

Christian Frommelt

DER BEWAFFNETE KONFLIKT – EIN ASPEKT IN DER LIECHTENSTEINISCHEN SICHERHEITSPOLITIK?



LIECHTENSTEIN-INSTITUT



Christian Frommelt

Politikwissenschaftlicher, Forschungsbeauftragter des Liechtenstein-Instituts

christian.frommelt@liechtenstein-institut.li

Eine Studie im Auftrag der Regierung des Fürstentums Liechtenstein
© Liechtenstein-Institut, 2016

Der Hauptteil der Studie wurde im September 2013 abgeschlossen. Im Mai 2014 erfolgten einige geringe Korrekturen sowie die Ergänzung des Kapitels „Schutzbauten in Liechtenstein und in der Schweiz“ (Teil III, Kapitel 8). Mit Blick auf die Veröffentlichung der Studien im Mai 2016 wurden einzig formale Änderungen durchgeführt. Die inhaltliche Analyse und die verwendeten Quellen wurden nicht aktualisiert.

Liechtenstein-Institut
Auf dem Kirchhügel
St. Luziweg 2
9487 Bendern
Liechtenstein
T +423 / 373 30 22
F +423 / 373 54 22
info@liechtenstein-institut.li
www.liechtenstein-institut.li

INHALTSVERZEICHNIS

Teil I	Definitionen, Theorien und Ursachen von Konflikten	4
1	Staatenkriege, Bürgerkriege, „Neue Kriege“	4
2	Intensität von Konflikten	7
3	Kriegs- und Friedensvölkerrecht	9
4	Zeitliche und räumliche Verteilung von politischen Konflikten	12
5	Konfliktursachen	16
5.1	Ursachen für den Rückgang zwischenstaatlicher Konflikte	17
5.2	Ursachen für den Anstieg innerstaatlicher Konflikte	19
5.3	Der demokratische Frieden	21
6	Zukünftige Entwicklung der Konflikthäufigkeit	22
6.1	Mögliche Konflikte 2015–2050	22
6.2	Strategische Trends der Weltpolitik	24
6.3	Die Wahrscheinlichkeit von Staatenkrieg	26
6.4	Die Wahrscheinlichkeit von Bürgerkriegen	29
Teil II	Bedrohungs- und Umfeldanalyse	34
1	Bedrohungen und Gefahren für Liechtenstein	34
2	Bewaffnete Konflikte, Resilienz und Landesversorgung	39
Teil III	Die schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen	43
1	Die Hinwendung zur Schweiz nach dem Ersten Weltkrieg	43
2	Liechtensteins Interesse am Völkerbund	46
3	Fragen des Grenzschutzes	47
4	Die Schweiz als militärische Schutzmacht?	50
5	Kriegswirtschaftliche Versorgung	52
6	Die Zeit nach 1945	53
7	Die rechtlichen und politischen Beziehungen zur Schweiz	56
7.1	Ausdehnung und Intensität der schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen	57
7.2	Mögliche Erklärungen der engen Beziehungen	58
7.3	Der bewaffnete Konflikt in den schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen	60
7.4	Mögliche Erklärungen für das Fehlen einer militärischen Schutzmacht	61
7.5	Erweitertes Konfliktverständnis	63
8	Schutzbauten in Liechtenstein und in der Schweiz	67
8.1	Erste Phase der Geschichte des Schweizer Zivilschutzes 1914 bis 1970 – Sondierung von Bedrohungsbild und Schutzmöglichkeiten	68
8.2	Liechtenstein: Zwei unterschiedliche Regierungen – zwei unterschiedliche Vorlagen – ein gemeinsames Ziel – kein Resultat	72
8.3	Zweite Phase der Geschichte des Schweizer Zivilschutzes 1970 bis 1992: Ideologische Einbettung sowie institutioneller Aufbau und Vollzug	74
8.4	Liechtenstein: Erste handfeste Ergebnisse im Zivilschutz	79
8.5	Phase drei der Geschichte des Schweizer Zivilschutzes bis 2014: Werterhaltung und Suche nach polyvalenter Verwendung	81
8.6	Liechtenstein: Schwerpunkt Bevölkerungsschutz und enge Kooperation mit der Schweiz	90
8.7	Erklärungen für die Unterschiede zwischen der Schweiz und Liechtenstein	93
8.8	Ausblick: Schutzbauten in Liechtenstein und der Schweiz	98
Teil IV	Der bewaffnete Konflikt als Phänomen der liechtensteinischen Politik	101
1	Bewaffnete Konflikte und Liechtenstein	101
2	Der bewaffnete Konflikt in der liechtensteinischen Rechtsordnung	103

3	Die sicherheitspolitischen Instrumente Liechtensteins	108
Teil V	Schluss.....	115
Literatur	120

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Typologie von Konflikten (Schimmelfennig 2008: 196)	5
Tabelle 2: Phasen und Intensität von Konflikten (HIIK 2012, modifiziert).....	8
Tabelle 3: Übersicht über ausgewählte völkerrechtliche Abkommen Liechtensteins	10
Tabelle 4: Globale und regionale Friedenssicherung	11
Tabelle 5: Anzahl globaler Konflikte kategorisiert nach Intensität und Jahr (HIIK 2012: 4).....	13
Tabelle 6: Anzahl inner- und zwischenstaatlicher Konflikte nach Intensität 2011 (HIIK 2012: 5)	14
Tabelle 7: Ergebnisse der Kriegsursachenforschung (Schimmelfennig 2008: 200-210).....	20
Tabelle 8: Wahrscheinlichkeit von Konflikten (basierend auf Hegre et al. 2011)	24
Tabelle 9: Gegenüberstellung von Theorieschulen und strategischen Trends der Weltpolitik	29
Tabelle 10: Gegenüberstellung der Theorieschulen und politischen Trends Liechtensteins.....	32
Tabelle 11: Bedrohungen und Gefahren (gemäss Schweizer Bundesrat 2010a: 10-19)	36
Tabelle 12: Einschätzung der Bedrohungen und Gefahren (Schweizer Bundesrat 2010b: 14).....	36
Tabelle 13: Bewaffneter Konflikt (BK) als Auslöser und Folge einer Bedrohung.....	41
Tabelle 14: Begriffsdefinition Schutzraum und S.I.H.-Raum.....	92
Tabelle 15: Übersicht Optionen Schutzräume in der Schweiz	99
Tabelle 16: Die wichtigsten Konflikte für Liechtenstein zwischen 1806 und 1945.....	102
Tabelle 17: Übersicht über das sicherheitspolitisch relevante Landesrecht	105
Tabelle 18: Sicherheitspolitische Instrumente (gemäss Schweizer Bundesrat 2010a: 10-19).....	112
Tabelle 19: Staaten ohne Armee (oder Armee mit sehr geringer Schlagkraft) (Wikipedia.org)	113

