemie verteilt sein sollten und die Kommunikation mit der Bevölkerung aussehen sollte. Staatliche Akteurinnen und Akteure sollten zu Desinformationen unmittelbar Stellung beziehen. Unabhängige Expertinnen und Experten sollten Fakten richtigstellen. Postwurfsendungen und Haustür-Besuche würden die Bürgerinnen und Bürger am besten erreichen.

Unbestritten ist, dass die Reduktion von engen physischen Kontakten zur Reduktion von Infektionen mit Covid-19 führt. Welche der häufig gleichzeitig getroffenen Massnahmen unter welchen Umständen eine positive Wirkung zeigten, ist jedoch schwierig zu sagen, wie der Sachverständigenausschuss näher ausführt. Geprüft hat er die Massnahmen Lockdown, Kontaktnachverfolgung, 2G respektive 3G, Schulschliessungen und die Maskenpflicht. Allerdings hat er keine Kosten-Nutzen-Analyse vornehmen können. Ein Lockdown wirke in der frühen Phase einer Pandemie am meisten. Er ermögliche es dem Gesundheitssystem, sich auf die kommende Belastung vorzubereiten. Ob die Nachverfolgung der Kontakte (Contact Tracing) nützlicher sei als die generelle Anweisung, bei Symptomen zu Hause zu bleiben, müsse dringend erforscht werden. Bezüglich der 2G- und 3G-Massnahmen sind Aussagen wegen der unbefriedigenden Datenlage schwierig. Die Wirkung von Zugangsbeschränkungen hänge von der vorherrschenden Variante des Virus, vom Impfstoff und davon ab, wie lange die Impfung oder Genesung zurückliege. Der Ausschuss empfiehlt deshalb bei einem hohen Infektionsgeschehen «bei den derzeitigen Varianten und Impfstoffen eine Testung unabhängig vom Impfstatus». Die Auswirkungen von Kita- und Schulschliessungen (in Deutschland waren die Grundschulen im Schnitt 64 Tage lang vollständig geschlossen) auf die Ausbreitung des Coronavirus sei nach wie vor offen. Wegen der vielen negativen Folgen für die Kinder empfiehlt der Ausschuss eine genauere Erforschung der nicht-intendierten Auswirkungen. Das Tragen von Masken könne ein wirksames Instrument in der Pandemiebekämpfung sein. Die grundsätzliche Wirksamkeit von Gesichtsmasken gelte als gesichert. Wichtig sei, dass dazu aufgerufen werde, die Masken korrekt (enganliegend) und konsequent zu tragen. Die Maskenpflicht solle jedoch «zukünftig auf Innenräume und Orte mit einem höheren Infektionsrisiko beschränkt bleiben». Ob und wann FFP2-Masken und wann medizinische Masken angezeigt sind, solle besser erforscht werden.

Der Sachverständigenausschuss äussert sich in seinem Bericht auch zu den negativen Folgen der Pandemie für Individuum, Gesellschaft und Wirtschaft. Er hebt dabei die psychosozialen Auswirkungen «insbesondere

¹⁶ Sachverständigenausschuss nach § 5 Abs. 9 Infektionsschutzgesetz, Evaluation der Rechtsgrundlagen und Massnahmen der Pandemiepolitik, Berlin, 30. Juni 2022 (Redaktionsschluss: 1. Juni 2022), abrufbar auf der Website des Bundesministeriums für Gesundheit unter: https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/S/Sachverstaendigenausschuss/220630_Evaluationsbericht_IFSG_NEU.pdf.

auf Frauen und jüngere Menschen» hervor und mahnt, künftig darauf zu achten, dass Kindern und Jugendlichen eine «maximal mögliche Teilnahme» ermöglicht wird und sie vor häuslicher Gewalt geschützt werden. Ebenso solle die «sozial bedingte Ungleichheit als eigenständiges Thema der Pandemiepolitik» etabliert werden. Es zeigte sich nämlich, dass sozial benachteiligte Menschen ein höheres Infektionsrisiko plus ein höheres Risiko für einen schweren oder tödlichen Verlauf trugen. Es müssten Ausweichmöglichkeiten geschaffen werden für Menschen, die sich in ihrem gewohnten Umfeld nicht genügend vor Infektionen schützen können. Hygienisch prekäre Arbeitsplätze sollten besser kontrolliert werden. Zudem solle die Aufklärung über Impfungen zielgruppenspezifisch erfolgen. Sowohl bei der Verhängung von einschränkenden Massnahmen als auch bei der Gewährung finanzieller Unterstützung müsse auf die geschlechtsspezifischen Auswirkungen geachtet werden.

Die Stellungnahme des *Deutschen Ethikrates* vom 4. April 2022 «Vulnerabilität und Resilienz in der Krise – Ethische Kriterien für Entscheidungen in einer Pandemie»¹⁷ wählt einen anderen Ansatz. Sie stellt die Herausforderungen dar, die sich während der Corona-Pandemie all denjenigen stellten, die über die Verhängung von Massnahmen oder die Zuteilung von Gütern entscheiden mussten. Zentrale Begriffe der Ausführungen sind Vulnerabilität, Resilienz, Vertrauen, Verantwortung, Freiheit und Gerechtigkeit. Mit seiner Stellungnahme will der Ethikrat «keine weiteren Empfehlungen zu Einzelproblemen vorlegen,¹⁸ sondern vielmehr ethische Orientierung für schwierige Abwägungsprozesse geben, die bei Entscheidungen über Massnahmen zur Bewältigung dieser oder künftiger pandemiebedingter Krisen unausweichlich sind.» Die ersten seiner zwölf Empfehlungen lauten: Politische Entscheidungen müssen vorausschauend, wenn nötig schnell und konsequent, immer aber wissenschaftlich informiert, ethisch reflektiert und demokratisch «sowie unter Berücksichtigung der Sichtweisen der betroffenen Menschen getroffen werden.» Gruppen, die besonders betroffen und in öffentlichen Diskussionen unterrepräsentiert sind, sollen aktiv einbezogen werden. Wichtig ist dem Ethikrat, dass sich die Güterabwägungen auf «qualitative und quantitative empirische Daten aus verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen» stützen. Die Einschränkungen von Rechten und Freiheiten sollten zu jedem Zeitpunkt so gering wie möglich sein. Es sollte daher möglichst frühzeitig mit der Entwicklung einer Gesamtstrategie begonnen werden, wie die Pandemie kontrolliert und dabei ihre langfristigen Folgen ebenso wie die der Schutzmassnahmen berücksichtigt werden können. Bei allen Massnahmen zur Eindämmung der Pandemie müssen die Menschenwürde geachtet und der Kern der Grund- und Menschenrechte geschützt werden.

In den Jahren 2020 und 2021 hatte auch die *Leopoldina*, die Nationale Akademie der Wissenschaften, zehn Ad-hoc-Stellungnahmen sowie weitere Publikationen zur Pandemie veröffentlicht. Diese befassten sich mit den medizinischen, psychologischen, sozialen, ethischen, rechtlichen, pädagogischen, wirtschaftlichen und gesundheits- sowie bildungspolitischen Aspekten der Pandemie.¹⁹

2.3 Evaluationsberichte aus Österreich

Der *Rechnungshof Österreich* legte im Juni 2022 einen knapp 90 Seiten umfassenden Bericht zum «Pandiemiemanagement der Gesundheitsbehörden im ersten Jahr der COVID-19-Pandemie» vor.²⁰ Er konzentriert

¹⁷ Deutscher Ethikrat, Stellungnahme vom 4. April 2022: Vulnerabilität und Resilienz in der Krise – Ethische Kriterien für Entscheidungen in einer Pandemie, Berlin 2022, abrufbar unter: <https://www.ethikrat.org/fileadmin/Publikationen/Stellungnahmen/deutsch/stellungnahme-vulnerabilitaet-und-resilienz-in-der-krise.pdf>.

¹⁸ Der Ethikrat hatte verschiedene Ad-hoc-Empfehlungen und Stellungnahmen abgegeben: Ethische Orientierung zur Frage einer allgemeinen gesetzlichen Impfpflicht, 22. Dezember 2021; Zur Impfpflicht gegen Covid-19 für Mitarbeitende in besonderer beruflicher Verantwortung, 11. November 2021; Besondere Regeln für Geimpfte?, 4. Februar 2021; Mindestmass an sozialen Kontakten in der Langzeitpflege während der Covid-19-Pandemie, 18. Dezember 2020; Immunitätsbescheinigungen in der Covid-19-Pandemie, 22. September 2020; Solidarität und Verantwortung in der Corona-Krise, 27. März 2020; Positionspapier der gemeinsamen Arbeitsgruppe aus Mitgliedern der Ständigen Impfkommission, des Deutschen Ethikrates und der Nationalen Akademie der Wissenschaften Leopoldina: Wie soll der Zugang zu einem COVID-19-Impfstoff geregelt werden?, 9. November 2020.

¹⁹ Die Publikationen der Leopoldina sind abrufbar unter: <https://www.leopoldina.org/publikationen/alle-publikationen/>.

²⁰ Rechnungshof Österreich, Pandemiemanagement der Gesundheitsbehörden im ersten Jahr der COVID-19-Pandemie. Bericht des Rechnungshofes, Reihe Bund 2022/18, Wien, 3. Juni 2022, 96 Seiten, abrufbar unter: https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/2022-18_Pandemiemanagement.pdf.

sich auf das Jahr 2020 und überprüft das Handeln des Bundesministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, die Länder Kärnten und Niederösterreich sowie die Stadt Wien. Es soll «die Funktionalität der gesundheitsbehördlichen Strukturen» beurteilt werden und die Frage beantwortet werden, «ob die für ein erfolgreiches operatives Zusammenwirken der Gesundheitsbehörden beim Pandemiemanagement erforderlichen Kriterien erfüllt waren, wie ein aktueller Pandemieplan, funktionierende Koordination und Kommunikation und klare Vollzugsvorgaben». Der Rechnungshof gelangt zum Schluss, dass bei Ausbruch der Pandemie Defizite bestanden, nämlich insbesondere eine mangelhafte Personalausstattung in den Fachabteilungen des Bereichs Öffentliche Gesundheit auf Ebene Bund, ein veralteter, nicht auf bisher unbekannte Erreger ausgerichteter Pandemieplan und ein nicht mehr zeitgemässes Epidemien-gesetz. Auf diese Mängel, die im Widerspruch zu Vorschriften der WHO stehen, war von verschiedener Seite schon Jahre zuvor hingewiesen worden. Obwohl es in der Kompetenz des Gesundheitsministeriums stand, das Pandemiemanagement der Gesundheitsbehörden zu leiten, zu steuern und bundesweit zu koordinieren, und die Landeshauptleute und Bezirksverwaltungsbehörden seine Anordnungen hätten umzusetzen müssen, war gemäss Rechnungshof «oftmals unklar, wer wofür verantwortlich war». Es kam zu Doppelspurigkeiten, während für andere Aufgaben, die weder vom Epidemien-gesetz noch vom Pandemieplan vorgezeichnet waren wie z. B. die Kontaktverfolgung, der Gesundheitsminister die notwendigen konkretisierenden Vorgaben nicht erliess. Da viele Entscheidungen verzögert getroffen worden seien, hätten härtere Massnahmen ergriffen werden müssen, die dann auch länger in Kraft standen, um die gewünschten Schutzwirkungen zu entfalten. Besonders negativ ist in den Augen des Rechnungshofes, dass die Mängel im Krisenmanagement auch nach dem ersten Jahr und trotz ersten Erkenntnissen insbesondere aus dem Bundesland Tirol im Juni 2022 noch immer bestanden. Er kritisiert insbesondere auch das Fehlen eines Krisenkommunikationsplans.

Vor dem Bericht zum Pandemiemanagement hatte der Rechnungshof Österreich schon Berichte zu einzelnen anderen, vornehmlich wirtschaftlichen Aspekten der Pandemiebekämpfung vorgelegt.²¹ Umfangreich ist der Bericht von Ende 2021 «Gesundheitsdaten zur Pandemiebewältigung im ersten Jahr der COVID-19-Pandemie».²² Prüfungsziel war es, «die Verfügbarkeit, Qualität und Aufbereitung von gesundheitsbezogenen Daten zum Infektionsgeschehen und zur epidemiologischen Steuerung zu beurteilen, ebenso wie die Daten zu ausgewählten, zur Pandemiebewältigung eingesetzten Ressourcen sowie zur Gesundheitsversorgung im niedergelassenen Bereich und in Krankenanstalten». Motiviert war diese Prüfung durch die Tatsache, dass sich die von unterschiedlichen Stellen des Bundes und der Länder in unterschiedlichen Formaten zu unterschiedlichen Zeitpunkten publizierten Daten hinsichtlich der Definitionen unterschieden. «Dies wirkte sich ungünstig auf die Glaubwürdigkeit der Behörden aus und damit auf die Akzeptanz und Wirksamkeit der Massnahmen der Pandemiebewältigung.» Überdies erschweren unzuverlässige Daten über das Infektionsgeschehen und die vorhandenen Ressourcen die Steuerung.

