

STAATLICHE VERANTWORTUNG FÜR SICHERHEIT

Im Lie-Barometer 2019 wurden die Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner nach drei Dingen gefragt, wofür Liechtenstein für sie persönlich steht. Die mit Abstand häufigste Nennung war Sicherheit. Dass sich die Einwohnerinnen und Einwohner im Land sicher fühlen, stellt allerdings keine Selbstverständlichkeit dar. Welche Aufgaben hierbei der Staat erledigen muss, zeigt dieser Beitrag auf.

Für Sicherheit zu sorgen, ist eine Staatsaufgabe, in jedem Staat. Aus völkerrechtlicher Sicht ist ein Staat nämlich nur dann souverän, wenn er seine Staatsgewalt in seinem Hoheitsgebiet durchsetzen kann. Diese völkerrechtliche Forderung lenkt den Blick auf die Gewalt, genauer gesagt auf die Bekämpfung privater Gewalt. Sicherheit umfasst jedoch mehr Aspekte als die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols durch die Polizei und das gute Funktionieren der Blaulichtorganisationen. Sicherheit verlangt zu einem grossen Teil vorausschauendes Handeln. Beim Umgang mit Naturgefahren, aber auch bei der Verkehrsplanung oder beim Erlass von Vorschriften über den Umgang mit gefährlichen Stoffen wird dies besonders deutlich. Der Sicherheit – in einem solchen weit verstandenen Sinn – dienen auch Versicherungen. Unterstützungsleistungen an Opfer eines Unwetters, an Verunfallte etc. garantieren ihnen ein Leben in Würde.

ZURÜCKHALTUNG BEI DER ÜBERTRAGUNG VON SICHERHEITSAUFGABEN AUF PRIVATE

Der Staat kann seine Verantwortung für die Sicherheit auf verschiedene Art wahrnehmen: «eigenhändig» oder indem er dafür sorgt, dass Private oder ausländische Stellen die notwendigen Handlungen vornehmen. Wenn staatliche Aufgaben vom Staat selbst erledigt werden, nimmt er die sogenannte Erfüllungsverantwortung wahr. Wenn er einzelne Aufgaben Privaten oder Akteuren im Ausland überträgt, bleibt immer noch die Gewährleistungsverantwortung bei ihm.

Die rechtswissenschaftliche Lehre der deutschsprachigen Staaten beurteilt die Übertragung von Aufgaben aus dem Bereich Sicherheit auf Private kritisch. Dies gilt vor allem für die Auslagerung von Aufgaben, die mit der Durchsetzung des Gewaltmonopols verbunden sind wie das Betreiben von Gefängnissen oder die Sorge für Sicherheit in der Eisenbahn oder auf öffentlichen Plätzen, und wenn es sich bei den betreffenden Privaten um gewinnorientierte Unternehmen handelt.

In Liechtenstein ist die Auslagerung von Sicherheitsaufgaben auf Private jedoch kein Thema. Das Polizeigesetz lässt den Beizug privater Sicherheitsfirmen nur für den Personen- und Objektschutz zu. Das Gemeindegesetz hält ausdrücklich fest, dass private Sicherheitsfirmen keine polizeilichen Befugnisse wie Personenkontrollen ausüben dürfen.

VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE AUSLAGERUNG VON AUFGABEN AUF AUSLÄNDISCHE INSTITUTIONEN

Hingegen stellt sich immer wieder die Frage, welche Aufgaben einer nahe gelegenen öffentlichen Institution in der Schweiz oder in Österreich übertragen werden können und dürfen. Solche Übertragungen einzelner Aufgaben erfolgen nicht nur, um Kosten zu sparen, sondern auch, weil spezialisierte Stellen bessere Leistungen erbringen können. Wenn für neue Aufgaben im Land nicht genügend rasch Wissen aufgebaut