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Intensität globaler Konflikte zwischen 1945 und 2011 (HIIK 2012: 4).....	13
Abbildung 2: Anzahl inner- und zwischenstaatlicher Konflikte im Zeitverlauf (HIIK 2012: 5).....	14
Abbildung 3: Verteilung von Konflikten im Jahr 2011 nach Region und Intensität 2011 (HIIK 2012: 6)	14
Abbildung 4: Konfliktgegenstände und Konfliktintensität (Doppelzählungen möglich; HIIK 2012: 8)	15
Abbildung 5: Strategische Trends der Weltpolitik (basierend auf CSS 2011)	25
Abbildung 6: Imageproblem des Zivilschutz (zitiert nach Meier 2007).....	72
Abbildung 7: Bautätigkeit im Zeitverlauf (Schweizer Bundesrat 2006: 24)	77
Abbildung 8: Ausgaben Bund für Schutzbauten (Schweizer Bundesrat 2006: 46)	78
Abbildung 9: Übersicht über die Gefährdungen und die Bedeutung von Schutzbauten in der Schweiz	87
Abbildung 10: Vier Sicherheitsbereiche im Bevölkerungsschutz (Schweizer Bundesrat 2012: 9).....	90

EINLEITUNG

Der vorliegende Bericht dient als Vorstudie einer Gefährdungsanalyse für Liechtenstein. Im Zentrum der Studie steht die Frage, welche Gefährdung für Liechtenstein von einem bewaffneten Konflikt ausgeht und damit, welche Bedeutung dem bewaffneten Konflikt in der liechtensteini-schen Sicherheitspolitik beigemessen werden sollte. Lange Zeit galt der bewaffnete Konflikt in allen europäischen Staaten als zentraler Gegenstand der Sicherheitspolitik. Angesichts der Verrechtlichung der internationalen Beziehungen sowie der im Zuge der Globalisierung stetig ge-wachsenen Interdependenz hat der bewaffnete Konflikt aber an Bedeutung verloren. Dies gilt insbesondere für die Staaten Mitteleuropas, welche ausschliesslich von stabilen Demokratien umgeben sind und dabei vom sicherheitspolitischen Engagement der Europäischen Union (EU) und des Nordatlantischen Verteidigungsbündnisses (NATO) profitieren können. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob bewaffnete Konflikte für die Sicherheitspolitik Liechtensteins überhaupt noch von Bedeutung sind.

Der bewaffnete Konflikt ist eine Form politischer Gewalt, die sich in verschiedenen Eskalationsstufen äussert. Die höchste Eskalationsstufe bildet dabei der Krieg, welcher als die organisierte Gewaltanwendung zwischen Staaten oder unterschiedlichen Gruppen im Rahmen eines Staates mit mehr als 1000 Todesopfern definiert wird (Rudolf 2004: 469). Durch das sicherheitspoli-tisch günstige Umfeld ist die Bedrohung Liechtensteins durch einen Krieg aktuell sehr gering. Bewaffnete Konflikte können aber auch über eine geringere Intensität verfügen und sind im Sin-ne einer proaktiven Sicherheitspolitik bereits vor Ausbruch der Gewalt als politische Konflikte und somit als eine mögliche Bedrohung der nationalen Handlungsfähigkeit und Integrität zu isolieren. Die Relevanz der Definitionen und Theorien der Konfliktforschung erstreckt sich zu-dem auch auf andere Formen der politischen Gewalt wie z. B. Terrorismus, deren Entstehung oft denselben Mustern folgt. Aus dieser Vermischung von verschiedenen Formen politischer Gewalt folgt, dass die Sicherheitspolitik sich nicht mehr nur auf die Abwehr und Bewältigung von Ge-walt „strategischen Ausmasses“ beschränken kann (Schweizer Bundesrat 2010a: 2). Vielmehr hat sich der Sicherheitsbegriff in den vergangenen Jahren weitgehend von den klassischen na-tionalstaatlichen Parametern – Territorium und uneingeschränkte Souveränität – gelöst. Infol-gedessen wurde der Sicherheitsbegriff um nahezu alle Politikfelder jenseits des eigentlich Mili-tärischen erweitert (Buzan et al. 1998: 23). Damit wurde das klassische negative, auf die Abwehr einer unmittelbaren Bedrohung ausgerichtete Sicherheitsverständnis durch ein positives, auf die Gewaltprävention ausgerichtete Sicherheitsverständnis ersetzt (Varwick und Stock 2012).