Ganz anders gestaltete sich der Bericht der *Unabhängigen Expertenkommission «Management Covid-19-Pandemie Tirol»* vom 12. Oktober 2020.²³ Er trug die Geschehnisse in den Tiroler Skigebieten vom März 2020 minutiös zusammen und legte dar, wer wann über welche Informationen verfügte. Die vier Gutachter und zwei Gutachterinnen hatten die Aufgabe, Fakten zum Handeln des Landes Tirol und der Bezirksverwaltungsbehörden zu erheben, zu analysieren und in einer Ex-ante-Betrachtung ihre Zweckmässigkeit und Angemessenheit zu bewerten. Sie kamen dabei unter anderem zum Schluss, dass mehrere Kommunikationsfehler begangen worden waren. So hätten die Mitglieder der Bundesregierung, die für sie arbeitenden Stäbe, aber

²¹ COFAG und Zuschüsse an Unternehmen (28. Oktober 2022); COVID-19 Massnahmen für Kunstschaffende sowie Kulturvermittlerinnen und -vermittler (26. August 2022); COVID-19 – Struktur und Umfang der finanziellen Hilfsmassnahmen: Datenaktualisierung (8. April 2022); Ausgewählte Leistungen im Zusammenhang mit COVID-19 im Tourismus- und Gesundheitsbereich (15. Juli 2022); COVID-19 Kurzarbeit (25. Februar 2022); Härtefallfonds – Förderabwicklung (20. August 2021).

²² Rechnungshof Österreich, Gesundheitsdaten zur Pandemiebewältigung im ersten Jahr der COVID-19-Pandemie. Bericht des Rechnungshofes, Reihe Bund 2021/43, Wien, Dezember 2021, 252 Seiten, abrufbar unter: https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/2021-43_Gesundheitsdaten_Pandemiebewaeltigung.pdf.

²³ Bericht der Unabhängigen Expertenkommission: Management Covid-19-Pandemie Tirol, Vorsitzender: Ronald Rohrer, 12. Oktober 2020, 287 Seiten, abrufbar unter: https://www.tirol.gv.at/fileadmin/presse/downloads/Presse/Bericht_der_Unabhaengigen_Expertenkommission.pdf.

auch Verantwortliche des Bundeslandes Tirol den Bundeskanzler darauf hinweisen müssen, dass seine Ankündigung in der Pressekonferenz vom 13. März 2020, dass das Paznauntal und St. Anton a.A. unter Quarantäne gestellt werden, wegen der in Panik abreisenden Gäste und Angestellten zum Chaos in den Skiorten führen musste. Nach der Pressekonferenz des Bundeskanzlers hätten die Beherbergungsbetriebe über die Tourismusverbände vom Bund und vom Land darüber informiert werden müssen, was für die ausländischen Gäste gilt und dass die Ausreise aus den betroffenen Ortschaften trotz der Ankündigung des Kanzlers erst bis zum 15. März 2020 erfolgen musste. Die Empfehlungen der Expertinnen und Experten richteten sich an den Bundesgesetzgeber und die Tiroler Behörden. Sie riefen diese dazu auf, Konzepte auszuarbeiten und Vorbereitungen insbesondere für den Fall zu treffen, dass eine Quarantäne verhängt werden muss und Tausende von Menschen ein enges Bergtal verlassen müssen. Der Bericht der Unabhängigen Expertenkommission ist auch deshalb interessant, weil er durchrechnet, was eine noch früher erfolgte Beendigung der Wintersaison in Tirol gekostet hätte. Er prüft, ob es zu «Ausweichtourismus» in andere Regionen gekommen wäre. Trotz der dadurch hinzunehmenden finanziellen Verluste gelangt der Bericht zum Schluss, dass es angebracht gewesen wäre, die Skigebiete in Ischgl und in Tirol bereits am 9. März, und nicht erst am 13. März 2020, zu schliessen. Zudem machten die Gutachterinnen und Gutachter auch Vorschläge, wie sich Wintersportorte während einer Pandemie verhalten sollten und unter welchen Voraussetzungen welche Formen von Après-Ski vertretbar sind. Der Bericht der Unabhängigen Expertenkommission äussert sich nicht zur Frage der Schuld. Diese wird vor Gericht geklärt. In der «causa Ischgl» sind unterdessen denn auch erste Gerichtsurteile unterer Instanzen ergangen.

2.4 Evaluation Luxemburgs durch die OECD

Anfang Oktober 2022 veröffentlichte die OECD eine sehr umfangreiche Evaluation, die sie in Zusammenarbeit mit den luxemburgischen Behörden erstellt hatte.²⁴ Die Evaluation analysiert die Vorbereitung auf die Krise, das Handeln während der Krise, den Umgang des Gesundheitswesens und der Schulen mit den Herausforderungen durch die Pandemie, die finanzielle Unterstützung der Unternehmen sowie die Massnahmen zum Erhalt der Arbeitsplätze und Löhne. Sie ist für Liechtenstein interessant, weil insbesondere eine (relativ) geringe Grösse, die Zentralisierung der Verwaltung, die gute finanzielle Situation und die grosse Abhängigkeit von Grenzgängerinnen und Grenzgängern (insbesondere im Bereich des Gesundheitswesens) Luxemburg und Liechtenstein gemeinsam sind. Überdies enthält die Evaluation viele Grafiken sowie Verweise auf Daten zu anderen europäischen Staaten.

Die luxemburgische Evaluation möchte aufzeigen, dass und warum finanziell schlecht gestellte und sozial wenig integrierte Einwohnerinnen und Einwohner von der Gesundheitskrise stärker betroffen waren. Menschen mit geringem Einkommen und solche mit Geburtsort in Italien oder einem Staat Ex-Jugoslawiens infizierten sich in Luxemburg häufiger, mussten sich häufiger in Intensivpflege begeben und waren bei den Todesfällen übervertreten. Überdies verlangt die Evaluation, die Schulen während einer Krise so lange wie irgendwie möglich offen zu halten und noch proaktiver auf die Bedürfnisse von benachteiligten Kindern einzugehen, damit sich Ungleichheiten im Laufe der Krise nicht noch mehr verstärken.

Bereits während der Pandemie nahm Luxemburg neu die Kinderbetreuung, Sicherheitsdienste, Bargeldtransporte und das Reinigungsgewerbe in die Liste der Kritischen Infrastrukturen auf. Die Evaluation ermahnt, immer wieder zu prüfen, welche Risiken drohen, welche Sektoren, Einrichtungen und Dienstleistungen zu den Kritischen Infrastrukturen gezählt werden müssen und für welche Organisationen Notfallpläne erstellt werden sollen. Dabei dürfen insbesondere Akteure wie die Sozialdienste nicht vergessen gehen: Sie können sich in einer Krise als genauso wichtig wie die Gesundheitseinrichtungen erweisen. Hervorgehoben wird in der Evaluation auch die Notwendigkeit, das Parlament rasch und umfassend über die finanziellen

²⁴ OECD (2022), Evaluation of Luxembourg's COVID-19 Response: Learning from the Crisis to Increase Resilience, OECD Publishing, Paris, Oktober 2022, 264 Seiten, <https://doi.org/10.1787/2c78c89f-en>. Die französische Version des Berichts steht zum Download unter: https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/video-conference-presse/2022/10-octobre/05-briefing-rapport-ocde.html.

Folgen der Krise und die Auswirkungen der getroffenen Wirtschaftsmassnahmen zu informieren. Generell fällt auf, dass das luxemburgische Parlament offenbar sehr stark in die Krisenbewältigung integriert war. An mehreren Stellen betont die Evaluation die Bedeutung des grenzüberschreitenden Austausches und der vertrauensvollen Zusammenarbeit. Für Luxemburg war der Informationsaustausch mit den anderen europäischen Staaten zentral. Weil Luxemburgs Wirtschaft auf offene Grenzen angewiesen ist, war es wichtig, den Regierungen der anderen Staaten zu erklären, dass die zeitweise hohen Fallzahlen auf die im Vergleich viel höhere Anzahl an Corona-Tests zurückzuführen war. Überdies wiesen die Vertreterinnen und Vertreter Luxemburgs vor allem die Nachbarstaaten immer wieder darauf hin, wie wichtig es für das luxemburgische Gesundheitswesen war, dass die Grenzgängerinnen und Grenzgänger ihren Arbeitsplatz ungehindert aufsuchen konnten. Der Bericht ermutigt die verschiedenen Staaten, sich noch stärker darüber auszutauschen, wie Grenzschiessungen bei einer nächsten Gesundheitskrise verhindert werden können, und generell voneinander zu lernen.

3 RAHMENBEDINGUNGEN DES KRISENMANAGEMENTS IN LIECHTENSTEIN

Die Rahmenbedingungen der Politik in Liechtenstein und damit auch des Krisenmanagements sind stark durch die Kleinheit Liechtensteins bestimmt. Von besonderer Relevanz für das Krisenmanagement sind dabei Bedingungen, welche die Ressourcen und Prozesse betreffen. Aber auch das politische System als Ganzes sowie die politische Kultur im Besonderen oder die geografische Lage Liechtensteins sind als wichtige Determinanten zu berücksichtigen. Nachfolgend werden ausgewählte Rahmenbedingungen aufgeführt und kurz kommentiert.

3.1 Verwaltung und Organisation

Liechtenstein verfügt aufgrund seiner geringen Grösse naturgemäss über eine sehr kleine Verwaltung. Per 31. Dezember 2021 zählten die Ministerien und die ihnen zugeordneten Amts- und Stabsstellen sowie die Gerichte insgesamt 1025 Mitarbeitende bzw. 915 Vollzeitäquivalente. Mit fünf Ministerien sowie 31 Amts- und Stabsstellen ist die Verwaltung aber dennoch relativ stark ausdifferenziert. Zudem verfügen die einzelnen Amts- und Stabsstellen in der Praxis über eine relativ grosse Autonomie – sprich hat ihnen die Regierung zahlreiche Verwaltungsaufgaben zur weitgehend selbstständigen Erledigung delegiert.²⁵ Ein weiteres Merkmal sind die oft langjährigen Berufskarrieren in der Verwaltung.

Die genannten organisatorischen Voraussetzungen schaffen innerhalb der einzelnen Amtsstellen, aber auch zwischen den Amtsstellen sowie zwischen öffentlichen und privaten Organisationen gute Austauschmöglichkeiten und persönliche Netzwerke. Es ist davon auszugehen, dass sich dies positiv auf die Kommunikation und die Entscheidungseffizienz auswirkt. Die personelle Kontinuität in Schlüsselpositionen sowie generell die mit der Kleinheit einhergehende Überschaubarkeit führen zudem meist zu guten Kenntnissen der lokalen Gegebenheiten. Die geringe Grösse der Verwaltung kann sich auch positiv auf die Einsatzbereitschaft auswirken, da unter anderen der Mehrwert, welcher das individuelle Engagement für die Gesamtheit bringt, in einem kleinen System besser sichtbar ist.

Im Zusammenhang mit einer kleinen Verwaltung wird schliesslich oft von kurzen Wegen und einer hohen Erreichbarkeit der Verwaltung für die Einwohnerinnen und Einwohner gesprochen. Solche kurzen formellen und informellen Wege zu den politisch-administrativen Entscheidungsträgern machen Politik insgesamt partizipativer und die Bürgerinnen und Bürger informierter.

3.2 Nachbarschaft und Siedlungsstruktur

Die ländliche Siedlungsstruktur Liechtensteins vereinfacht die Umsetzung von Kontaktbeschränkungen im öffentlichen Raum. Dies gilt umso mehr, als Liechtenstein nicht über eigentliche Ballungszentren oder grosse

²⁵ Beck, Cyrus, Verwaltungskompetenzen von Regierungsmitgliedern, Ämtern und besonderen Kommissionen, in: Hoch/Neier/Schiess Rütimann (Hrsg.), 100 Jahre liechtensteinische Verfassung, LPS 62, Gamprin-Bendern 2021, S. 173.

öffentlich zugängliche Gebäude wie z. B. Einkaufszentren verfügt und der öffentliche Verkehr sowohl für die Alltags- als auch für die berufliche Mobilität eine weniger bedeutende Rolle spielt als in den umliegenden Staaten. Entsprechend konnte Liechtenstein auch auf eine Homeofficepflicht verzichten.

Die grenzüberschreitende Mobilität ist in einem kleinen Staat mit guten Beziehungen zu seinen Nachbarstaaten naturgemäss sehr hoch. Dass während der ganzen Pandemie die Grenze zur Schweiz offen blieb, hat dem Gefühl des «Eingeschränktseins» sicher stark entgegengewirkt. Umgekehrt stellten die Einschränkungen bei der Einreise nach Österreich eine Belastung für viele Einwohnerinnen und Einwohner dar, die glücklicherweise nicht allzu lange dauerten.

In Krisensituationen kann Liechtenstein dank der traditionell engen Beziehungen zu seinen Nachbarstaaten stark von diesen profitieren. Die enge Anlehnung an die Schweiz in der Ausgestaltung der Corona-Massnahmen wurde von der grossen Mehrheit der Bevölkerung verstanden und gutgeheissen. Für die Regierung schränkte die Nähe zur Schweiz zwar den eigenen Handlungsspielraum ein. Sie hat die Regierung aber auch wesentlich entlastet bei der Suche nach angemessenen gesundheitspolitischen Massnahmen sowie bei deren öffentlicher Begründung und Kommunikation.

Durch die enge Kooperation mit der Schweiz und dem damit in manchen Bereichen verbundenen Outsourcing von staatlichen Leistungen kann Liechtenstein die einem sehr kleinen Staat immanente Ressourcenknappheit bis zu einem gewissen Grad kompensieren. Im Falle der Pandemie profitierte Liechtenstein insbesondere von der Kapazität an Intensivbetten in der Schweiz. Neben der Zusammenarbeit mit der Schweiz ist auch die Zusammenarbeit mit Österreich sowie generell die Einbindung in Europa wichtig. Als kleiner Staat profitiert Liechtenstein dabei stark von Leistungen grosser Staaten – im Fall der Pandemie z. B. mit Blick auf die Entwicklung von Impfstoffen oder generell der Forschung zum Coronavirus.