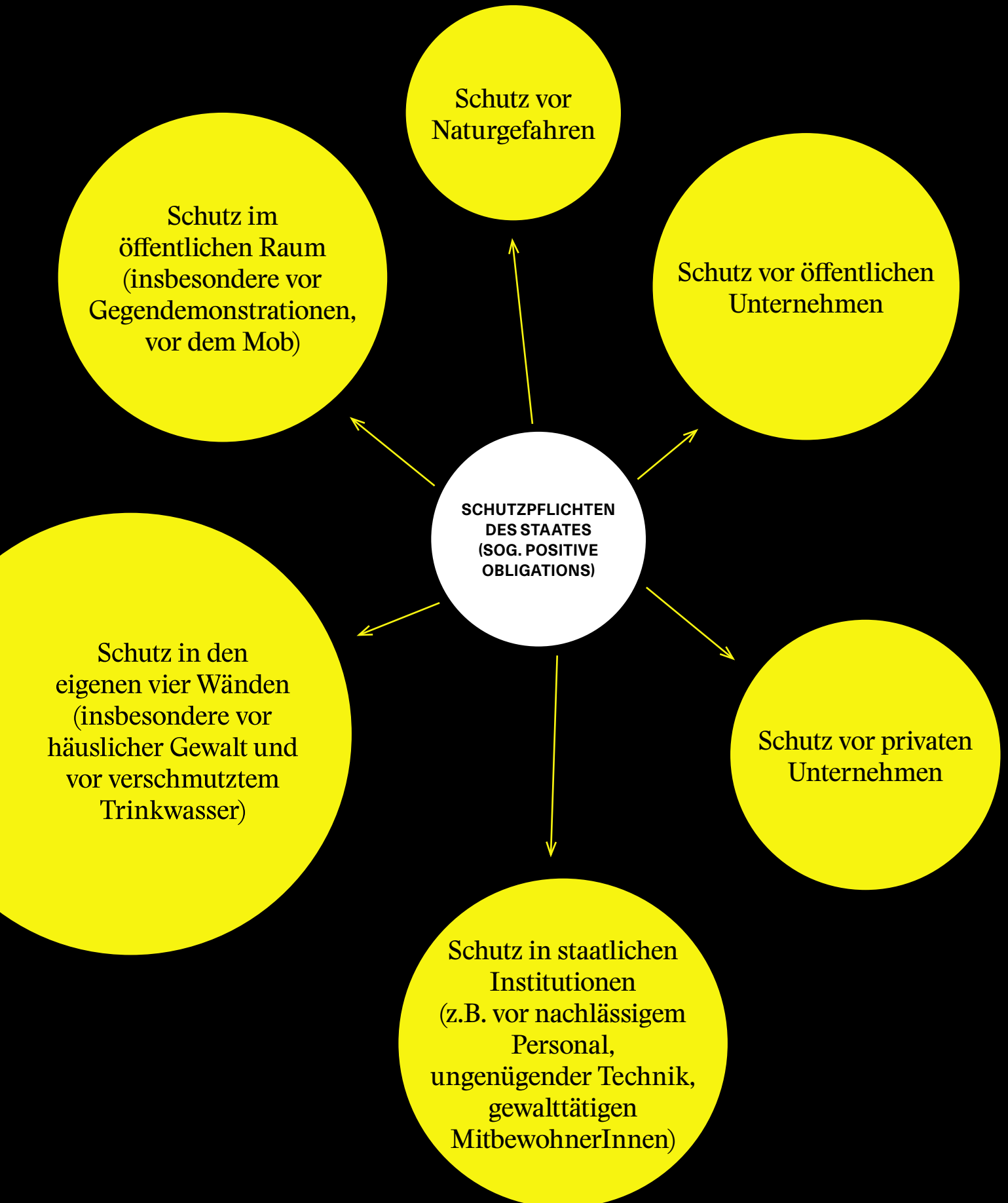
KRITERIEN FÜR DIE BEURTEILUNG, OB AUFGABEN AUS DEM BEREICH SICHERHEIT AN INSTITUTIONEN IM AUSLAND ÜBERTRAGEN WERDEN KÖNNEN