Die sicherheitspolitische Bedeutung eines bewaffneten Konflikts erschöpft sich nicht nur in der Bedrohung der territorialen Integrität durch ausländische Streitkräfte. Stattdessen können be-waffnete Konflikte auch andere Bedrohungen und Gefahren auslösen. So können in der Folge von Konflikten beispielsweise Versorgungsstörungen auftreten oder es kann eine starke Migra-tion entstehen. Die Betroffenheit eines Staates von einem bewaffneten Konflikt beschränkt sich also nicht nur auf dessen direkte Involvierung als Konfliktpartei. Vor diesem Hintergrund über-rascht es nicht, dass der bewaffnete Konflikt in der Sicherheitspolitik aller Staaten Mitteleuropas weiterhin eine zentrale Rolle spielt. Dies gilt auch für die Anwendung von Gewalt durch auslän-

dische Streitkräfte gegen das eigene Territorium oder den eigenen Luftraum. Zwar erachten die meisten Staaten Europas diese Form der Gewaltanwendung als sehr unwahrscheinlich, aufgrund des damit verbundenen Schadenspotenzials bleibt sie dennoch ein immanenter Teil der nationalstaatlichen Sicherheitspolitik.

Das Ziel dieser Studie ist es, die akademische Auseinandersetzung mit dem dynamischen Phänomen des bewaffneten Konflikts darzustellen und daraus Rückschlüsse auf die sicherheitspolitische Bedeutung bewaffneter Konflikte für Liechtenstein zu ziehen. Dabei verzichtet die Studie auf eine klassische Risikobewertung im Sinne der „Darstellung von Risiko als Kombination aus Eintrittswahrscheinlichkeit (der Bewertung der Gefahr) und Schadenausmass (der Bewertung der Auswirkungen eines Ereignisses in einem verwundbaren System)“ (Habegger 2010: 6). Eine solche Form der Risikobewertung erscheint hinsichtlich des bewaffneten Konflikts als problematisch, da das Risiko von äusserst unwahrscheinlichen Ereignissen, die aber zu sehr schwerwiegenden Konsequenzen führen können, systematisch unterschätzt wird (ebd.: 6). Aus demselben Grund inkludiert die Studie keine Ausführungen über Strategien der Risikominderung.

Die Studie verzichtet ferner auf die Bestimmung eines konkreten Zeithorizonts. In der Zukunftsforschung gilt ein Betrachtungszeitraum von bis zu 20 Jahren als mittelfristig und von bis zu 50 Jahren als langfristig. Eine solche weitreichende Prognose ist jedoch stets spekulativ. Das Unvorhergesehene und das Unvorhersehbare können die zukünftige Politik mindestens ebenso stark prägen wie das heute Erwartbare. Entsprechend gilt in der Realpolitik bereits ein Denken über eine Legislaturperiode hinaus oftmals als langfristig (Varwick und Stock 2012). Diese Studie verzichtet ferner auf die Bestimmung einer konkreten Vorlaufzeit eines bewaffneten Konflikts, da eine solche von verschiedenen Experten als willkürlich kritisiert wird (Misteli et al. 2010: 57; Lezzi und Heller 2011: 61).¹

Angesichts dieser Einschränkungen konzentriert sich die Studie auf die folgenden vier Bereiche:

- (1) die Eintrittswahrscheinlichkeit eines für Liechtenstein relevanten bewaffneten Konflikts und damit die Häufigkeit und regionale Verteilung bewaffneter Konflikte in der nahen Zukunft;
- (2) die mit einem bewaffneten Konflikt verbundenen direkten und indirekten Bedrohungen und Gefahren für Liechtenstein;
- (3) die politischen und rechtlichen Beziehungen Liechtensteins zur Schweiz im Falle eines bewaffneten Konflikts;
- (4) der innerstaatliche Umgang Liechtenstein mit dem Phänomen des bewaffneten Konflikts mittels der sicherheitspolitischen Instrumente.

Die offene, auf die Zukunft ausgerichtete Fragestellung dieser Studie bedingt eine theoretisch abstrakte Auseinandersetzung mit dem politischen Phänomen des bewaffneten Konflikts. Wie lässt sich das Phänomen bewaffneter Konflikt definieren? Welche Typen, Phasen und Ursachen eines bewaffneten Konflikts können unterschieden werden? Welche Konflikte können derzeit in

¹ Schweden und Österreich nennen diesbezüglich eine Zeitspanne von 7 bis 10 Jahren (u.a. Bundeskanzleramt Österreich 2001: 46; The Government and the Government Offices of Sweden 1999: 1). Allerdings verzichten diese beiden Staaten in ihren jüngsten sicherheitspolitischen Einschätzungen auf eine erneute Nennung einer Vorlaufzeit (The Government and the Government Offices of Sweden 2007; Bundeskanzleramt Österreich 2011).

der Welt beobachtet werden und welche Konflikte könnten zukünftig an Intensität gewinnen? Diese Fragen bilden den eigentlichen Kern dieser Studie. Zu diesem Zweck präsentiert der erste Teil der Studie einen Überblick über die wichtigsten Definitionen der Konfliktforschung. Im Zentrum steht der Wandel des Phänomens „Krieg“ seit dem Ersten Weltkrieg, insbesondere die Zunahme von Bürgerkriegen. In der Folge werden unter dem Stichwort ‚Konfliktursachen‘ die treibenden Kräfte bzw. zentralen Einflussfaktoren identifiziert, die zur Entstehung eines bewaffneten Konflikts beitragen. Diese bilden auch die Grundlage, um die Entwicklung der Konflikthäufigkeit bis 2050 abzuschätzen. Der zweite Teil der Studie thematisiert die mit einem bewaffneten Konflikt verbundenen direkten und indirekten Bedrohungen und Gefahren für Liechtenstein. Die Analyse zeigt auf, dass der bewaffnete Konflikt in Form eines militärischen Angriffs in der Sicherheitspolitik der meisten Staaten nur mehr eine untergeordnete Rolle spielt. Umgekehrt gewinnt der bewaffnete Konflikt als Auslöser transnationaler Bedrohungen immer mehr an Bedeutung. Der vierte Teil der Studie untersucht die rechtlichen und politischen Beziehungen zwischen Liechtenstein und der Schweiz. Die Analyse beinhaltet sowohl einen Überblick über die historische Entwicklung als auch die gegenwärtigen rechtlichen und politischen Beziehungen. Der vierte und letzte Teil der Studie beschreibt schliesslich den innerstaatlichen Umgang Liechtensteins mit bewaffneten Konflikten und nennt dessen sicherheitspolitische Instrumente. Um eine selektive Lektüre zu ermöglichen, erfolgt am Anfang jedes Kapitels eine kurze Zusammenfassung, hervorgehoben durch eine schattierte Textbox.