Die enge Nachbarschaft bringt aber auch gewisse Risiken mit sich. So kann die liechtensteinische Gesellschaft als mobil bezeichnet werden. Generell herrscht im Grenzraum Schweiz, Österreich und Liechtenstein viel Bewegung – sei es aus beruflichen Gründen oder aufgrund privater Reisetätigkeit. Diese grenzüberschreitende Mobilität verlangt in einer Krise eine starke grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Schliesslich ist Liechtenstein als Kleinstaat stark auf gute nachbarschaftliche Beziehungen angewiesen, was in einer Krise eine enge Absprache und Koordination der Massnahmen verlangt.

3.3 Politisches System, politische Kultur und öffentlicher Raum

Das Prinzip der Kollegialregierung und die von den Regierungsmitgliedern während der gesamten Pandemie deutlich gezeigte vertrauensvolle Zusammenarbeit verstärkte die Legitimität der Krisenkommunikation, da die Regierung als einheitlicher Akteur wahrgenommen wurde. Die Konsenskultur in der liechtensteinischen Politik wirkt sich in Krisensituationen positiv aus. Insbesondere verhindert sie eine starke parteipolitische Politisierung gesundheitspolitischer Massnahmen.

Traditionell weisen die politischen Institutionen in Liechtenstein hohe Vertrauenswerte aus. Auch zeigt sich in der Bevölkerung eine hohe Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie. Die hohen Vertrauenswerte verschaffen der Regierung mehr Autorität und Glaubwürdigkeit in ihrem Handeln.

Mit der Klein(st)staatlichkeit einher geht oftmals eine starke Identifikation mit dem eigenen Land. In Krisensituationen kann dies zu einem «rally around the flag»-Effekt führen, was sich beispielsweise in einer hohen Solidarität und einer hohen Einsatzbereitschaft ausdrückt.

Die direkte Demokratie sowie das Bestehen von Beschwerdemöglichkeiten gegen Verordnungen in Form eines Normenkontrollantrags beim Staatsgerichtshof mag zu einer allgemein hohen Akzeptanz der Massnahmen beigetragen haben. Zugleich kann ein partizipatives politisches System wie das liechtensteinische eher verhindern, dass sich themenbezogene Kritik an der Regierungsarbeit zu einer grundlegenden Systemkritik transformiert.

Liechtenstein kennt nur die Ebenen Land und Gemeinden. Die Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Land gestaltete sich dabei in Liechtenstein deutlich einfacher als z. B. die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in der Schweiz. Schliesslich ist die hohe Mediennutzung und der kleine Kommunikationsraum

in Liechtenstein zu erwähnen, wonach sich Liechtenstein durch eine hohe Reichweite öffentlicher Kommunikation auszeichnet.

3.4 Ressourcenausstattung

Die guten finanziellen Ressourcen Liechtensteins haben das Krisenmanagement erleichtert, indem wirtschaftlichen Sorgen durch grosszügige Unterstützungsleistungen bereits in den ersten Tagen nach Ausbruch der Pandemie entgegengesteuert werden konnte und die für die Bewältigung der Krise benötigten Güter und Dienstleistungen eingekauft werden konnten.

Trotz seiner geringen Grösse verfügt Liechtenstein über verschiedene gut organisierte Akteure im Gesundheitswesen wie das Liechtensteinische Landesspital und die Ärztekammer. Dies gilt mit der Liechtensteinischen Alters- und Krankenhilfe (LAK) sowie der Familienhilfe Liechtenstein und der Lebenshilfe Balzers auch für den Pflegebereich. Die enge Zusammenarbeit mit dem Labormedizinischen Zentrum Dr. Risch ist ebenso ein wesentlicher Faktor für das erfolgreiche Krisenmanagement.

Liechtenstein zeichnet sich durch die Tradition einer tief verankerten Eigenverantwortung von Wirtschaft und Gesellschaft aus, was sich sicherlich auch positiv auf die Pandemiebewältigung auswirkte.

Im Zuge der Corona-Pandemie wurden zwar die Grenzen nach Österreich temporär geschlossen, nicht aber für Grenzgängerinnen und Grenzgänger, die in Liechtenstein arbeiten, womit der Arbeitsmarkt weiterhin funktionierte.

Die kleine Verwaltungsstruktur erlaubt es schliesslich, relativ einfach externe Expertinnen und Experten beizuziehen, ohne dass hier Kompetenzkonflikte entstehen.

Im Zusammenhang mit der Ressourcenausstattung ist auch der im internationalen Vergleich hohe Wohlstand der Privathaushalte zu erwähnen. Im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie ist dabei anzunehmen, dass eine gute IT-Infrastruktur und ausreichend Wohnraum die Bewältigung der Pandemie gerade zu Zeiten von Homeoffice und Homeschooling erleichterten. Natürlich gibt es auch in Liechtenstein Haushalte mit einer prekären Finanzlage. Dennoch ist der Wohlstand in Liechtenstein im internationalen Vergleich hoch und die soziale Ungleichheit eher gering.

4 ZUSAMMENFASSUNG DER KERNERGEBNISSE

Die soeben erfolgte Auflistung von Rahmenbedingungen ist nicht vollständig. Sie zeigt jedoch, dass das Krisenmanagement in Liechtenstein insgesamt relativ günstige Bedingungen vorfand. Umgekehrt steht ausser Frage, dass die günstige Ausgangslage allein nicht der Grund dafür sein kann, dass Liechtenstein die Corona-Pandemie relativ gut überstanden hat.

Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse der verschiedenen Studien zusammengefasst, welche das Liechtenstein-Institut zum liechtensteinischen Krisenmanagement im Februar 2023 im Auftrag der Regierung vorlegte.

4.1 Studie «Der Verlauf der Corona-Pandemie in Liechtenstein. Eine Darstellung mit öffentlich zugänglichen Daten»

Die Studie²⁶ hatte zum Ziel, den Pandemieverlauf in Liechtenstein bis zum 31. März 2022 nachzuzeichnen und so in die Untersuchung des liechtensteinischen Krisenmanagements einzuleiten. Unter Verwendung verschiedener Datensätze wurden die Liechtensteiner Zahlen rund um die Anzahl laborbestätigter Fälle, Hospitalisationen und Todesfälle sowie die Impfquote und die Anzahl Labortests präsentiert und in internationale und regionale Vergleiche eingebettet.

Liechtenstein war, wie die anderen Länder auch, über die Zeit hinweg unterschiedlich stark von der Corona-Pandemie betroffen. In der Analyse wurden wiederholt die beiden Zeitabschnitte um die Jahreswechsel

²⁶ Rochat, Philippe (2023): Der Verlauf der Corona-Pandemie in Liechtenstein. Eine Darstellung mit öffentlich zugänglichen Daten. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.

2020/2021 und 2021/2022 als diejenigen Phasen identifiziert, in denen Liechtenstein vergleichsweise viele laborbestätigte Fälle, Hospitalisationen und Todesfälle zu verzeichnen hatte. Liechtenstein zählte zeitweise sogar zu den europäischen Ländern mit den meisten Todesfällen pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Insbesondere Ende 2020 war denn auch eine hohe Übersterblichkeit zu beklagen, wobei es viele Todesfälle in Einrichtungen der Langzeitpflege gab.

Die Impfquote bewegte sich über weite Strecken im Bereich des europäischen Mittels. Generell kann also argumentiert werden, dass die liechtensteinische Bevölkerung wie diejenige der Schweiz eher impfkritisch eingestellt ist.

Ein wichtiger Einflussfaktor für eine schwere Erkrankung an Covid-19 ist das Alter. Zwar gab es in den älteren Alterskohorten relativ zur jeweiligen Bevölkerungsgrösse weniger laborbestätigte Fälle als in jüngeren Altersgruppen, und die Impfquote ist in dieser Gruppe am höchsten. Trotzdem sind relativ hohe Anteile der Hospitalisierten und der Verstorbenen den älteren Jahrgängen zuzuordnen. Von voreiligen kausalen Schlussfolgerungen ist aber abzusehen, schliesslich muss von einer dahinterliegenden Korrelation zwischen dem Alter einerseits und der Wahrscheinlichkeit chronischer (Vor-)Erkrankungen sowie einem vorbelasteten Gesundheitszustand andererseits ausgegangen werden.

Das neuartige Coronavirus SARS-CoV-2 schafft(e) grosse Unsicherheiten. Dementsprechend gross ist das Interesse an und das Bedürfnis nach Daten und Information. Der Zugang zu validen und reliablen Daten sollte deshalb so einfach wie möglich gestaltet werden, zumal dies vorbeugt, dass die Daten politisch vereinnahmt werden. Eine attraktive Datenaufbereitung mittels Dashboards ist unkommentierten Excelfiles vorzuziehen. Das Amt für Statistik betreibt diesbezüglich eine Schwerpunktseite Corona. Verschiedene wichtige Kennwerte und Indikatoren wurden während der Pandemie jedoch nicht ausgewiesen. So waren beispielsweise keine longitudinalen Daten nach Alter oder Geschlecht, zu den verschiedenen verabreichten Impfstoffen oder zu weiteren durchgeführten Coronatests (z. B. Massentests) vorhanden. Gerade mit Blick auf das Alter der Schwerkranken und Verstorbenen sind solche Angaben jedoch von Relevanz.

Daten sind immer interpretationsbedürftig. Wichtig sind deshalb zusätzliche Informationen und Erläuterungen, die z. B. auch in Form von Erklärvideos aufbereitet werden können. Ferner sind Daten kein Allheilmittel, sondern unterliegen selbst verschiedenen Beschränkungen und Restriktionen. Für den Kleinstaat zeigt sich dies exemplarisch etwa bei der Berechnung von Daten pro 100'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Diese Berechnungen sollen eine internationale Vergleichbarkeit sicherstellen, können aber dennoch zu Verzerrungen führen, weil das lokale Infektionsgeschehen extrapoliert wird.

Generell ergibt sich die Bedeutung einzelner Daten des Pandemiegeschehens erst aus der Betrachtung einer Summe von Faktoren. Auch darauf könnte in Erklärungen für die Medien und die Bevölkerung speziell eingegangen werden. Selbstverständlich müssen für eine solch aufwendige und arbeitsintensive Aufbereitung aber auch die entsprechenden Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, zumal die involvierten Personen während der Corona-Pandemie bereits starken Belastungen ausgesetzt waren.

4.2 Studie «Das Krisenmanagement Liechtensteins in der Corona-Pandemie: Organisation, Kommunikation und Massnahmen»

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Erkenntnisse aus der Studie²⁷ über die Organisation des Krisenmanagements zusammengefasst. In der Studie wurden auch die wichtigsten Massnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie sowie die Aufgaben der mit dem Krisenmanagement betrauten Akteure dargestellt.

4.2.1 Organisationsstruktur

Die von der Corona-Pandemie ausgehende Gefahr für die öffentliche Gesundheit wurde früh erkannt und konzeptionell erfasst. Natürlich lässt sich rückblickend immer argumentieren, dass nach Ausbruch der Pandemie noch rascher mit den Vorbereitungen hätte begonnen werden können. Entsprechend ist die Forderung

²⁷ Frommelt, Christian; Schiess Rütimann, Patricia M. (2023): Das Krisenmanagement Liechtensteins in der Corona-Pandemie: Organisation, Kommunikation und Massnahmen. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.

nach einer besseren Vorbereitung sowie generell der besseren Vorsorgeplanung für den Pandemiefall eine zentrale Empfehlung der meisten ausländischen Evaluationen. Bei der Corona-Pandemie bewegte sich die Reaktion Liechtensteins aber weitgehend im Gleichschritt mit der Schweiz.

Liechtensteins Pandemieplan datiert aus dem Jahr 2006 und war deshalb bei Ausbruch der Pandemie nicht mehr aktuell. Dies wurde von den im Rahmen dieser Untersuchung interviewten Personen aber nicht als Nachteil gesehen, da in der Verwaltung – insbesondere im Amt für Gesundheit sowie im Amt für Bevölkerungsschutz – Erfahrung im Krisenmanagement bestand und damit auch ein Bewusstsein dafür, welche für ein erfolgreiches Krisenmanagement nötigen Organe ein- und welche Prozesse aufgesetzt werden mussten. Dennoch sind die Planungsgrundlagen des Krisenmanagements für die Zukunft in Anlehnung an internationale Leitlinien auszubauen und möglichst aktuell zu halten.

Für das Krisenmanagement wurde ein Pandemiestab eingesetzt. Eine Einberufung des Landesführungsstabs war deshalb nicht nötig. Dass hier keine Doppelgleisigkeiten geschaffen wurden, ist sicherlich zu begrüßen. Dies gilt insbesondere für die erste Phase der Pandemie, in der das Krisenmanagement fast ausschliesslich auf gesundheitspolitische Massnahmen ausgerichtet war. Im weiteren Verlauf der Pandemie rückten auch nicht gesundheitspolitische Themen verstärkt in den Fokus. Hier spielte der Pandemiestab nur eine geringe Rolle. Seine Arbeit wurde durch das zunehmend ganzheitliche Verständnis der Krise aber auch nicht stark eingeschränkt.

Die Arbeiten des Pandemiestabs werden von seinen Mitgliedern insgesamt positiv bewertet. Hervorgehoben werden insbesondere das hohe Engagement aller Beteiligten und das gemeinsame Ziel einer möglichst sachlichen und lösungsorientierten Krisenpolitik. Bei der Detailanalyse zeigt sich jedoch ein ambivalentes Bild. Kritisiert wird unter anderem, dass der Stab zu gross war, dass keine eigentliche Stabsarbeit geleistet wurde, sondern dass der Stab primär zum Austausch von Informationen diene, dass die einzelnen Mitglieder des Stabs teils sehr unterschiedlich kommunizierten und den Stab für sehr lange Ausführungen zu ihrer Institution nutzten, dass die Relevanz des Pandemiestabs mit der Zeit abnahm, dass Leitung und Vorsitz des Stabs durch die gleiche Person ausgeübt wurde oder dass der Stab zu wenig strikt geführt wurde. Auch wurde von einzelnen Stabsmitgliedern kritisiert, dass die in den relevanten Teilstäben erarbeiteten Lösungen von der Regierung teils ignoriert wurden, was sich auch negativ auf die Motivation der Stabsmitglieder ausgewirkt habe. Schliesslich wurde kritisiert, dass in der Funktionsweise und den Überlegungen des Pandemiestabs die nachgelagerten Stäbe (z. B. Führungsorgane der Gemeinden Liechtensteins (FOG)) und Organisationen, welche gerade in der ersten Pandemiephase auf der taktischen Ebene mit der Umsetzung der beschlossenen Massnahmen betraut waren, zu wenig eingebunden waren. Mit Blick auf die Organisations- und Führungsstrukturen ist abschliessend zu erwähnen, dass die Corona-Pandemie nie zur Feststellung einer ausserordentlichen Lage geführt hat.