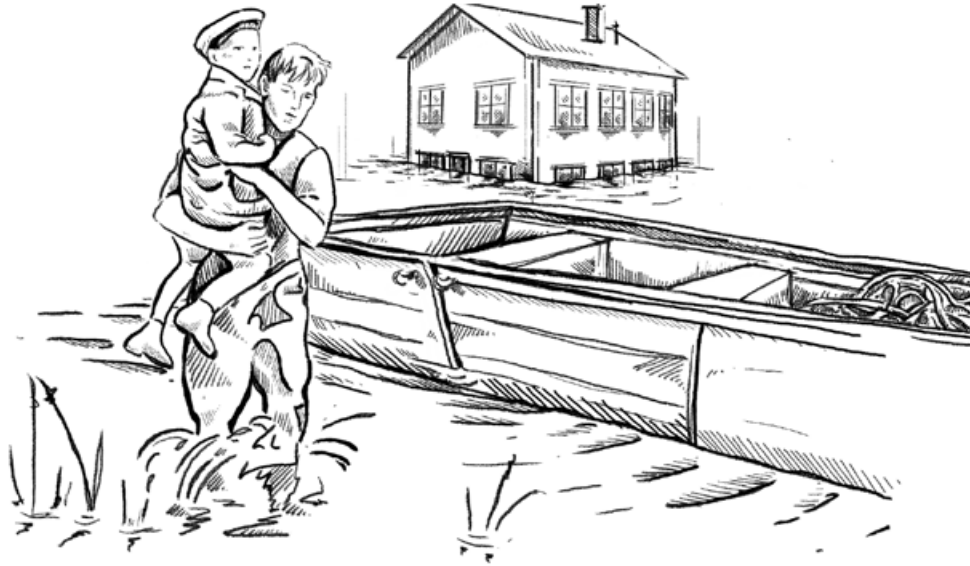
Demokratische Ordnung	Grundrechtsschutz	Legalitätsprinzip	Souveränität
+ Grundlage in Staatsvertrag oder Gesetz	– Übertragung von hoheitlichen Aufgaben (insbesondere mit Ausübung von physischem Zwang)	– Übertragung des Rechts, generell-abstrakte Normen zu setzen	– Häufige Konstellation mit vielen Betroffenen
+ Regelmässige Überprüfung der Regelung auf Angemessenheit und Aktualität	– Besonders verletzte Personen (Gefangene, Menschen mit Behinderung etc.) sind betroffen.	– Ausländische Normen sind unmittelbar verbindlich für die Rechtsunterworfenen aus FL.	– Ausländische Institution nimmt hoheitliche Handlungen auch in FL vor.
+ Auskunftspflichten der ausländischen Institution und Informationsrechte der liechtensteinischen Behörden	+ Regelmässige Kontrolle der Institution	+ Nur Vollzugsaufgaben werden übertragen.	+ Ausländische Institution ist in FL unter Aufsicht von liechtensteinischer Behörde tätig.
	+ Rechtsschutz in FL nach liechtensteinischem Recht	+ Verantwortung und Haftung sind klar geregelt.	+ Nur Absicherung für den Notfall

Das Plus-Zeichen bedeutet, dass eine Auslagerung der Aufgabe an eine Institution im Ausland positiv bewertet werden kann. Ein Minus-Zeichen zeigt an, dass die Übertragung einer Aufgabe an eine ausländische Institution kritisch gesehen werden muss.

ZENTRALE BEREICHE MIT SCHUTZPFLICHTEN DES STAATES

Gestützt auf Beispiele aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte





Der Schutz vor Hochwasser und die konkrete Hilfe im Falle einer Überschwemmung sind Sicherheitsaufgaben, die ein Staat erledigen muss.

werden kann oder die Anschaffung von Geräten teuer ist und die entsprechenden Leistungen nicht genügend oft nachgefragt werden, spricht dies für eine Mitbenutzung bestehender Institutionen im Ausland.

Wie die Argumente pro und contra Zusammenarbeit mit dem Ausland im konkreten Fall zu gewichten sind, ist keine rechtliche, sondern eine politische Frage. Verfassungsrechtliche Grundsätze verlangen jedoch, dass

- eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird,
- regelmässig überprüft wird, ob eine Anpassung der Regelung notwendig ist,
- die Grundrechte der Betroffenen respektiert werden,
- die im Ausland vorgenommenen Handlungen kontrolliert werden.