TEIL I DEFINITIONEN, THEORIEN UND URSACHEN VON KONFLIKTEN

Um die Eintrittswahrscheinlichkeit eines für Liechtenstein relevanten bewaffneten Konflikts zu bestimmen, muss das politische Phänomen des bewaffneten Konflikts möglichst exakt definiert werden. Eine solche Definition soll im Wesentlichen aufzeigen, welche Akteure in einem konkreten Konfliktfall welche Ziele mit welchen Mitteln verfolgen. Das Wissen über die Akteure und Ziele eines Konflikts sowie über die verwendeten Mittel ermöglicht wiederum Rückschlüsse auf über die Ursachen und die Intensität von Konflikten und bildet somit eine entscheidende Voraussetzung für die Bestimmung des Risikos eines bewaffneten Konflikts. Vor diesem Hintergrund skizzieren die folgenden Kapitel die wichtigsten Formen und Typen des politischen Phänomens ‚bewaffneter Konflikt‘ und zeigen, wie häufig diese seit 1945 aufgetreten sind. Ferner nennt die Studie verschiedene Konfliktursachen, welche es erleichtern, die Wahrscheinlichkeit eines Konfliktausbruchs einzuschätzen.

1 STAATENKRIEGE, BÜRGERKRIEGE, „NEUE KRIEGE“

Die Konfliktforschung unterscheidet im Wesentlichen zwischen Staatenkriegen, Bürgerkriegen und „Neuen Kriegen“, die sich sowohl hinsichtlich der Akteure aber auch der Ziele und Regulierung unterscheiden. In der Realität treten die drei Kriegstypen oftmals in Mischformen auf. Dies gilt vor allem für die „Neuen Kriege“, die meist mit klassischen Bürgerkriegen verschmelzen. Nichtsdestotrotz lassen sich aus der Kriegsforschung gewisse Tendenzen ableiten. So zeigt sich seit 1945 mit Blick auf die Kriegsparteien eine Entstaatlichung des Krieges, womit auch eine Entpolitisierung und Privatisierung des Krieges einhergeht. Mit Blick auf die Kriegsführung lässt sich eine zunehmende Asymmetrisierung erkennen, wonach sich in einem Krieg nicht länger klar definierbare und hinsichtlich der Ressourcen, Ziele und Strategien vergleichbare Akteure gegenüberstehen. Schliesslich konstatiert die Konfliktforschung eine zunehmende Verselbstständigung und damit eine Verstetigung des Krieges.

Der Krieg bildet seit jeher einen zentralen Gegenstand der Politik. Kein anderes Phänomen erregt mehr öffentliche Aufmerksamkeit und beeinflusst stärker politisches Handeln. Gemäss dem Militärtheoretiker Carl von Clausewitz (1780-1831) ist der Krieg dabei lediglich eine Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln. Obwohl noch heute zahlreiche Politiker und Wissenschaftler auf das Diktum von Clausewitz verweisen, ist dieses allgemeine, simple Verständnis von Krieg längst überholt. Insbesondere die Politikwissenschaft nennt eine Vielzahl an Definitionen und Konzepten, welche den Krieg in Beziehung zu anderen Konfliktphasen sowie Formen politischer Gewalt setzen. Im Zentrum der gegenwärtigen Kriegsforschung steht deshalb der Wandel des Krieges. Auf den opferreichen Stellungskrieg im Ersten Weltkrieg folgte der erste Einsatz von Nuklearwaffen im Zweiten Weltkrieg, deren gewaltiges Zerstörungspotenzial die Sicherheitspolitik im Ost-West-Konflikt entscheidend prägte. Das Ende des Ost-West-Konflikts führte

wiederum zu einem Bedeutungsverlust des traditionellen, zwischenstaatlichen Krieges um Territorien und Macht, wodurch „Bürgerkriege, Staatenzerfallskriege, „kleine Kriege“, Terrorismus und ähnliche Formen der Gewalt“ in den Vordergrund rückten (Schimmelfennig 2008: 193).

Im Allgemeinen kann der Krieg als die weitreichende, organisierte Gewalt zwischen politisch geprägten Gruppen definiert werden (Münkler 2002). Die stetige Veränderung der Akteure, Ziele und Mittel des Krieges erschwert jedoch die Suche nach einer klaren Definition von Krieg bzw. des bewaffneten Konflikts.² Im Wesentlichen lassen sich aus der empirischen Analyse des Kriegsgeschehens seit 1945 zwei Entwicklungstendenzen ableiten: Einerseits zeigt sich eine Verschiebung des Kriegsgeschehens von Staaten- zu Bürgerkriegen und andererseits eine neue Qualität des Bürgerkrieges. Beide Tendenzen lassen sich nur schwer mit dem traditionellen Verständnis von Krieg erklären (Daase 2003). Dieses Definitionsvakuum ist der Ausgangspunkt für die prominente These der „Neuen Kriege“ (Münkler 2002; Kaldor 2007), welche die Verwischung von internationalen und innerstaatlichen Kriegen sowie den Aufstieg des weltweiten Terrorismus am ehesten analytisch fassbar macht. Tabelle 1 bietet eine idealtypische Gegenüberstellung „alter“ und „neuer“ Kriege.