Insbesondere die Kritik des Fehlens klassischer Stabsarbeit deckt sich mit Erfahrungen von Evaluationen aus der Schweiz, wo teils grosse Meinungsunterschiede zu Organisation, Führung und Kommunikation des Krisenstabs bestanden. Angesichts der hohen Anzahl im Stab vertretener Akteure und der Vielzahl der durch diese Akteure abgedeckten Themen überrascht die unterschiedliche Wahrnehmung der Stabsarbeit nicht. Eine Klärung der unterschiedlichen Meinungen zur Stabsarbeit ist nicht möglich. Stattdessen stehen die positive und negative Wahrnehmung des Verzichts auf einen klassischen Aufwuchs und eigentliche Stabsarbeit im Sinne von Problemerkennung, Lagebeurteilung, Lösungsentwicklung, Entschlussfassung, Auftragserteilung und Einsatzsteuerung nebeneinander. Wichtig ist aber die Erkenntnis, dass die in der Corona-Pandemie praktizierte Stabsarbeit durchaus auch kritisch betrachtet werden kann. Sie sollte deshalb nicht unbesehen als Modell für andere Krisen dienen. Auch konzentrierte sich sehr viel Verantwortung in der Person des Gesundheitsministers, der den Vorsitz und die Leitung des Stabs innehatte. Gerade in einer Pandemie, in der es durchaus zu gesundheitsbedingten Ausfällen kommen kann, birgt jede Konzentration von Kompetenzen in einzelnen Personen erhöhte Risiken. Dies soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Stabsarbeit insgesamt positiv wahrgenommen wurde und die einzelnen Mitglieder durchweg von einer guten Zusammenarbeit sprechen.

4.2.2 Schutzmassnahmen

Eine Evaluation der Wirksamkeit der verschiedenen Massnahmen konnte im Rahmen der Untersuchungen des Liechtenstein-Instituts nicht vorgenommen werden, weil die einzelnen Studien aus einer sozialwissenschaftlichen Perspektive und nicht einer epidemiologischen Perspektive verfasst wurden. Auch die Maskenbeschaffung und die Impfstoffbeschaffung wurden im Rahmen dieser Studie nicht analysiert. Hier gilt für Liechtenstein wohl dasselbe wie für die Schweiz, dass gerade bei Masken die Vorratshaltung zu Beginn besser hätte sein können. Aus den verschiedenen im Rahmen der Studie geführten Gesprächen gibt es jedoch kein Indiz dafür, dass sich die Situation in Liechtenstein schlechter präsentierte als in der Schweiz.

Zur Bekämpfung der Corona-Pandemie wurde auch in Liechtenstein ein breites Spektrum an gesundheitspolitischen Massnahmen ergriffen, welche teils sehr weitgehende Einschränkungen mit sich brachten. Internationale Vergleiche – wie z. B. basierend auf Daten des *Oxford COVID-19 Government Response Trackers* – zeigen jedoch, dass die in Liechtenstein getroffenen einschränkenden Massnahmen im europäischen Vergleich als eher gering zu interpretieren sind. Insbesondere gingen die beschlossenen Eindämmungsmassnahmen und Schliessungen in der Regel weniger weit als in den anderen deutschsprachigen Ländern. Dabei ist allerdings zu beachten, dass solche internationale Vergleiche lediglich die Anzahl und Schärfe der Regierungsmassnahmen erfassen und nicht als Bewertung der Richtigkeit oder Wirksamkeit der Massnahmen eines Landes zu verstehen sind. Eine höhere Position in einem Index bedeutet nicht zwingend, dass die Massnahmen eines Landes geeigneter sind als die von anderen Ländern, die auf dem Index weiter unten stehen. Im Rahmen der für diese Evaluation geführten Gespräche mit den verschiedenen Akteuren wurden einzelne Massnahmen wie z. B. die Schliessung von Geschäften in der ersten Pandemiewelle rückwirkend als zu weitgehend kritisiert. Umgekehrt wurde von einzelnen Beteiligten eine zu rasche Lockerung von Massnahmen wie z. B. bei der Maskenpflicht oder bei Regelungen der Isolation und Quarantäne kritisiert. Mit Blick auf das im Zeitpunkt des Erlasses vorhandene Wissen und die dazumal vorliegenden Prognosen waren die damals getroffenen Entscheide jedoch nicht unbegründet.

Das übergeordnete Ziel der Massnahmen war der Schutz der öffentlichen Gesundheit. Wie die im Rahmen dieser Untersuchung geführten Gespräche zeigten, beschränkt sich das Verständnis von öffentlicher Gesundheit jedoch nicht auf die unmittelbare Bekämpfung des Coronavirus. So wurden bei der Entscheidungsfindung stets auch die Auswirkungen der Massnahmen auf die psychische Gesundheit mit in die Überlegungen einbezogen.

Kritisch zu werten ist der überhastete Abbau des auf dem Spoerry-Areal eingerichteten Impfzentrums im Herbst 2021. Auch zur Planung und Errichtung dieses Impfzentrums im Dezember 2020 bzw. Januar 2021 hätte man wohl früher entsprechende Schritte einleiten können. Zudem hätte die Impfkampagne aktiver gestaltet werden können, indem beispielsweise alle Einwohnerinnen und Einwohner bereits zu einem frühen Zeitpunkt direkt kontaktiert worden wären.

Sobald einzelne Massnahmen in Liechtenstein von denjenigen in der Schweiz abwichen, bestand ein grösserer Erklärungsbedarf. Von einzelnen befragten Personen wurde deshalb in den Raum gestellt, ob solche Abweichungen sinnvoll waren. Auch hier handelt es sich meist um eine subjektive Bewertung. Generell gilt: Massnahmen sollten möglichst klar und verständlich kommuniziert werden sowie einfach um- und durchsetzbar sein. Ebenso sollten die Massnahmen nicht zu häufig geändert werden.

Weitgehend positiv wurde von den Befragten demgegenüber die Praxis bewertet. Die Um- und Durchsetzung von Regeln sei mit dem nötigen Pragmatismus sowie mit Mass und Ziel erfolgt. Auch sei es der Regierung und Verwaltung wiederholt gelungen, innovative Lösungen anzustossen wie z. B. die Herstellung von Desinfektionsmittel aus Alkohol. Die enge Zusammenarbeit mit Schlüsselakteuren im Gesundheitsbereich wie der Ärztekammer oder dem Labormedizinischen Zentrum Dr. Risch habe zudem den Aufbau und die Umsetzung einer Teststrategie begünstigt.

Besonders positiv bewertet wurde von verschiedenen Expertinnen und Experten sowie von den Betroffenen das Contact Tracing. In dieses hat Liechtenstein sehr viel Zeit und Ressourcen investiert. Die persönliche und

wiederholte Kontaktaufnahme mit allen infizierten Personen diene nicht nur der Dokumentation, sondern auch der psychologischen Betreuung der Betroffenen. Die Kleinräumigkeit hat dieses aufwendige Contact Tracing sicherlich erleichtert. Es war aber letztlich doch eine bewusste politische Entscheidung, ein entsprechendes System aufzusetzen und sich die Zeit für die persönliche Kontaktaufnahme per Telefon zu nehmen. Die Experteninterviews zeigten überdies, dass die strategische Planung des Krisenmanagements in Liechtenstein auch auf eine weitere Eskalation der Krise ausgerichtet war. Es ist deshalb davon auszugehen, dass das Krisenmanagement auch bei einer höheren Rate an infizierten und verstorbenen Personen funktioniert hätte, wonach für eine ausserordentliche Lage z. B. auch genügend Kühlräume zur respektvollen Aufbewahrung der Verstorbenen eingeplant wurden.

4.2.3 Kommunikation

Die Grundsätze einer erfolgreichen Krisenkommunikation wurden weitgehend eingehalten. Die Regierung kommunizierte während der Pandemie meist sehr ausführlich und gestützt auf Daten. Dabei erfolgten Krisen- und Ereigniskommunikation aus einer Hand. Das ist eher ungewöhnlich, funktionierte aber dank der hohen Fachkompetenz und Leistungsbereitschaft der zuständigen Regierungsmitglieder gut.

Für die Kommunikation wurden während der Corona-Pandemie auch neue Wege beschritten, indem die Medienkonferenzen beispielsweise im Landekanal übertragen wurden und eine Gebärdensprachdolmetscherin anwesend war. Dies sicherte eine breite Resonanz und hohe Zugänglichkeit. Dass jeweils alle fachlich zuständigen Regierungsmitglieder an den Präsentationen teilnahmen, garantierte inhaltlich korrekte Antworten und unterstrich die Einigkeit der Regierung. Darüber hinaus informierte die Regierung in Interviews und gab in Diskussionssendungen Antwort auf Fragen aus der Bevölkerung. Die Krisenkommunikation enthielt also auch dialogische Elemente.

Kritisiert wurde in Gesprächen das Fehlen einer zentralen Informationsplattform, welche mit Hilfsmitteln wie Suchfunktion etc. ausgestattet ist. Gerade zu Beginn der Pandemie trat die Regierung sehr geschlossen auf. Nach eigenen Aussagen profitierte die Regierung dabei davon, dass sie vor Ausbruch der Pandemie schon drei Jahre zusammengearbeitet hatte. Im Unterschied dazu startete die nach den Landtagswahlen 2021 neu gebildete Regierung mitten in der Krise. Zwar sei es der Regierung rasch gelungen, gut zusammenzuarbeiten und geschlossen nach aussen aufzutreten. Gerade die im Rahmen dieser Studie befragten Medienvertreter hatten jedoch den Eindruck, dass sich die Politisierung der Regierungskommunikation mit dem Regierungswechsel leicht verstärkte. Als Beispiele wurden die Kommunikation rund um die Altersgrenze für die Zertifikatspflicht und die Regelungen an den Schulen im Herbst 2021 angeführt.

Eine Herausforderung für die Krisenkommunikation ist auch stets die Erreichbarkeit von Menschen mit einer Behinderung, von Haushalten ohne Zugang zu Internet und generell von fremdsprachigen und von sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen. Hier konnten NGOs wichtige Impulse liefern, welche von der Regierung rasch umgesetzt wurden. Die tatsächliche Reichweite der Krisenkommunikation lässt sich jedoch nicht abschliessend feststellen.

Die aktive Rolle der Regierung in der Krisenkommunikation wurde dadurch erleichtert, dass gerade in der ersten Phase der Corona-Pandemie kaum andere Ereignisse stattfanden und die einzelnen Regierungsmitglieder somit auch über die für eine aktive Kommunikation nötige Zeit verfügten. In einzelnen Experteninterviews wurde in diesem Zusammenhang angeregt, dass für den «normalen» Krisenfall eine stärker unterstützende und koordinierende Rolle der Abteilung für Information und Kommunikation der Regierung (IKR) der Regierungskanzlei angedacht werden soll.

4.2.4 Ressourcen

Eine besondere Herausforderung für einen sehr kleinen Staat wie Liechtenstein ist die Verfügbarkeit von personellen Ressourcen. Trotz der immanenten Ressourcenknappheit und des grundsätzlich stark ausgelasteten Arbeitsmarktes konnten alle wichtigen Aufgaben bewältigt werden. Für neue Aufgaben wie z. B. das Contact Tracing konnte stets ausreichend zusätzliches Personal gewonnen werden. Gerade zu Beginn der

Krise herrschte eine grosse Solidarität, welche sich in Hilfsbereitschaft in unterschiedlicher Form ausdrückte. In der Koordination dieser ersten Welle von Hilfsbereitschaft spielten die Führungsorgane der Gemeinden eine wichtige Rolle, welche einen dauernden Pool von Helfern für besondere und ausserordentliche Lagen führen und im Falle Corona-Pandemie auch die von privater Seite ins Leben gerufene Plattform Corona-Hilfe übernehmen.

Erneut ist zur Einordnung auf die besonderen Rahmenbedingungen der Corona-Pandemie hinzuweisen, wonach durch Kurzarbeit und andere Einschränkungen auf dem Arbeitsmarkt mehr Personal zur Verfügung stand als sonst. Trotz dieses zusätzlichen Personals war ein erfolgreiches Krisenmanagement jedoch letztlich nur durch den enormen Einsatz der involvierten Personen möglich.

4.3 Studie «Die Corona-Pandemie und das Recht»

Diese Studie²⁸ geht von der rechtlichen Situation aus, wie sie sich ab März 2020 stellte. Im Vordergrund stehen Fragen zu den Grundrechten. Vertieft angeschaut werden deshalb Kontaktbeschränkungen in Heimen, die Besuchsrestriktionen im Landesgefängnis Vaduz, die (verwaltungs-)strafrechtlichen Bestimmungen in den Covid-19-Verordnungen und die Verschiebung der Volksabstimmungen vom 7. Juni 2020. Einen grossen Raum nimmt das Verhältnis der liechtensteinischen Normen zu den schweizerischen Rechtsvorschriften ein. Die Darstellung von Urteilen aus Deutschland, Österreich und der Schweiz sowie des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) hilft, die liechtensteinischen Regeln zu beurteilen.