Genau dies ist gemeint mit dem Begriff «Gewährleistungsverantwortung». Der Staat muss dafür geradestehen, dass alle Akteure, die Staatsaufgaben erfüllen, die menschenrechtlichen Garantien einhalten und gemäss seinen Vorgaben respektive gemäss den mit dem Nachbarstaat vereinbarten Bedingungen handeln. Der Staatsgerichtshof versicherte 1999 in seinem Urteil StGH 1999/5 einem Verurteilten, der seine Haft in einer österreichischen Anstalt verbüssen musste, dass die Regierung glaubwürdige Beschwerden prüfen müsse und gegebenenfalls bei den österreichischen Behörden angemessen zu intervenieren habe.

Liechtenstein hat sowohl mit Österreich als auch mit der Schweiz ein Abkommen über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen geschlossen. Das Land ist in das schweizerische Sicherheitsfunksystem eingebunden und nimmt am schweizerischen Alarmierungssystem teil. Haftstrafen werden gestützt auf einen älteren Staatsvertrag in österreichischen Vollzugsanstalten verbüsst. Schweizer Normen über die wirtschaftliche Landesversorgung gelten dank des Zollanschlussvertrags auch in Liechtenstein. Es mangelt folglich

nicht an gesetzlichen Grundlagen für die Zusammenarbeit, wie diese nicht abschliessende Aufzählung illustriert.

SICHERHEIT, FREIHEIT, RECHT UND FRIEDEN

Liechtensteins Verfassung erwähnt den Begriff «Sicherheit» nur einmal, und zwar in Artikel 10 Absatz 1 zweiter Satz. Er räumt dem Landesfürsten das Recht ein und auferlegt ihm die Pflicht, «in dringenden Fällen» «das Nötige zur Sicherheit und Wohlfahrt des Staates» vorzukehren. Aber im Kapitel über die Staatsaufgaben findet sich eine Reihe von Bestimmungen, die zeigen, dass das Land verpflichtet ist, umfassend für Sicherheit zu sorgen. Genannt werden insbesondere der Schutz vor Naturgefahren, der Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmenden und das Gesundheitswesen allgemein, Sozialhilfe und Sozialversicherung. Artikel 14 der Verfassung verpflichtet den Staat zudem ausdrücklich dazu, «für die Schaffung und die Wahrung des Rechtes» zu sorgen. Mit der Errichtung des Staatsgerichtshofes hat die Verfassung von 1921 einen entscheidenden Schritt für die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit

gemacht. Indem sie zusätzlich einen Grundrechtskatalog enthält und Liechtenstein die von ihm unterzeichneten Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte umsetzt, erfüllt das Land auch in dieser Hinsicht die Erwartungen, die an einen Staat gestellt werden.

Die liechtensteinische Verfassung ergänzt die genannten Ziele und Staatsaufgaben um das Begriffspaar «Freiheit und Frieden». Artikel 1 Absatz 1 der Landesverfassung sagt, dass das Fürstentum Liechtenstein «den

innerhalb seiner Grenzen lebenden Menschen dazu dienen [soll], in Freiheit und Frieden miteinander leben zu können.» Dies ist ein stimmiges Staatsziel für einen auf gute Beziehungen zu seinen Nachbarn bedachten Klein(st)staat ohne Armee. Konkrete Pflichten des Staates, dieses Ziel umzusetzen, lassen sich aus dieser Verfassungsbestimmung jedoch nicht ableiten.

Die Übertragung einer Aufgabe auf eine öffentliche Institution in der Nachbarschaft liegt dann im öffentlichen Interesse, wenn diese spezialisierte Stelle bessere Leistungen erbringen kann.