Tabelle 1: Typologie von Konflikten (Schimmelfennig 2008: 196)

Dimension	Staatenkriege	Bürgerkriege	Neue Kriege
Akteure	Staaten	Staaten gegen politische Opponenten	Kriegsbanden
Beziehungsfeld	Zwischenstaatlich	Innerstaatlich	Transnational
Ziele	Territorial	Ideologisch, national	Ethnisch, religiös, kommerziell
Opfer	Kombattanten	Kombattanten und Zivilbevölkerung	Zivilbevölkerung
Kriegsführung	Symmetrisch	Symmetrisch oder asymmetrisch	Asymmetrisch
Regulierung	Ja (diplomatisch und völkerrechtlich)	Nein	Nein (brutalisiert, kriminell)
Zeitstruktur	Trennung von (kurzen) Kriegszeiten und (längeren) Friedenszeiten		Verstetigung des Krieges

Die Akteure im Staatenkrieg sind naturgemäss Staaten oder genauer: „von der Regierung zentral organisierte, ausgerüstete und befehligte Streitkräfte“ (Schimmelfennig 2008: 197). Daraus resultiert eine „grundlegende Symmetrie der Kriegsführung“ (ebd.: 197) mit einem direkten Aufeinandertreffen der Kriegsparteien, was wiederum dazu führt, dass die Opfer des Krieges in erster Linie Soldaten (Kombattanten) sind. Ferner zeichnet sich der Staatenkrieg dadurch aus, dass seine Ziele überwiegend territorial sind, das heisst, der Krieg dient der Vergrösserung oder Verteidigung des staatlichen Territoriums. Schliesslich gilt der Staatenkrieg als „eine regulierte Form der gewaltsamen Auseinandersetzung“ (ebd.: 197). Demnach verfügt ein Staatenkrieg meist über einen formellen Beginn durch eine Kriegserklärung und ein formelles Ende durch

² Krieg wird in der Regel als „organisierte Gewaltanwendung grösseren Umfangs zwischen Staaten (...) oder im Falle von Bürgerkriegen zwischen unterschiedlichen Gruppen im Rahmen eines Staates“ definiert (Rudolf 2004: 469). Hinsichtlich des Umfangs der Gewaltanwendung wird bei einem Krieg generell von mehr als 1000 Toten ausgegangen.

einen Friedensvertrag. Zudem bestehen formalisierte Regeln für das Verhalten der Kriegsparteien insbesondere hinsichtlich des Umgangs mit der Zivilbevölkerung oder mit Kriegsgefangenen.

Bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges war der Staatenkrieg charakteristisch für das neuzeitliche Europa. Seither ist die Mehrheit der Kriege innerstaatlich. Beim klassischen Bürgerkrieg stehen sich „innerhalb eines staatlichen Territoriums die Verteidiger und die Herausforderer der bestehenden Staatsgewalt gegenüber“ (ebd.: 197). Die Ziele der Herausforderer sind entweder ideologisch im Sinne eines Wechsels der Herrschaftsordnung (z. B. autokratisch vs. demokratisch) oder dienen der Beseitigung einer Fremdherrschaft (z. B. bei Kolonien). Unabhängig dieser Zielsetzungen sind Bürgerkriege immer politisch und darauf ausgerichtet, „gewaltsam an die Macht zu gelangen, also die staatlichen Herrschaftspositionen zu besetzen“ (ebd.: 197).

Bürgerkriege sind ferner nicht reguliert und in den meisten Fällen asymmetrisch, das heisst, die Herausforderer der Staatsgewalt verfügen über weniger militärische Ressourcen als die Verteidiger der Staatsgewalt. Diese Asymmetrie führt dazu, dass bei Bürgerkriegen oftmals Guerilla- oder Partisanentaktiken eingesetzt werden, was wiederum die Wahrscheinlichkeit von Opfern in der Zivilbevölkerung erhöht. Allerdings ist die Zivilbevölkerung „weder für die Herausforderer noch die Verteidiger der Staatsgewalt ein unmittelbares Ziel der Gewalt“ (ebd.: 198).

Dem Staatenkrieg und Bürgerkrieg ist gemeinsam, dass die Akteure den Krieg einerseits als Mittel für politische Zwecke verstehen und andererseits als „Ausnahmestand, an dessen Ende die friedliche staatliche Herrschaftsausübung steht“ (ebd.: 198). Damit unterscheiden sich diese zwei Kriegstypen von den „Neuen Kriegen“, in welchen sich die Akteure gegen jegliche Staatsgewalt wenden und deshalb einen Zustand der Abwesenheit staatlicher Ordnung anstreben. Dabei handelt es sich vor allem um Kriegsbanden, welche vom und für den Krieg leben: Der Krieg wird so zur „Hauptbeschäftigung, zum Lebensin- und unterhalt“ (ebd.: 198). Gleichwohl können die Motive dieser Kriegsbanden sehr unterschiedlich sein (z. B. ethnische Milizen, Gotteskrieger oder Kriegsunternehmer). Entscheidend ist auch, dass bei „Neuen Kriegen“ nicht länger zwischen Kriegs- und Friedenszeiten differenziert werden kann und dass die Zivilisten ein unmittelbares Ziel politischer Gewalt bilden. Darunter fällt sowohl die wirtschaftliche Ausbeutung als auch die „ethnische Säuberung“ der Zivilbevölkerung. Die Abwesenheit einer staatlichen Ordnung führt schliesslich dazu, dass „Neue Kriege“ „keine Rücksicht auf staatliche Grenzen nehmen“ und es stattdessen zu „grenzüberschreitenden Kampfhandlungen und Verflechtungen“ der Kriegsbanden kommt (ebd.: 198).

2 INTENSITÄT VON KONFLIKTEN

Die Interpretation von Krieg als die höchste Intensitätsstufe eines politischen Konflikts bedingt, dass die Sicherheitspolitik eines Staates bereits Konflikte auf einer niedrigeren Intensitätsstufe zu berücksichtigen hat, um so das Risiko einer weiteren Eskalation in Form systematischer Gewaltanwendung beurteilen zu können. Mit Blick auf Liechtenstein folgt aus dieser Typologie, dass sich die Identifikation und Bewertung des Risikos eines bewaffneten Konflikts nicht auf die Konfrontation zweier Staaten beschränken kann. Vielmehr sind unter dem politischen Phänomen des bewaffneten Konflikts auch andere Formen politischer Gewalt zu subsumieren.