Noch nie wurden so viele Erlasse in so kurzer Zeit kundgemacht und wohl noch nie wurde eine einzelne Verordnung so häufig abgeändert wie die Covid-19-Verordnung vom 25. Juni 2020. Die liechtensteinischen Covid-19-Verordnungen waren kürzer und besser verständlich als ihre Schweizer Pendanten, und die liechtensteinische Regierung erliess weniger Verordnungen als der schweizerische Bundesrat.

Die Covid-19-Verordnung vom 28. Februar 2020 hatte lediglich das Verbot von öffentlichen und privaten Grossveranstaltungen zum Gegenstand. Ab der Covid-19-Verordnung vom 13. März 2020 finden sich in den Verordnungen Regelungen für die verschiedensten Themen. Grenzübertritte, Ausfuhrbewilligungen für medizinische Schutzausrüstungen, Veranstaltungsverbote, Vorgaben für den Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, Sitzpflicht während der Konsumation in einem Restaurant oder Vorgaben für die Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung – um nur einige Beispiele zu nennen – waren bis dato noch nie in einem einzigen Erlass versammelt. Entsprechend waren immer zahlreiche Ämter, Unternehmen, zivilgesellschaftliche Akteure sowie breite Teile der Bevölkerung von den Regelungen betroffen.

4.3.1 Nähe zur Schweiz

Landtag, Regierung und Landesfürst sowie die Gerichte konnten ihren Aufgaben jederzeit nachkommen. Auch die Landesverwaltung, die öffentlichen Unternehmen und die Gemeinden waren nicht in ihrer Existenz bedroht. Darum drängte sich keine Diskussion über die verfassungsrechtliche Ordnung auf. Wie dies in einer Notsituation wäre, in der ein Staatsorgan unter ständige Kritik geriete und in der nicht Rückgriff auf schweizerische Rechtsvorschriften genommen werden könnte, muss offengelassen werden.

Bei der Bekämpfung von Epidemien handelt es sich um eine Zollvertragsmaterie. Das Schweizer Epidemien-gesetz (EpG) billigt den zuständigen Behörden relativ weit gehende Kompetenzen zu. Sie reichen bis zum Verbot von Veranstaltungen und zur Schliessung von Betrieben. Beim Ergreifen der Massnahmen konnte die Regierung (und musste auch weitgehend) auf die in der Schweiz geltenden Regelungen zurückgreifen. Wegen dieser engen Anbindung des Epidemienrechts und des Gesundheitswesens an die Schweiz war Liechtenstein nicht gezwungen, seine Mitgliedschaft im EWR für die Beschaffung von Impfstoffen etc. zur Geltung zu bringen. Es ist jedoch gut denkbar, dass in einer anders gearteten Krise die Einbettung in den EWR viel grössere Bedeutung erlangen könnte.

²⁸ Schiess Rütimann, Patricia M. (2023): Die Corona-Pandemie und das Recht. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.

Weil Österreich früher vom Coronavirus heimgesucht wurde, konnte Liechtensteins Bevölkerung sehen, welche Regelungen auf das Land zukommen könnten. Andererseits waren die liechtensteinischen und schweizerischen Massnahmen im Vergleich zu Österreich und Deutschland moderater. Es gab in Liechtenstein und der Schweiz z. B. keine Ausgangssperren und in Liechtenstein keine Homeofficepflicht. Gleichwohl kam es auch hier zu Protesten. Die drei vor den Staatsgerichtshof (StGH) gebrachten Beschwerden stammten aus dem Kreis der Massnahmegegnerinnen und -gegner. Der StGH hatte keine Beschwerden von Einzelpersonen zu beurteilen, die Adressaten einer Verfügung waren. Sowohl in Liechtenstein als auch in der Schweiz fehlt es an einer gerichtlichen Klärung der Rechtsnatur der Schutzkonzepte. Offen ist auch, wie Empfehlungen von Behörden und Verbänden rechtlich zu würdigen sind.

4.3.2 Unterschiede zur Schweiz

Seit März 2020 verabschiedete der Landtag insbesondere das COVID-19-VJBG, das Ausfallgarantiesgesetz und mehrere Finanzbeschlüsse zur Gewährung von Landesbeiträgen an die liechtensteinische Arbeitslosenkasse. Erst mit der Änderung des Gesundheitsgesetzes vom 29. Juni 2022, welche die Grundlage für die Einführung einer 2G-Regelung schaffen sollte, erliess er eine Gesetzesbestimmung für einschränkende Massnahmen. Während der gesamten Zeit verfolgte der Landtag seine übrigen Gesetzgebungsprojekte weiter. Lediglich bei denjenigen Beschlüssen, welche der Bewältigung der Folgen der Pandemie dienten, schloss er das Referendum mittels Dringlicherklärung aus.

Die Regierung stützte ihre Massnahmen wie der Bundesrat auf die wenig spezifischen Bestimmungen des Epidemiengesetzes, insbesondere auf Art. 40 Abs. 2 EpG, und später auch auf das schweizerische Covid-19-Gesetz. Dies kritisierte der Staatsgerichtshof in StGH 2022/003 für die Einschränkung durch das 2G-Regime. Anders als der Bundesrat, dessen Notverordnungen an die Stelle von Gesetzen treten und diese materiell abändern dürfen, verfügt die Regierung Liechtensteins nämlich nur über das Recht, Verordnungen zu erlassen, die ihre Grundlage in einem Gesetz finden. Greifen Massnahmen stark in die Grundrechte ein oder erfordern sie eine Abweichung von Gesetzesbestimmungen, müssen sie in einem Gesetz im formellen Sinn verankert werden. Da der Landtag jederzeit arbeitsfähig war und kurzfristig einberufen werden kann, wäre es der Regierung möglich gewesen, den Erlass gesetzesändernder Bestimmungen beim Landtag zu beantragen. Wenn der Landtag nicht mehr handlungsfähig wäre, müssten Notverordnungen, mit denen vom Gesetz – und bei Bedarf auch von der Verfassung – abgewichen werden darf, durch das Staatsoberhaupt, das heisst durch den Landesfürsten, erlassen werden.

Zwischen Liechtenstein und der Schweiz gibt es auch grosse Unterschiede in der Ausgestaltung des Rechtsschutzes. Mit den von den Beschwerdeführerinnen und -führern auf Art. 20 Abs. 1 lit. c StGHG und auf Art. 15 Abs. 3 StGHG gestützten Beschwerden erhielt der StGH die Möglichkeit, Verordnungsbestimmungen nach ihrem Erlass abstrakt auf ihre Verfassungsmässigkeit zu überprüfen. Dieser Aspekt der Verfassungsgerichtsbarkeit erweist sich in einer Krise, in der sich Unmut gegen die Regierung aufstauen kann, als wertvoll.

4.3.3 Problematische und positive Punkte

In der rechtswissenschaftlichen Literatur war vermutet worden, dass sich die Frage, ob Corona-Massnahmen zulässig sind, bei der Verhältnismässigkeitsprüfung entscheidet. Die Urteile des Staatsgerichtshofes zeigen für Liechtenstein ein anderes Bild. In StGH 2021/081 und StGH 2021/082 prüfte er die gesetzliche Grundlage eingehend, ebenso in StGH 2022/003. Hier gelangte er zum Schluss, dass das Erfordernis der genügenden gesetzlichen Grundlage für die Einführung des 2G-Regimes nicht erfüllt war. Auch die in dieser Studie vorgenommene Analyse der (verwaltungs-)strafrechtlichen Bestimmungen zeigt ein Defizit bezüglich der Verankerung in einem Gesetz, ebenso die Kontaktbeschränkungen in Heimen. Die Einschränkungen des Besuchsrechts im Landesgefängnis fanden ihre Grundlage im COVID-19-VJBG. Dessen Bestimmung erstreckt sich jedoch nur auf Untersuchungshäftlinge und Besuche von Familienangehörigen, nicht auf Kontakte mit Rechtsvertreterinnen und -vertretern.

Für die Verschiebung der Volksabstimmungen vom 7. Juni 2020 brachte die Regierung überzeugende politische Argumente vor. Sie hätte den Beschluss nach der hier vertretenen Ansicht jedoch dem Landtag überlassen müssen, weil sich die Verschiebung über die Vorgabe von Art. 72 Abs. 1 VRG hinwegsetzte, dass Volksabstimmungen innerhalb von drei Monaten durchzuführen sind.

Aus den Covid-19-Verordnungen ging häufig nicht hervor, wer für den Vollzug zuständig war. In den Verordnungen wurde auch der Rechtsweg nicht aufgezeigt, und Anordnungen von Ämtern ergingen zum Teil ohne Rechtsmittelbelehrung. Es hätte zusätzlicher Ressourcen bedurft, um für die unterschiedlichen Themenbereiche in den Covid-19-Verordnungen innert nützlicher Frist den Rechtsweg aufzuzeigen.

Dass der Landtag schon am 20. März 2020 zur ersten Sondersitzung zusammentrat und die Regierung in den Landtagssitzungen regelmässig Bericht erstattete, die Fragen der Abgeordneten beantwortete und öffentlich Red und Antwort stand, ist positiv zu erwähnen. Ebenso, dass der StGH die bei ihm eingelangten Beschwerden und Normenkontrollanträge rasch prüfte und seine Urteile Gehör fanden.

4.4 Studie «Die Corona-Pandemie aus der Sicht von Gesellschaft, Politik und Verwaltung. Synthese aus verschiedenen Umfragen und weiteren Analysen»

Im Verlaufe der Pandemie wurden mehrere Bevölkerungsbefragungen durchgeführt. Das Krisenmanagement der liechtensteinischen Regierung wird dabei über die ganze Pandemie hinweg von der Mehrheit der Bevölkerung positiv bewertet.²⁹ Der Anteil positiver Bewertungen sinkt im Zeitverlauf jedoch leicht. Auch wurden die Massnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie während der Pandemie stets von einer relativen Mehrheit als angemessen betrachtet. In der letzten Befragung zur Corona-Pandemie von September 2022 stuften allerdings leicht mehr Personen die Massnahmen retrospektiv als zu weit gehend ein als Personen die Massnahmen für angemessen hielten.

Das Vertrauen in politische Institutionen in Liechtenstein ist rückläufig, aber im internationalen Vergleich weiterhin hoch. Dies gilt auch für die Demokratiezufriedenheit. Ein Effekt der Corona-Pandemie auf das Vertrauen in Politik und Demokratie lässt sich nur bei einem sehr kleinen Teil der Bevölkerung feststellen. Einen Beleg für die grundsätzliche Unterstützung des Krisenmanagements liefern auch die Landtagswahlen 2021. Diese fanden mitten in der Pandemie und in einer Phase mit diversen einschränkenden Massnahmen statt – allerdings noch vor der stark polarisierenden Debatte über die Impfung. Bei den Landtagswahlen verzeichneten beide in der Regierung vertretenen Parteien Stimmen- und Mandatzugewinne. Ferner erzielten die wenigen Kandidierenden, welche sich als vehemente Massnahmenkritiker präsentierten, nur wenige Stimmen und wurden somit nicht in den Landtag gewählt.

Verschiedene Befragungen zeigen ferner eine erhöhte psychische Belastung durch die Pandemie bei Jugendlichen. Allerdings ist die Belastung in Liechtenstein geringer als gemäss vergleichbaren Befragungen in der Schweiz. Mit Blick auf die Lebenszufriedenheit der Gesamtbevölkerung zeigen Umfragedaten von Juni 2022, dass hier die jüngsten Krisen wie die Energiekrise sowie der Krieg in der Ukraine deutlich stärkere negative Auswirkungen haben, als es die Corona-Pandemie hatte. Dies deckt sich auch mit Umfragen, in denen eine relative Mehrheit angab, dass die Corona-Pandemie für sie mehr Ruhe und Entspannung brachte. Die Wahrnehmung der Pandemie geht also teils stark auseinander.

In der Problemwahrnehmung hat die Pandemie im Sommer 2022 stark an Relevanz verloren und zählte nur mehr für wenige Personen zu den wichtigsten Problemen Liechtensteins. Die Corona-Pandemie wird jedoch noch länger präsent bleiben in der öffentlichen Debatte. Dies ist auch wünschenswert angesichts der Tragweite verschiedener im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie aufgeworfenen Fragen. Wünschenswert ist jedoch auch, dass diese Debatte möglichst sachlich geführt wird.

Im Zuge der Corona-Pandemie hat sich das Vertrauen in die liechtensteinischen Medien gemäss der vorliegenden Umfragedaten leicht verringert. Darüber hinaus hat die Pandemie bei einem nicht zu vernachlässigenden Teil der Bevölkerung zu einem veränderten Informationsverhalten geführt. Soziale Medien sowie

²⁹ Frommelt, Christian; Milic, Thomas; Rochat, Philippe (2023): Die Corona-Pandemie aus der Sicht von Gesellschaft, Politik und Verwaltung. Synthese aus verschiedenen Umfragen und weiteren Analysen. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.

generell das Internet haben an Relevanz gewonnen. Damit steigt unweigerlich die Gefahr von Filterblasen und Echokammern.

Unklar ist, inwieweit die Pandemieerfahrung zu einer verstärkten Sensibilisierung gegenüber Gefahren für die öffentliche Gesundheit geführt hat. Zumindest mit Blick auf die Corona-Pandemie deuten die Ergebnisse aus der Umfrage zur Abstimmung über das 2G-Gesetz darauf hin, dass eine erneute Einführung von einschränkenden Massnahmen kritisch gesehen würde. Es ist offen, inwieweit dies nur für die Corona-Pandemie gilt oder auch für künftige Gesundheitskrisen. Ebenso ist unklar, wie sich die aktuelle Debatte über die Wirkung der Impfung auf die künftige Impfbereitschaft auswirken wird.