SCHUTZPFLICHTEN

Es gibt kein Grundrecht auf Sicherheit. Dennoch lassen sich einzelne Ansprüche aus einem Grundrecht – insbesondere aus dem Recht auf Leben und dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens – ableiten. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in vielen Urteilen herausgearbeitet, dass Grundrechte dem Individuum nicht nur einen Abwehranspruch gegenüber staatlichen Eingriffen verschaffen, sondern dass der Staat auch Schutzpflichten (sogenannte «positive obligations») hat. So muss er zum Beispiel dafür sorgen, dass die Bewohnerinnen und Bewohner einer gefährdeten Gegend rechtzeitig vor einer Schlammlawine gewarnt werden, dass Arbeitnehmende von staatlichen Unternehmen vor gesundheitsschädigenden Stoffen wie Asbest geschützt werden, dass die Anwohnerschaft einer Goldmine, welche Gewässer und die Luft verschmutzt, Informationen über die Folgen eines Betriebsunfalles erhalten und über Verhaltensregeln informiert werden, falls es noch einmal zu einer Katastrophe kommt.

Speziell in der Pflicht sind die Staaten gegenüber besonders verletzbaren Menschen und solchen, die sich in ihrem Gewahrsam befinden. Damit sind insbesondere Menschen mit einer Behinderung, Betagte in Heimen oder Strafgefängnisse gemeint. Der EGMR hat auch mehrere Staaten verurteilt, die nicht genügend unternommen hatten, um Opfer von häuslicher Gewalt zu schützen. Die Pflicht des Staates, Private vor den Übergriffen und der Bedrohung durch andere Private zu schützen, hat der EGMR unlängst in seinem Urteil «Zhdanov und andere gegen Russland» wiederholt, und zwar bezogen auf eine Vereinigung, welche die Rechte von LGBT-Menschen stärken wollte. Der EGMR sagte:

Die Mitglieder dieser LGBT-Vereinigung müssen in der Lage sein, Versammlungen abzuhalten, ohne befürchten zu müssen, physischer Gewalt durch ihre Gegner ausgesetzt zu sein. Eine solche Angst könnte andere Vereinigungen oder politische Parteien davon abhalten, ihre Meinung zu anderen sehr kontroversen Themen, welche die Gemeinschaft betreffen, offen zu äussern.

Der EGMR kann Verletzungen jedoch nicht ungeschehen machen. Er kann den Geschädigten nur Schadenersatz und Genugtuung zusprechen. Gerade darum ist es so wichtig, dass die Staaten ihre Aufgabe, für die Sicherheit ihrer Bürgerinnen und Bürger zu sorgen, von sich aus erfüllen und die politischen Organe ihren Aufsichtspflichten gegenüber allen mit Aufgaben aus dem Bereich Sicherheit betrauten Stellen im In- und Ausland nachkommen.

NOCHMALS: SICHERHEIT UND FREIHEIT

Bei Massnahmen zur Eindämmung der Coronapandemie wurden Freiheit und Sicherheit nicht selten als Gegensatz dargestellt. Wenn man jedoch die einzelnen Massnahmen genauer anschaut, sieht man, dass Eingriffe in die Freiheit aller – wie die Pflicht, in öffentlichen Verkehrsmitteln eine Maske zu tragen – die Freiheit anderer Menschen ermöglichen: Personen mit einem hohen Risiko eines schweren Krankheitsverlaufs konnten sich selbstständig per Bus etc. in eine Arztpraxis oder in ein Geschäft begeben. In dieser Konstellation standen sich also nicht mehr nur Freiheit und Sicherheit gegenüber, sondern die Eingriffe in die Freiheit aller verschafften stark gefährdeten Menschen (Bewegungs-)Freiheit.

Udo di Fabio, von 1999 bis 2011 Richter des deutschen Bundesverfassungsgerichts, hatte es in einem Text, mit dem er im Jahr 2008 vor der vorschnellen Ausrufung des Notstandes warnte und für die Respektierung der Grundrechte auch von Verbrecherinnen und Verbrechern eintrat, so zu Papier gebracht:

Freiheit und Sicherheit «stehen in einem Komplementärverhältnis: Sie setzen sich wechselseitig voraus und stärken einander, wenn beide angemessen zur Entfaltung gelangen.»