Die Hinwendung der Kriegsforschung zu neuen Formen des bewaffneten Konflikts hat dazu geführt, dass auch Gewaltanwendung unterhalb der Schwelle von 1000 Toten analytisch aufgearbeitet wird. Dies gilt insbesondere für Konflikte, welche sich ausserhalb etablierter Regelungsverfahren vollziehen und eine staatliche Kernfunktion oder die völkerrechtliche Ordnung bedrohen. Dabei haben sich verschiedene Forschungsinstitute darauf spezialisiert, politische Konflikte zu erfassen und nach Intensität, Akteuren und Themen zu gliedern. Diesem Modell liegt die Annahme zugrunde, dass ein bewaffneter Konflikt verschiedene Eskalations- bzw. Intensitätsstufen durchläuft.

Die Kategorisierung verschiedener Konfliktstufen in der vorliegenden Studie orientiert sich am Konfliktbarometer des Heidelberger Instituts für Internationale Konfliktforschung (HIIK).³ In dem jährlich erscheinenden Konfliktbarometer werden alle politischen Konflikte der Welt aufgelistet, wobei das HIIK einen politischen Konflikt wie folgt definiert: Unter einem politischen Konflikt versteht man eine Positionsdifferenz hinsichtlich gesamtgesellschaftlich relevanter Güter – den Konfliktgegenständen – zwischen mindestens zwei massgeblichen direkt beteiligten Akteuren, die mittels beobachtbarer und aufeinander bezogener Konfliktmassnahmen ausgetragen wird, welche ausserhalb etablierter Regelungsverfahren liegen und eine staatliche Kernfunktion oder die völkerrechtliche Ordnung bedrohen oder eine solche Bedrohung in Aussicht stellen.

Das Konfliktverständnis des HIIK ist deutlich breiter gefasst als die im vorigen Kapitel genannte Kriegsdefinition. Allerdings verwendet das HIIK ein dynamisches Konfliktmodell, welches mittels des Grads der Anwendung physischer Gewalt, der dabei eingesetzten Mittel (Waffeneinsatz und Personaleinsatz) und der daraus resultierenden Folgen (Todesopfer, Zerstörung und Flüchtlinge) insgesamt fünf Intensitätsstufen unterscheidet: Disput, gewaltlose Krise, gewaltsame Krise, begrenzter Krieg und Krieg (siehe Tabelle 2). Während bei den ersten beiden Konflikttypen kein Einsatz von physischer Gewalt erfolgt und diese somit eine geringe Intensität aufweisen, gelten die übrigen Konflikttypen als gewaltsame Konflikte mit einer mittleren bzw. hohen Intensität.

³ Weitere Daten über die Häufigkeit von Konflikten bieten das Peace Research Institute in Oslo (PRIO) sowie das Uppsala Conflict Data Program (UCDP). Im Unterschied zum HIIK werden dabei nur zwei Typen bewaffneter Konflikte unterschieden.

Tabelle 2: Phasen und Intensität von Konflikten (HIIK 2012, modifiziert)

Gewalt- grad	Intensitäts-			Definition
	-gruppe	-stufe	-bezeichnung	
nicht gewalt- sam	niedrig	1	Disput	Ein Disput um definierbare Werte von nationaler Bedeutung ist dann ein latenter Konflikt, wenn darauf bezogene Forderungen von einer Partei artikuliert und von der anderen Seite wahrgenommen werden.
		2	Gewaltlose Krise	Eine gewaltlose Krise beinhaltet den Einsatz von Mitteln, welche im Vorfeld gewaltsamer Handlungen liegen. Dies umfasst beispielsweise verbalen Druck, die öffentliche Androhung von Gewalt oder das Verhängen von ökonomischen Zwangsmassnahmen.
gewalt- sam	mittel	3	Gewaltsame Krise	Eine gewaltsame Krise ist ein Spannungszustand, in dem mindestens eine der Parteien vereinzelt Gewalt anwendet.
	hoch	4	Begrenzter Krieg	Als begrenzter Krieg wird ein Konflikt dann bezeichnet, wenn wiederholt und organisiert Gewalt eingesetzt wird.
		5	Krieg	Kriege sind Formen gewaltsamen Konfliktaustragung, in denen mit einer gewissen Kontinuität organisiert und systematisch Gewalt eingesetzt wird. Die Konfliktparteien setzen, gemessen an der Situation, Mittel in grossem Umfang ein. Das Ausmass der Zerstörung ist nachhaltig.
Anmerkung: Terminologie nach HIIK 1 = dispute; 2 = non-violent crisis; 3 = violent crisis; 4= limited war; 5= war				

Im Allgemeinen weist eine gewaltsame Krise mehr als 20, aber weniger als 60 Todesopfer auf, während ein begrenzter Krieg mehr als 60, aber weniger als 1000 Todesopfer und ein Krieg mehr als 1000 Todesopfer hat. In ähnlicher Weise registriert das Peace Research Institute in Oslo (PRIO) bewaffnete Konflikte ab einer Zahl von 25 Toten pro Jahr. Vergleicht man diese Schwellenwerte mit der eingangs genannten Kriegsdefinition, zeigt sich, dass in der modernen Konfliktforschung die Schwellenwerte deutlich tiefer liegen als in der traditionellen Kriegsfor-

schung. Im Rahmen der vorliegenden Studie wird der bewaffnete Konflikt mit den in Tabelle 2 genannten gewaltsamen Konflikten gleichgesetzt. Dies schliesst jedoch nicht aus, dass bereits auf einer tieferen Intensitätsstufe eine gewisse Bewaffnung stattfindet. Entsprechend hat eine Risikoidentifikation bzw. -bewertung auch diese Konflikttypen zu berücksichtigen. Folglich ist die Fragestellung dieser Studie nach der Bedrohung Liechtensteins durch einen bewaffneten Konflikt im Sinne der modernen Konfliktforschung deutlich breiter auszulegen, als es das Alltagsverständnis eines militärischen Angriffs vermuten lässt.