Die Bewertung des Krisenmanagements durch die involvierten Personen fällt insgesamt positiv aus. In der Krise arbeitete die Regierung gemäss einer Umfrage unter allen Amtsstellen sowie weiterer Schlüsselakteure gut zusammen, und es kam zu keinem Kompetenzgerangel. Insgesamt wuchs die Verwaltung zusammen und ist auch an der Aufgabe gewachsen. Positiv hervorgehoben wird von verschiedenen Stellen die Balance zwischen eigenen Lösungen und der Übernahme von Vorgaben aus der Schweiz. Die enge Anlehnung an die Schweiz erleichterte dabei den Zugang zu Ressourcen und Expertise. Zudem ermöglichte das Abstützen auf Massnahmen der Schweiz eine effiziente Entscheidungsfindung. Dass die liechtensteinische Regierung aber durchaus um eigenständige, auf die Verhältnisse Liechtenstein angepasste Lösungen bemüht war, stärkte wiederum das Selbstverständnis Liechtensteins als souveräner Staat sowie generell die politische Legitimität der Corona-Politik.

Die formelle Gewaltenteilung in Liechtenstein blieb von der Corona-Pandemie unberührt. Die dominante Rolle der Regierung im Krisenmanagement, welche sich beispielsweise in einer hohen Verordnungstätigkeit und starken öffentlichen Präsenz der Regierung ausdrückte, kann durchaus kritisch betrachtet werden. Sie ist aber ein gängiges Phänomen von Krisen und wohl schlicht unvermeidbar in einer Zeit mit hohem Handlungsdruck. Auch war der Landtag während der ganzen Corona-Pandemie handlungsfähig und hat verschiedene zentrale Beschlüsse zur Corona-Pandemie getroffen. Im Zuge der Pandemie kam es schliesslich zu keinen Skandalen. Regierung und Verwaltung übten eine Vorbildfunktion aus.

Durch die Pandemie wurde die Digitalisierung vorangetrieben. Dies gilt insbesondere für den Bildungsbereich, aber auch für den Gesundheitsbereich sowie generell für die Landesverwaltung. Die entsprechenden Umstellungen funktionierten gemäss den Experteninterviews im Regelfall gut. Auch war die Anschaffung von entsprechenden Geräten meist innert angemessener Frist möglich. Kritik wurde derweil vonseiten der Stabsmitglieder vor allem mit Blick auf die Krisenorganisation geübt. Hier zeigt sich ein gewisses Spannungsfeld zwischen dem Wunsch nach einer klar strukturierten Organisation und einer stärker durch die Leitgedanken Pragmatismus und Flexibilität geprägten Organisation- und Führungskultur. Hervorzuheben ist abschliessend abermals der grosse Einsatz aller in das Krisenmanagement involvierten Personen.

5 ERKENNTNISSE UND ALLGEMEINE LEHREN

Nachfolgend werden ausgewählte Erkenntnisse und allgemeine Lehren für Krisensituationen aufgeführt. Diese werden im Rahmen der hier zusammengefassten Studien mit den erhobenen Daten belegt und entsprechend kommentiert. Im Sinne der Übersichtlichkeit sind die einzelnen Erkenntnisse nach Themenbereichen geordnet. Ergänzend ist auf die im vorangegangenen Kapitel aufgelisteten Erkenntnisse und Empfehlungen aus der Studie «Die Corona-Pandemie und das Recht» zu verweisen. Die einzelnen Aussagen und Empfehlungen sind nicht als Kritik zu lesen, sondern sollen auf die verschiedenen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie hinweisen. Konkrete Schritte und Massnahmen sollen darüber hinaus, wenn immer möglich, Gegenstand der politischen Debatte sein.

5.1 Themenbereich Rechtsetzung

- Schwerwiegende Eingriffe in Grundrechte bedürfen einer Grundlage im Gesetz im formellen Sinn. Dies gilt nicht nur für eine 2G-Regelung, sondern insbesondere auch für Besuchs- und Ausgangsverbote für Menschen, die in einer Betreuungseinrichtung leben, und für Gefangene. Werden Kontakteinschränkungen für solche Institutionen verhängt, sollten sie mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen werden.
- Damit die geordnete Wahrnehmung der politischen Rechte durch die Wahl- und Stimmberechtigten auch in einer Krise möglich ist, sollte eine Ergänzung der Verfassung und/oder des Volksrechtgesetzes (VRG) erfolgen, die in Notlagen Abweichungen von den gesetzlichen Vorgaben zulässt.
- Gesetze und Verordnungen sollten aus Gründen der Rechtssicherheit keine Empfehlungen enthalten und auch nicht auf solche verweisen. Es muss für jedermann klar erkennbar sein, welche Vorgaben strikt eingehalten werden müssen und Sanktionen nach sich ziehen, falls sie nicht befolgt werden.
- Wenn eine Verordnung mehrere Themenbereiche regelt, einer Vielzahl von Personen Pflichten auferlegt und sie in verfassungsmässigen Rechten einschränkt, ohne dass diese Verordnungsbestimmungen in einem Gesetz präzise vorgezeichnet werden, ist es wichtig, dass die Verordnung von der Regierung mit einer schriftlichen Erläuterung versehen wird. Diese sollte online veröffentlicht werden und dauerhaft abgerufen werden können.
- Das EGMR-Urteil CGAS gegen die Schweiz vom 15. März 2022 verlangt, dass die Verweigerung der Bewilligung einer Demonstration unverzüglich einem Gericht vorgelegt werden kann. Überdies fordert der EGMR, dass generell-abstrakt formulierte Versammlungsverbote rasch gerichtlich überprüft werden können. Sollten dem unter geltendem Recht Hindernisse entgegenstehen, wäre nach Abhilfe zu suchen.

5.2 Themenbereich Digitalisierung und Datenmanagement

- Die Corona-Pandemie hat diverse Vorteile der Digitalisierung aufgezeigt. Entsprechend ist der digitale Wandel in Liechtenstein weiter voranzutreiben. Insbesondere sollen bereits beschlossene Projekte wie das Gesetz über das elektronische Gesundheitsdossier (EGDG) so rasch als möglich umgesetzt werden.
- Im Zusammenhang mit der Digitalisierung ist jedoch darauf zu achten, dass keine zu grosse Abhängigkeit von der Funktionsfähigkeit digitaler Infrastruktur und Prozesse geschaffen wird. Die Stabilität und Resilienz der digitalen Infrastruktur sind zu berücksichtigen.
- Es soll geprüft werden, welche Daten zur Gesundheit der Einwohnerinnen und Einwohner im Rahmen der bestehenden Datenschutzbestimmungen erhoben werden können und für gesundheitspolitische Entscheidungen herangezogen werden können und dürfen.
- Neben Daten zum Gesundheitsverhalten ist zu prüfen, wie im Rahmen der Pandemiebekämpfung auch Daten von Smartphones, Pulsmessern, Wärmebildkameras oder Abwasserproben genutzt werden können bzw. inwieweit in diesem Zusammenhang bereits angestossene Projekte fortgesetzt werden sollen.
- Es sollen bereits während einer Pandemie die notwendigen Daten erhoben werden (sog. Begleitforschung), damit beim Abklingen der Pandemie ausgewertet werden kann, welche Massnahmen positive Wirkungen hatten und welche unerwünschten Nebenwirkungen eintraten.
- Die richtige Interpretation von Daten zur Entstehung und Fortentwicklung einer Pandemie durch die breite Bevölkerung kann nicht vorausgesetzt werden. So sind die meisten Menschen mit vielen während der Pandemie häufig genutzten Begriffen wie z. B. «exponentielles Wachstum» nicht vertraut. Entsprechend wichtig ist eine differenzierte und zielgruppengerechte Aufbereitung von Daten sowie deren Kontextualisierung.
- In den vergangenen drei Jahren haben diverse Akteure aus dem In- und Ausland verschiedene einfach verständliche Erklärungen zu zentralen Begriffen und Phänomenen im Zusammenhang mit der Pandemie veröffentlicht. Im Sinne von «Best Practice» ist zu prüfen, inwieweit dieses Material auch künftig für Bildungszwecke oder für die Stärkung des Risikodialogs und der Medienkompetenz genutzt werden kann.

- Zusammen mit Akteuren aus der Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft soll eine Datenmanagementstrategie ausgearbeitet werden. Die Erhebung von Daten soll sich dabei nicht nur auf den Gesundheitsbereich konzentrieren, sondern sie soll auch Daten zum Sozial- und Konsumverhalten enthalten, um künftig die sozialpolitischen Auswirkungen einer solchen Krise besser beobachten zu können.
- Angesichts der Vorbehalte gewisser Teile der Bevölkerung gegenüber der Verwendung persönlicher Daten ist eine hohe Transparenz über Ziel und Zweck einer solchen Datenmanagementstrategie unerlässlich.

5.3 Themenbereich grenzüberschreitende Beziehungen

- Bei der Delegation von Aufgaben und Prozessen an benachbarte Staaten ist stets darauf zu achten, dass die Abhängigkeit von diesen Staaten nicht zu gross wird. Insbesondere ist es wichtig, dass auch im Land die nötige Expertise besteht, auf welche im Krisenfall zurückgegriffen werden kann.
- Der grenzüberschreitende Austausch zum Krisenmanagement soll nicht nur auf die Schweiz ausgerichtet werden. Es ist davon auszugehen, dass das europäische Krisenmanagement in den kommenden Jahren stark ausgebaut wird. Liechtenstein soll sich an diesem Ausbau beteiligen, unabhängig davon, wie sich die politischen Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) weiterentwickeln.
- Wenn immer möglich soll Liechtenstein seine Krisenorganisation durch internationale Organisationen wie die Weltgesundheitsorganisation (WHO) evaluieren lassen. Die sich daraus ergebenden Empfehlungen sind so rasch als möglich umzusetzen.
- Offene Grenzen sind für Liechtenstein von grosser Bedeutung. Es ist positiv hervorzuheben, dass die in der Corona-Pandemie erfolgten Grenzschiessungen zu Vorarlberg bereits Gegenstand von bilateralen Gesprächen mit Österreich waren.
- Es soll regelmässig evaluiert werden, wie Liechtenstein in das Krisenmanagement anderer Staaten eingebunden werden kann. Ebenso soll geprüft werden, welche organisatorischen Massnahmen andere Staaten im Bereich des Krisenmanagements treffen und welche Auswirkungen dies auf Liechtenstein hat. Entsprechend wichtig ist es für Liechtenstein auch, die Evaluationen des Krisenmanagements der Schweiz eng zu verfolgen und mögliche Anpassungen rasch nachzuvollziehen respektive zu antizipieren.

5.4 Themenbereich Planung und Organisation

- Sofern noch keine Krisenpläne bestehen, sollen entsprechende Pläne erstellt werden. Bereits bestehende Pläne sind regelmässig zu aktualisieren. Bei der Erstellung und Aktualisierung von Plänen sind internationale Vorgaben und Leitlinien zu berücksichtigen. Im Falle des liechtensteinischen Pandemieplans sind insbesondere die Vollzugshilfen des Bundesamts für Gesundheit (BAG) und die Dokumente der WHO von Relevanz.
- Das Krisenmanagement braucht eine klare Rechtsgrundlage. Es ist vertieft zu prüfen, ob die bestehenden Rechtsgrundlagen angemessen und ausreichend waren. Die Rechtsgrundlage soll die Grundsätze für den Krisenstab festlegen. Dazu zählen folgende Aspekte: Modalitäten der Einsetzung, Festlegung der Aufgaben, Führungsstrukturen, Schnittstellen mit der Regierung und den anderen Akteuren des Krisenmanagements, finanzielle und personelle Ressourcen sowie Kommunikation. Es ist zu begrüssen, dass in Liechtenstein kein Notrecht angewendet wurde.
- Die Grundsätze des Krisenmanagements besagen, dass die Organisationsstrukturen des Krisenmanagements möglichst unpolitisch sein sollten. Entsprechend sollen sich strategische und operative Führungsfunktionen möglichst nicht in einer Person kumulieren.
- Die für eine Krisensituation passende Krisenorganisation lässt sich nicht immer abschliessend planen. Darum muss eine gewisse Flexibilität möglich sein. Um eine Politisierung der Krisenorganisation zu vermeiden, sind Abweichungen von einer durch die Krisenpläne vorgegebenen Organisationsstruktur schriftlich zu dokumentieren und zu begründen.

