

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/geschaeftspruefungskommissionen-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/geschaeftspruefungskommissionen-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 Landeskanal 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 ZG-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 Bildungsbe-
reich, 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.