Ohne ein Minimum an Sicherheit gibt es keine Freiheit. Wer um sein Leben fürchten muss oder damit beschäftigt ist, Schaden von seinem Hab und Gut abzuwehren, kann kaum Gebrauch machen von Freiheiten wie der Meinungsäusserungs- oder der Bewegungsfreiheit. Oder banaler: Wer sich

auf dem Heimweg zu späterer Stunde nicht sicher fühlt, wird sich den nächsten Ausgang wohl zweimal überlegen.

Udo di Fabio sagte treffend: «Frei sein bedeutet, sein Leben gestalten zu können, ohne drückende Furcht. Also kann, wer über Freiheit redet, über Sicherheit nicht schweigen.»

Speziell in der Pflicht sind die Staaten gegenüber besonders verletzbaren Menschen und solchen, die sich in ihrem Gewahrsam befinden.

GEWÄHRLEISTUNG VON SICHERHEIT – EINE ANSPRUCHSVOLLE AUFGABE

Wie die Beispiele verdeutlichen, betrifft Sicherheit viele Aspekte. Vielgestaltig sind denn auch die Massnahmen, die der Staat ergreifen muss, um seinen Pflichten nachzukommen. Dazu gehört auch, dass die Behörden sachgerecht über Gefahren informieren und Falschinformationen – welcher Provenienz auch immer – entlarvt werden. Gleichzeitig ist dafür zu sorgen, dass Private Lösungsvorschläge erarbeiten können und die Stimmen derjenigen gehört werden, die auf ungünstige Entwicklungen und potenzielle Gefahren hinweisen. Womit wieder die Freiheit ins Spiel kommt: In diesem Fall die Freiheit, von seinem Eigentum und seinen Kenntnissen Gebrauch zu machen und seine Meinung frei zu äussern.

Sicherheit zu gewährleisten, ist eine komplexe Aufgabe. Sie verlangt die Analyse von Risiken, wirkungsvolle Prävention und den Aufbau von vertrauensvollen Beziehungen zwischen der Bevölkerung und den staatlichen Organen. Klare Abmachungen und gute Beziehungen braucht es auch zwischen den verschiedenen Schutz- und Rettungsorganisationen im Inland und zu ihren Pendanten jenseits der Grenze. Nur so kann bei Gefahr rechtzeitig und gezielt gehandelt werden.



Prof. Dr. iur. Patricia Schiess,
Forschungsleiterin Recht
am Liechtenstein-Institut

Quellen

- Udo di Fabio, *Sicherheit in Freiheit*, *Neue Juristische Wochenschrift* (NJW) 2008, S. 421–425.
- *Zhdanov und andere gegen Russland*, Nr. 12200/08 etc., Urteil vom 16. Juli 2019, §§ 162–164, abrufbar unter: <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-194448>.
- Frommelt, Christian (2019): *Wie zufrieden sind Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner? Hintergrundinformationen zur Umfrage «Wie glücklich ist Liechtenstein?»* (Lie-Barometer). NACHGEFRAGT. BERN 2019.

Liechtenstein-Institut
Universität Liechtenstein

160²



An aerial photograph of a wind turbine in a rural landscape. The turbine's three blades are visible, extending from the top center towards the right. The ground is a mix of dark and light patches, possibly representing different types of soil or vegetation. In the background, there are rolling hills and some buildings, suggesting a village or farmstead. The overall tone is muted and naturalistic.

160² – DEZEMBER 2021
EIN GEMEINSAMES MAGAZIN
DES LIECHTENSTEIN-INSTITUTS UND
DER UNIVERSITÄT LIECHTENSTEIN

Herausgeber

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

Universität Liechtenstein
Fürst-Franz-Josef-Strasse, 9490 Vaduz
www.uni.li

Redaktion

Christian Frommelt, Ruth Allgäuer (Liechtenstein-Institut)
Anne Brandl, Heike Esser (Universität Liechtenstein)

Auflage

23 000 Exemplare

Gestaltung

Screenlounge Grafik Studio

Zeichnungen

Ariana Huber, Screenlounge


Umschlagbild

Gonz Ddl

Druck

BVD Schaan

100% Recyclingpapier

 SWISS CLIMATE
CO₂ NEUTRAL
GEDRUCKT
SC2021110803