- Die Ausbildung im Krisenmanagement und in der Stabsarbeit ist zu fördern. Der Umgang mit Krisensituationen soll regelmässig geübt werden, um die Koordinierung und Durchsetzung von Prozessen für Krisensituationen einzuspielen und laufend zu verbessern.
- Im Krisenfall sollten die in einem Gremium involvierten Akteure gleichermassen die Aufgaben und den Charakter des entsprechenden Gremiums sowie ihre konkreten Aufgaben und Zuständigkeiten kennen. Aufbau, Zusammensetzung und Funktion eines Krisenstabs sollen schriftlich festgehalten werden und allen relevanten Akteuren zugestellt werden.
- Die einzelnen Teilstäbe sollen Rapporte erstellen. Die Reportsprotokolle sollen nach einem im Krisenkommunikationskonzept festgehaltenen Verteiler an andere Akteure versandt werden. Alle relevanten Prozesse und Sitzungen sollten dokumentiert werden und diese Dokumente verwaltungsintern zugänglich gemacht werden.
- Bei Krisen, welche so viele Themenbereiche betreffen wie eine Pandemie, ist nicht davon auszugehen, dass alle in einem Krisenstab involvierten Akteure über Stabserfahrung verfügen. Ebenso kann nicht davon ausgegangen werden, dass alle Akteure die Vorteile einer straff organisierten Stabsstruktur erkennen. Die Leitung des Stabs hat den unterschiedlichen Hintergrund der Stabsmitglieder zu berücksichtigen und in die Planung einzubinden. Auch sind homogene Teilstäbe zu errichten.
- Neben Krisenplänen sind auch entsprechende Weisungen und Leitfäden zu erstellen bzw. zu aktualisieren. Alle Verwaltungseinheiten und alle für das Krisenmanagement relevante Akteure sollen Kenntnisse über die relevanten Dokumente haben.
- Bei der Stabsarbeiten dürfen Querschnittsleistungen nicht vergessen gehen. So sollte z. B. ein aufwuchsfähiger Rechtsdienst geschaffen werden.
- Die aus der Corona-Pandemie gewonnenen Erfahrungen sollen genutzt werden. Insbesondere soll eine nachhaltige Sensibilisierung für die vielseitigen Herausforderungen einer Krisensituation geschaffen werden.
- Wichtige Themen für die Krisenplanung sind unter anderen die Existenz eines Frühwarnsystems, die Risikobewertung sowie die Erarbeitung eines Lagebilds, konkrete Verfahren für die Mobilisierung der nötigen Akteure sowie die Krisenkommunikation.
- Es soll ein zentrales Pandemielager aufgebaut werden, welches die Landesverwaltung und das Gesundheitswesen mit Schutzmaterial versorgt. Die Beschaffung, Lieferung und Ausgabe von Material haben koordiniert zu erfolgen. Ebenso ist auf einen steten Durchsatz zu sorgen, damit das Material nicht durch zu lange Lagerdauer in seiner Funktion beeinträchtigt wird.
- Es ist zu prüfen, welche privaten Akteure aufgefordert werden sollen, Pflichtlager mit Schutzmaterial zu erstellen.
- Mit Blick auf die Privathaushalte ist zu prüfen, ob eine stärkere Sensibilisierung in Form von Kampagnen betreffend die private Notfallvorsorge (vgl. Notvorrat) durchgeführt werden soll. Dies soll in Abstimmung mit der Schweiz erfolgen, da sich entsprechende Vorgaben an der Schweiz orientieren.
- Im Jahr 2017 hielt die WHO in ihrem Evaluationsbericht zu Liechtenstein fest, dass in Liechtenstein die Wahrnehmung der Entscheidungsträger bestehe, wonach «Geld der Schlüssel ist» und dass alle Lösungen gekauft werden können. Inwieweit dies tatsächlich zutrifft, wurde im Rahmen dieser Studie nicht eruiert. Es soll aber festgehalten werden, dass die allseits bestehenden Lieferengpässe während der Pandemie gezeigt haben, dass mit viel Geld zwar einige Probleme, aber eben nicht alle gelöst werden können. Aus diesem Grund ist eine Sensibilität für eine sorgfältige Versorgungsplanung wichtig.
- Die Zusammenarbeit von Land und Gemeinden sowie der Gemeinden untereinander hat in der Corona-Pandemie sehr gut funktioniert. Es war ein «Miteinander». Zu prüfen ist jedoch, wie in einer künftigen Pandemie die für den Bevölkerungsschutz zentralen Führungsorgane der Gemeinden Liechtensteins (FOG) besser in die Stabsarbeit und das Krisenmanagement eingebunden werden können.

5.5 Themenbereich Ressourcen

- Der liechtensteinische Arbeitsmarkt ist im hohen Masse von Grenzgängerinnen und Grenzgängern abhängig. In die Krisenpläne sind deshalb Massnahmen aufzunehmen, welche ergriffen werden können, um den am dringendsten benötigten ausländischen Arbeitnehmenden im Falle einer kompletten Grenzschiessung einen temporären Aufenthalt im Land zu ermöglichen. Ebenso ist ein besonderes Augenmerk auf die Arbeitssituation von Personen zu richten, welche im Bereich der 24-Stunden-Betreuung tätig sind und nicht in Liechtenstein wohnhaft sind. Wenn immer möglich sind sie – sofern ein negatives Testergebnis durch einen zuverlässigen Test vorliegt – von der Quarantänepflicht zu befreien.
- Die Attraktivität von Gesundheitsberufen ist zu pflegen. Ebenso ist darauf zu achten, dass genügend Ausbildungsplätze angeboten werden.
- Den Themen Aufgabenverzicht, Personalplanung, Durchhaltefähigkeit von Krisenstrukturen ist unter Berücksichtigung der Dauer einer Krise die angemessene Aufmerksamkeit zu geben.
- Angesichts der beschränkten Ressourcen sind die Kontaktdaten von Personen zu sammeln, welche im Falle einer Krisensituation bereit und fähig sind, die Krisenorganisation zu unterstützen. Neben der Sammlung von Kontaktdaten sind Strategien zu entwickeln, wie diese Personen mobilisiert werden können.
- Die Konzentration von zu vielen Aufgaben in einer Person soll vermieden werden. Für alle zentralen Stellen sind Stellvertretungen zu etablieren. Zudem ist stets darauf zu achten, dass es zu keinen Ausfällen aufgrund von physischer oder psychischer Überlastung kommt. Möglichst standardisierte Abläufe in der Stabsarbeit bieten hier eine Möglichkeit eine solche Überlastung zu vermeiden, bzw. im Falle einer Nichteinhaltung etablierter Prozesse eine Überlastung früh zu erkennen.
- Um die Eigenstaatlichkeit zu wahren, braucht Liechtenstein eine handlungsfähige Verwaltung. Eine solche benötigt wiederum genügend personelle Ressourcen. Zwar wurde die Verwaltung in den vergangenen Jahren stetig ausgebaut. Dennoch ist im Detail zu prüfen, ob die personellen Ressourcen genügen. Ein weiterer Ausbau der Landesverwaltung soll dabei nicht als Ineffizienz und Bürokratisierung politisiert werden, sondern ist als Ausdruck der nationalen Handlungsfähigkeit zu sehen.
- Angesichts der beschränkten personellen Ressourcen in Liechtenstein ist stets zu prüfen, wie externe Akteure in das Krisenmanagement eingebunden werden können. Entsprechende Prozesse sollen eingeübt werden.
- Vor dem Hintergrund der vermehrt auftretenden Krisen stellt sich zunehmend die Frage, wie die Durchhaltefähigkeit des auf Freiwilligkeit beruhenden liechtensteinischen Sicherheitsverbundes im Falle einer personalintensiven Krise gewährleistet werden kann.

5.6 Themenbereich Kommunikation

- Im Falle einer ähnlich gelagerten Krise wäre künftig eine zentrale Informationsplattform zu schaffen. Die jeweils geltenden Massnahmen sollten für jedermann auf einen Blick ersichtlich sein. Ebenso soll eine Suchfunktion Recherchen in den Medienmitteilungen der Regierung erleichtern. Nicht mehr geltende Regeln und Schutzkonzepte sollen über eine Archivrubrik eingesehen werden können. Statistische Zahlen zur Pandemie sollen, wenn immer möglich, mit einem Dashboard einfach zugänglich gemacht werden. Auf der Seite sind auch die entsprechenden Hotlines und Auskunftsstellen aufzuführen. Wenn nötig soll auf andere Seiten verlinkt werden. Das Funktionieren der Verlinkungen ist regelmässig zu überprüfen.
- Um möglichst alle Bevölkerungssegmente zu erreichen, sind unterschiedliche Kommunikationskanäle zu nutzen. In Liechtenstein garantieren die Landeszeitung, das Radio sowie der Landeskanaal bereits eine hohe Abdeckung. Dennoch ist auch die gezielte Nutzung sozialer Medien zu prüfen. Ebenso ist zu prüfen, ob Warnungen und Verhaltensanweisungen an die Bevölkerung künftig vermehrt über SMS oder Cell Broadcast verteilt werden sollen.

- Repräsentative Befragungen während und ausserhalb der Pandemie würden helfen, mehr über das Informationsverhalten der Einwohnerinnen und Einwohner Liechtensteins zu erfahren. Solche Umfragen können auch Fragen zum Wohlbefinden und der Lebenssituation enthalten, womit sich die sozialen Auswirkungen einer Krise besser analysieren lassen.
- Eine Krise bringt oft grosse Unsicherheit mit sich. Die dadurch entstehende psychische Belastung der Menschen kann zu ganz unterschiedlichen und bisweilen auch negativen Verhaltensweisen führen. Das Personal für Informationshotlines muss deshalb entsprechend geschult sein.
- Kommunikative Botschaften sollten möglichst prägnant sein. Der Slogan «Heben Sorg» kann vor diesem Hintergrund durchaus als ein geeignetes Narrativ betrachtet werden. Wichtig ist aber auch, dass solche Slogans in hochdeutscher Sprache verfasst werden, damit sie für möglichst alle in Liechtenstein wohnhaften Personen verständlich sind. Zentrale Dokumente sollen auch in anderen wichtigen Sprachen vorliegen.
- Im Falle einer Pandemie ist es wichtig, dass die Krisenkommunikation die Bevölkerung zu Solidarität sowie aktivem Selbst- und Fremdschutz aufruft. Dabei ist jedoch eine übertriebene Moralisierung zu vermeiden und auch darauf zu achten, dass eine solche nicht durch Bevölkerung betrieben wird.
- Bei der Kommunikation ist ein transparenter Umgang mit wissenschaftlicher und politischer Unsicherheit wichtig. Ebenso wichtig ist eine kritische Auseinandersetzung mit Fehlern und Entwicklungspotenzialen.
- Krisenkommunikation soll evidenzbasiert sein. Es ist zu prüfen, inwieweit die Regierungskanzlei als professionalisierte Kommunikationsstelle die einzelnen Ministerien in ihrer Krisenkommunikation noch besser unterstützen kann, indem sie Prozesse und Arbeitsinstrumente vorbereitet und die Krisenkommunikation nach innen und aussen koordiniert.
- In einer polarisierten Gesellschaft ist es wichtig, dass die Krisenkommunikation deeskalierend wirkt. Die Corona-Pandemie hat dabei gezeigt, dass eine gewisse Radikalisierung auf beiden Seiten stattfand – also auf Seiten der vehementen Massnahmegegner und -gegnerinnen sowie auf der Seite der vehementen Massnahmenbefürworter und -befürworterinnen. Eine Kommunikation der Deeskalation hat beide Seiten zu adressieren und die Bildung von Lagern möglichst zu verhindern.
- Massnahmen gegen Desinformation sind zu stärken, auch wenn Liechtenstein hier globalen Kommunikationsströmen und -dynamiken weitgehend ausgeliefert ist.

5.7 Themenbereich Gesundheitsprävention

- Impfungen sind eine zentrale präventive Massnahme im Bereich Gesundheit. Es ist deshalb darauf zu achten, dass die in der Corona-Pandemie entstandene Polarisierung rund um die Impffrage nicht zu einer allgemeinen Abnahme der Impfbereitschaft führt. Der Zugang zu Impfungen soll weiterhin so einfach wie möglich gestaltet werden. Eine Impfung soll aber selbstverständlich freiwillig bleiben.
- Liechtenstein soll sich weiterhin am Schweizer Impfplan orientieren. Es ist jedoch zu prüfen, welche zusätzlichen Anstrengungen unternommen werden können, um die Impfbereitschaft in Liechtenstein zu erhöhen.
- Auch in einer Pandemie soll die öffentliche Gesundheit nicht auf die Virenbekämpfung reduziert werden. In die Entscheidungsfindung über die angemessenen Massnahmen zur Bekämpfung eines Virus sind deshalb stets auch die Auswirkungen dieser Massnahmen auf die psychische Gesundheit mit in die Überlegungen einzubeziehen.
- Bereits in der Gefährdungsanalyse von 2013 wurde festgehalten, dass «das Liechtensteiner Gesundheitswesen bei Ereignissen mit einem grossen oder sogar einem Massenansturm an Verletzten (MANV) bzw. einer grossen Anzahl erkrankter oder sogar schwer erkrankter Personen rasch an seine Grenzen» stösst. Im Jahr 2017 hielt die WHO in ihrem Evaluationsbericht zu Liechtenstein fest, dass der Eindruck vermieden werden soll, dass Notfälle in Liechtenstein nicht vorkommen können. Liechtenstein mag im Vergleich zu an-

deren Staaten besser durch die Krise gekommen sein. Dies soll nun aber nicht zu einer verringerten Sensibilität gegenüber den Risiken künftiger Krisen und Notfälle im Gesundheitswesen führen. Entsprechende Notfallplanungen sind deshalb stets aktuell zu halten und zu verfeinern.

- Der Risikodialog in Form von regelmässigen sachlichen Informationen über die verschiedenen Gefährdungen Liechtensteins ist trotz der aktuell vorherrschenden Krisenmüdigkeit fortzuführen.
- Zur Bekämpfung des Coronavirus wurden in allen europäischen Staaten ähnliche Massnahmen ergriffen. Unterschiede gab es vor allem hinsichtlich ihrer Dauer und Intensität. Internationale wissenschaftlich fundierte Evaluationen über die Wirksamkeit der in der Corona-Pandemie erlassenen Massnahmen sind deshalb auch für Liechtenstein von Relevanz und sollten von der Regierung und den Akteuren des Gesundheitswesens verfolgt werden.