3 KRIEGS- UND FRIEDENSVÖLKERRECHT

Die Anarchieproblematik internationaler Politik hat sich in den letzten Jahren durch die Entwicklung des Friedensvölkerrechts und insbesondere der Gründung zahlreicher internationaler Organisationen abgeschwächt. Internationale Organisationen fördern die Kooperationsbereitschaft zwischen Staaten und sorgen für mehr Frieden und Effizienz in den Internationalen Beziehungen. Zwar wurden somit dem Nationalstaat gewisse Grenzen gesetzt, ein weltstaatlicher Akteur wurde bis jetzt aber noch nicht geschaffen. Entsprechend zeigt sich bei internationalen Organisationen oftmals eine Lücke zwischen Anspruch und Wirklichkeit der internationalen Kooperation (so auch im gegenwärtigen Syrienkonflikt). Die Sicherheitspolitik verbleibt deshalb weiter eine Prerogative der Nationalstaaten und die Schaffung einer gemeinsamen Legitimationsbasis kollektiver Sicherheit die zentrale Herausforderung.

Im Völkerrecht wird zwischen dem *ius ad bellum* – also den Voraussetzungen, unter welchen der Einsatz militärischer Gewalt zulässig ist („Friedensvölkerrecht“) – und dem *ius in bello* – also dem Recht über die Art und Weise der zulässigen Kriegsführung („Kriegsvölkerrecht“) unterschieden. Historisch betrachtet hat sich das Kriegsvölkerrecht bereits früh zu einem dichten Netzwerk vertraglicher und gewohnheitsrechtlicher Normen entwickelt. Heute ist das Kriegsvölkerrecht erst dann relevant, wenn das „Friedensvölkerrecht bei der Domestizierung militärischer Gewalt versagt hat“ (Herdegen 2007: 356). Dabei begrenzt das Kriegsvölkerrecht unter anderem die Mittel der Kampfführung (z. B. Verbot bestimmter chemischer Waffen und meuchlerischer Tötung) und schützt konkrete humanitäre Belange (z. B. Zivilbevölkerung und Kriegsgefangene). Zudem bestimmt das Kriegsvölkerrecht die Rechte neutraler Staaten.

Auch im Völkerrecht hat sich heute der Begriff des bewaffneten Konflikts durchgesetzt. Die Abgrenzung zwischen einem einfachen bewaffneten Konflikt und einem Krieg erfolgt aber nicht durch die Anzahl der Todesopfer, sondern widerspiegelt die Möglichkeit der Parteien eines bewaffneten Konflikts, bestehende Verträge weiter anzuwenden und somit weiterhin einen gegenseitigen Austausch zu betreiben. Es handelt sich somit um sektoral begrenzte Konflikte, welche weite Teile des Territoriums der Konfliktparteien unberührt lassen. Dies wirkt sich auch auf die Anwendung des Neutralitätsrechts aus, welches im Falle eines bewaffneten Konflikts weniger strikt auszulegen ist als im Falle eines Krieges.

Zu den Kernelementen des Kriegsvölkerrechts zählt die Differenzierung „zwischen Zivilbevölkerung und Kombattanten sowie zwischen zivilen Objekten und militärischen Zielen“ (Herdegen 2007: 361). Demnach sind Angriffe auf die Zivilbevölkerung sowie zivile Ziele ausdrücklich verboten. Allerdings ist unklar, was alles unter zivile Zielen subsumiert werden kann (Neuhold et al. 2004: 553). Gleichwohl innerstaatliche Konflikte – also bewaffnete nicht-internationale Konflikte – deutlich schwächer reguliert sind, gelten gewisse humanitäre Standards der Genfer Abkommen auch für diese Form der Konflikte, sofern die Konfliktparteien zur Anwendung des humanitären Völkerrechts fähig und willens sind. Vor diesem Hintergrund ist es auch möglich, Verfehlungen vor dem Internationalen Strafgerichtshof einzuklagen. Auch gewohnheitsrechtliche Menschenrechtsstandards verlieren in einem bewaffneten Konflikt nicht automatisch ihre Gel-

tung (Herdegen 2007: 368). Tabelle 3 nennt ausgewählte Abkommen des Kriegsvölkerrechts sowie die Einbindung Liechtensteins in diese Abkommen.

Tabelle 3: Übersicht über ausgewählte völkerrechtliche Abkommen Liechtensteins

Abkommen	Unter- zeich- nung	Regelungs- zweck	Rechtsver- weis Liech- tenstein
Vertrag vom 1. Juli 1968 über die Nichtverbreitung von Kernwaffen	1968	Begrenzung der Kampfmittel	LGBl. 1978 Nr. 15
Übereinkommen vom 18. September 1997 über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Anti-Personenminen und über deren Vernichtung	1997	Begrenzung der Kampfmittel	LGBl. 1999 Nr. 229
Übereinkommen vom 10. April 1972 über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen	1972	Begrenzung der Kampfmittel	LGBl. 1991 Nr. 64
Übereinkommen vom 10. Oktober 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermässige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können [mit Protokoll I-III]	1980	Begrenzung der Kampfmittel	LGBl. 1989 Nr. 50
Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der bewaffneten Kräfte im Felde [mit Anhang]	1949	Schutz Zivilbevölkerung	LGBl. 1989 Nr. 18
Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über die Behandlung der Kriegsgefangenen [mit Anhängen]	1949	Schutz Zivilbevölkerung	LGBl. 1989 Nr. 20
Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten [mit Anhängen]	1949	Schutz Zivilbevölkerung	LGBl. 1989 Nr. 21
Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten	1960	Schutz von Kulturgut	LGBl. 1960 Nr. 17