5.8 Themenbereich Politik und Legitimation

- Das politische System Liechtensteins hat sich in der Corona-Pandemie durch eine hohe Handlungs- und Entscheidungseffizienz ausgezeichnet. Aber auch die partizipativen Elemente wie die Popularbeschwerde an den Staatsgerichtshof oder die direkt-demokratischen Rechte haben sich bewährt und die Krisentauglichkeit des politischen Systems insgesamt unterstrichen.
- Eine Krise kann Massnahmen ermöglichen, die im Vorfeld politisch und gesellschaftlich nicht realisierbar erschienen. Insbesondere bei einer Krise von langer Dauer hat die Politik diesen Handlungsspielraum aber mit Bedacht zu nutzen. Entsprechend wichtig ist es, die demokratischen Prozesse zu wahren und alle Staatsorgane gemäss ihren Funktionen in die Krisenbewältigung einzubeziehen.
- Die Deliberation ist auch in einer Krise von grosser Bedeutung. Entsprechend wichtig sind lebendige politische Debatten über das Für und Wider von Massnahmen. Insbesondere dem Landtag kommt dabei eine Schlüsselrolle zu.
- Es ist darüber nachzudenken, wie das in Liechtenstein zur Anwendung gelangende Schweizer Recht besser bekannt gemacht werden kann (z. B. durch die Bereitstellung von Erläuterungen) und wie der Landtag den Entscheidungsprozess über die Anwendbarkeit der Normen aktiver begleiten könnte (z. B. durch eine aktive Debatte vor der Bereinigung der Anlagen zum Zollvertrag).
- Liechtenstein verfügt über ein einzigartiges System der Gewaltenverschränkung. Gute Kenntnisse in der Bevölkerung über die Stärken des politischen Systems Liechtensteins wirken sich positiv auf die Legitimation der Politik aus. Entsprechend wichtig ist die Aufklärung über die verschiedenen Möglichkeiten politischer Partizipation sowie generell über das Zusammenspiel der Staatsorgane.
- Für die gesellschaftspolitische Debatte ist es wichtig, dass über die politische Repräsentation des Volkes im Landtag ein gewisser Raum für einen Meinungspluralismus besteht. Medien nehmen dabei eine herausragende Rolle ein und haben möglichst verschiedene Stimmen in ihre Berichterstattung einzubinden.
- Eine Pandemie in der Grössenordnung der Corona-Pandemie ist als eine ganzheitliche Krise zu verstehen. Entsprechend soll nicht nur das Fachwissen von naturwissenschaftlichen Expertinnen und Experten, sondern auch von Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern abgeholt werden.
- Krisenkommunikation baut auf das grundsätzliche Vertrauen in staatliche Institutionen auf. Mit dem Landtag, der Regierung, den Gerichten und dem Fürstenhaus weisen die zentralen Staatsorgane Liechtensteins im internationalen Vergleich hohe Vertrauenswerte aus. Es ist darauf zu achten, dass diese hohen Vertrauenswerte durch die Förderung einer aktiven politischen Partizipation, aber auch durch die Sicherstellung einer hohen Entscheidungseffizienz und Problemlösungskompetenz gewahrt werden können.

6 ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN

90 Covid-19-Todesfälle wurden in Liechtenstein zwischen Februar 2020 und Februar 2023 registriert. Teilweise waren mehr als 20 Personen mit einer Covid-19-Erkrankung gleichzeitig hospitalisiert. Und über 21'000 positive Covid-19-Tests wurden bis März 2023 offiziell gezählt. Diese Zahlen zeigen beispielhaft das Ausmass der Corona-Pandemie in Liechtenstein. In Erinnerung bleiben aber auch die vielen Massnahmen oder die aktive Kommunikation. Bis Ende 2022 thematisierten über 160 Rechtstitel die Corona-Pandemie. Es erfolgten über 300 Medienmitteilungen sowie zusätzlich noch über 300 Situationsberichte zur Pandemie durch die Regierung, und eine Recherche im Archiv des Liechtensteiner Volksblatts nennt für den Zeitraum zwischen Februar 2020 und Mai 2022 über 6'500 Artikel, in welchen die Worte «Corona» oder «Covid-19» vorkommen.

Im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie erfolgten Massnahmen wie das temporäre Verbot gewisser Dienstleistungen, die Einführung einer Maskenpflicht oder die Empfehlung zur Arbeit im Homeoffice. Damit verbunden waren wiederum Aufgaben wie der Erlass, die Kontrolle und die Durchsetzung von Schutzkonzepten oder die Organisation besonderer Aufgaben wie Impfen, Testen oder Contact Tracing. Dies alles machte die Corona-Pandemie zu einer grossen Herausforderung für Politik, Verwaltung, Gesellschaft und Wirtschaft.

Wie in der Einleitung zu dieser Studie erwähnt, erscheint eine umfassende Aufarbeitung der Corona-Pandemie angesichts ihrer Dauer und Komplexität wenig realistisch. Dies gilt für ein kleines Land wie Liechtenstein genauso wie für seine deutlich grösseren Nachbarstaaten. Entsprechend decken die hier vorliegenden Ausführungen auch nur einzelne Aspekte der Corona-Politik ab.

Während einer Pandemie ist es oft unklar, wie sich das Infektionsgeschehen aber auch andere gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Themen entwickeln. Dies macht es während der Krise den Verantwortlichen nicht einfach, im richtigen Zeitpunkt die richtigen Massnahmen zu treffen. Es erschwert jedoch auch rückblickend die Beurteilung der einzelnen getroffenen Massnahmen. Einerseits, weil verschiedene Massnahmen zusammenwirken können, andererseits, weil eine Beurteilung nur dann fair ist, wenn sie berücksichtigt, welche Informationen den Handelnden zur Verfügung standen und wie gross der Zeitdruck war, unter dem sie Entscheidungen treffen mussten. Auch lässt sich nachträglich schlicht nicht rekonstruieren, wie sich das Pandemiegeschehen entwickelt hätte, wenn gewisse Massnahmen nicht ergriffen worden wären. An dieser Stelle ist auf ein bekanntes Paradoxon im Bevölkerungsschutz zu verweisen, wonach durch das wirksame Handeln der Gesellschaft der Schaden eines Ereignisses geringer ausfällt als ursprünglich erwartet. Paradox daran ist die falsche Wahrnehmung, dass eine sorgfältige Vorbereitung nicht nötig gewesen wäre, da der Schaden gering war, obwohl die Schadensbegrenzung in Wirklichkeit auf die Vorbereitung zurückzuführen ist.

Die hier zusammengefassten Studien verfolgen nicht das Ziel einer politischen Wertung. Vielmehr sollen sie die verschiedenen Strukturen, Prozesse und Massnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie und ihrer negativen Folgen zusammentragen und in einem öffentlich zugänglichen Bericht dokumentieren. Dennoch erfolgt zum Schluss der Versuch eines Fazits. Hervorzuheben ist zuallererst der grosse Einsatz der mit dem Krisenmanagement betrauten und in das Krisenmanagement einbezogenen Personen. Dieser Einsatz soll nicht als Selbstverständlichkeit betrachtet werden. Das prioritäre Ziel war der Schutz der öffentlichen Gesundheit. Trotz der eingangs genannten Anzahl an Todesfällen und infizierten Personen kann gesagt werden, dass dieses Ziel erreicht wurde. Insbesondere konnte ein Zusammenbruch des Gesundheitssystems verhindert werden.

Mit dem Fortgang der Pandemie wurde die rein gesundheitspolitische Betrachtung zunehmend von einer ganzheitlichen Betrachtung der Auswirkungen der Corona-Pandemie abgelöst. Es ist unbestritten, dass die Pandemie (zeitweise) zu einer Polarisierung der Gesellschaft führte. Ebenso gibt es gewisse Anzeichen, dass einzelne Bevölkerungsgruppen wie z. B. junge Frauen mit Migrationshintergrund stärker unter der Pandemie litten als andere Teile der Bevölkerung. Hierzu sind zweifelsohne weitere Untersuchungen nötig, welche

sich der Lebenszufriedenheit und dem sozialen Zusammenhalt in Liechtenstein widmen sowie verschiedene Formen gesellschaftlicher Ungleichheit in Liechtenstein untersuchen. Auch war es so, dass bestimmte Gruppen wie z. B. Heimbewohnerinnen und -bewohner besonders stark von Massnahmen betroffen waren, wobei dies mit Blick auf Liechtenstein vor allem auf die erste Phase der Pandemie zutrifft und generell durch eine massvolle Umsetzung Konflikte vermieden werden konnten. Andere zu Beginn der Corona-Pandemie befürchteten Auswirkungen wie z. B. eine Zunahme häuslicher Gewalt sind gemäss den bis Februar 2023 vorliegenden Daten bisher nicht eingetreten.

Auch deuten die vorliegenden Umfragedaten darauf hin, dass sich die im Zuge der Corona-Pandemie entstandene Polarisierung vor allem auf Fragen des Krisenmanagements und dabei insbesondere auf die Impfung konzentriert. So sind das Vertrauen in die politischen Institutionen und die Mitmenschen sowie die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie über die gesamte Bevölkerung hinweg betrachtet nicht gravierend zurückgegangen. Ferner wurden die Pandemie und ihre Folgen bereits im Juni 2022 nur mehr von wenigen Befragten als eines der grössten Probleme Liechtensteins bezeichnet.

Dennoch ist es unbestritten, dass die Corona-Pandemie Spuren in der Gesellschaft hinterlassen hat. Davon zeugen die Forderungen von besonders vehementen Massnahmegegnerinnen und -gegnern nach einer Aufarbeitung der Pandemie.³⁰ Angesichts der Vorbehalte dieser Gruppe gegen den Staat, die Wissenschaft und die Medien werden die von offizieller Seite angestossenen Aufarbeitungen die Anliegen der überzeugten Massnahmenkritikerinnen und -kritiker kaum zufriedenstellen. Mit Blick auf Liechtenstein kommt hinzu, dass über die im Rahmen dieser Studie verwendeten Daten kaum Daten zur Corona-Pandemie vorliegen und sich solche auch nachträglich nicht erheben lassen.

Eine wichtige Rolle für die Aufarbeitung der Corona-Pandemie spielt auch das Informationsverhalten der Bevölkerung. Die Corona-Pandemie führte in Liechtenstein dazu, dass temporär die Online-Angebote der beiden Landeszeitungen deutlich häufiger besucht wurden. Insgesamt genossen die Medien aber eher weniger Vertrauen in der Bevölkerung als vor der Pandemie. Zugleich haben soziale Medien und Netzwerke wie z. B. Telegram wohl stark an Bedeutung gewonnen. Damit steigt das Risiko von Filterblasen und Echokammern sowie generell der Desinformation. Während in den Liechtensteiner und Schweizer Qualitätsmedien die Berichterstattung über die Corona-Pandemie stark zurückgegangen ist, scheint die Corona-Pandemie in gewissen internationalen Medien und Foren weiterhin ein grosses Thema zu sein und vermag damit weiterhin Massnahmegegnerinnen und -gegner zu mobilisieren.

Für eine Einordnung der in Liechtenstein getroffenen Massnahmen ist die Erkenntnis zentral, dass die Grundzüge der Corona-Politik in allen europäischen Staaten sehr ähnlich waren. Bedingt durch den Zollvertrag orientierte sich die liechtensteinische Regierung vor allem an der Schweiz. Die Regierung war dabei stets bemüht, ihren Spielraum auszunutzen und weitgehende Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus nur dann zu ergreifen, wenn es absolut notwendig erschien.³¹ Tatsächlich zeigt der Vergleich mit anderen Staaten, dass in Liechtenstein die Massnahmen im Schnitt weniger weit gehend waren als in anderen Ländern. Dies soll jedoch nicht per se heissen, dass Liechtenstein dem Schutz der öffentlichen Gesundheit weniger Bedeutung zumass. Vielmehr profitierte Liechtenstein von spezifischen Rahmenbedingungen wie z. B. dem Fehlen eigentlicher Ballungszentren oder auch grosser öffentlicher Treffpunkte wie Einkaufszentren.

Die Bemühungen um eine an die liechtensteinischen Verhältnisse angepasste Corona-Politik ist wohl auch der Hauptgrund, weshalb während der ganzen Pandemie das Krisenmanagement der Regierung von einer Mehrheit der Bevölkerung als «eher gut» oder «sehr gut» bewertet wurde. Retrospektiv stuft zwar eine knappe relative Mehrheit der Bevölkerung die Massnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie als zu

³⁰ Siehe z. B. den Leserbrief von einer Gruppe von Massnahmegegnerinnen und -gegnern im Liechtensteiner Vaterland vom 14. März 2023, S. 17.

³¹ Dies haben Regierungsmitglieder in diversen Interviews zum Ausdruck gebracht, so z. B. Regierungschef Daniel Risch am 29. Dezember 2021 im Liechtensteiner Volksblatt oder Gesundheitsminister Manuel Frick am 30. Dezember 2021 im Liechtensteiner Volksblatt.

weit gehend ein und auch die Regierung selbst zeigte sich im Rahmen der für diese Studien geführten Interviews gegenüber gewissen Einschränkungen wie z. B. dem grossflächigen Schliessen von Geschäften in der ersten Welle selbstkritisch. An dieser Stelle ist aber erneut darauf zu verweisen, dass die Corona-Politik unter grosser Unsicherheit erfolgte und Liechtenstein zudem oftmals unter Zugzwang stand, mit den Nachbarn gleichzuziehen.

Welches Fazit lässt sich nun mit Blick auf Gesellschaft und Politik zum jetzigen Zeitpunkt ziehen? Die Corona-Pandemie stellt seit dem Zweiten Weltkrieg die wohl grösste gesamtgesellschaftliche Krise dar. Auch Liechtenstein wurde durch diese Krise schwer getroffen. Das Land hat die Krise insgesamt und vor allem auch im Vergleich zu vielen anderen Staaten aber gut gemeistert. Für die grosse Mehrheit der Bevölkerung zählt die Corona-Pandemie deshalb längst nicht mehr zu den grössten Problemen Liechtensteins. Bis die Corona-Pandemie von Politik und Gesellschaft aber verarbeitet sein wird, wird es wohl doch noch etwas dauern.