Seit dem Zweiten Weltkrieg wurde das Kriegsvölkerrecht durch das Friedensvölkerrecht ergänzt. Das Friedensvölkerrecht basiert im Wesentlichen auf dem in der UN-Charta verankerten Gewaltverbot. Das umfassende Verbot der Anwendung und Androhung militärischer Gewalt gehört zu den grossen Errungenschaften der Völkerrechtsentwicklung. Bereits die Satzung des Völkerbundes enthielt schwache Vorkehrungen für eine Domestizierung der kriegerischen Lösung von Konflikten. Allerdings konnte erst unter dem Eindruck des Zweiten Weltkrieges durch die Gründung der Vereinten Nationen (UN) ein umfassendes Gewaltverbot verankert werden. Gleichzeitig wird das Gewaltverbot vom Gewaltmonopol des UN-Sicherheitsrates flankiert, welcher äusserst weitreichende Befugnisse zur Bewahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nach dem VII. und VIII. Kapitel der UN-Charta innehat. Neben den UN haben sich weitere Institutionen und internationale Organisationen der Domestizierung internationaler Gewaltanwendung verschrieben. Tabelle 4 bietet eine Übersicht über die wichtigsten dieser Institutionen.

Tabelle 4: Globale und regionale Friedenssicherung

Parameter	Vereinte Nationen (UN)	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)	Nordatlantisches Verteidigungsbündnis (NATO)	Europäische Union (EU)
Typ	Kollektive Sicherheit	Kooperative Sicherheit	Kollektive Verteidigung	Integrative Sicherheit
Ziel	Wahrung bzw. Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit	Wahrung der Sicherheit und der territorialen Unversehrtheit der teilnehmenden Staaten	Wahrung der Sicherheit und der territorialen Unversehrtheit der Bündnismitglieder	Wahrung der Sicherheit der Mitgliedstaaten und der Union
Mittel	Politische, wirtschaftliche und militärische Mittel	Politische Mittel	Primär militärische und politische Mittel	Politische, wirtschaftliche und militärische Mittel
Sicherheit durch ...	Gewaltverbot	Zusammenarbeit und Dialog	Verteidigung und Kooperation	Souveränitätstransfer
Entscheidung	Qualifizierte Mehrheit (SR: Veto)	Konsens (ABER: Ausnahmen)	Konsens	Konsens (Mehrheitsentscheidungen möglich)
Reichweite	Global	Regional	Regional	Regional
Sicherheitsgarantie	Nein	Nein	Ja	Ja (im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel)

Parallel zur internationalen Sicherheitskooperation hat sich auch die internationale Menschenrechtskooperation stetig intensiviert. Dabei ist eine Entwicklung von allenfalls politisch verbindlichen Erklärungen hin zu rechtsverbindlichen Verträgen erkennbar. Dadurch änderten sich auch die Thematisierung und Sanktionierung von Menschenrechtsverletzungen. Dies gilt gerade mit Blick auf Europa, wo unter Verweis auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eingereicht werden kann, welcher wiederum ein rechtskräftiges Urteil fällen kann. Die rasche Entwicklung des Menschenrechtsschutzes lässt sich vor allem mit dem Legitimationsdruck der Menschenrechte als etablierter kultureller Standard der Staatengemeinschaft erklären und wird durch internationale Institutionen weiter vorangetrieben (Schimmelfennig 2008: 287).

Mit der Gründung internationaler Institutionen wird das Anarchieproblem der internationalen Beziehungen abgeschwächt. Aus politikwissenschaftlicher Sicht verringern internationale Institutionen die Betrugsmöglichkeiten und erhöhen die Kooperationswilligkeit der Staaten. Im Ergebnis sorgen sie somit für mehr Frieden und Effizienz, was langfristig eine Zivilisierung der internationalen Beziehungen bewirkt. Allerdings klaffen Anspruch und Wirklichkeit internationaler Organisationen immer wieder auseinander. In ihrer Funktion als ein Gesprächsforum für ein international-multilaterales Verhandlungssystem für die kooperative Bearbeitung globaler Probleme haben beispielsweise die UN immer wieder mit der Heterogenität ihrer Staaten zu kämpfen, wonach kohärente Politikergebnisse nur mühsam erzielt werden können, sich ihre

Tätigkeit immer mehr auf Nebenschauplätze konzentriert und die Beschlüsse der Generalversammlung keine Verbindlichkeit besitzen (Wesel 2012: 126). Zudem werden die UN als Instrument zur Interessendurchsetzung der Mitglieder im Sicherheitsrat betrachtet, was sich unter anderem in deren Vetomöglichkeit ausdrückt.

Ein weiteres Beispiel für die Grenzen der internationalen Sicherheitskooperation ist der schleppende Integrationsprozess im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU, welcher durch das Einstimmigkeitsprinzip und verschiedenen Opt-outs immer wieder verzögert wird. Die EU zielt dabei auf einen ganzheitlichen Ansatz zwischen Instrumenten und Politiken „der Sicherheits- und Entwicklungspolitik, der inneren und äusseren Sicherheit, der Diplomatie und dem Krisenmanagement sowie dem zivilen und militärischen Bereich“ (Ehrhart 2013: 93). Die jüngsten Konflikte in Libyen, Syrien und Mali zeigen derweil, dass die EU diplomatisch und sanktionspolitisch durchaus rasch reagieren kann, das Krisenmanagement aber an seine Grenzen stösst, wenn der UN-Sicherheitsrat gespalten ist. Analog zu den UN unterliegt das gemeinsame sicherheitspolitische Handeln der EU folglich einem besonderen Legitimationsdruck, der immer wieder zu einem zeitweiligen Stillstand der gemeinsamen Kooperationsbemühungen führt.

4 ZEITLICHE UND RÄUMLICHE VERTEILUNG VON POLITISCHEN KONFLIKTEN

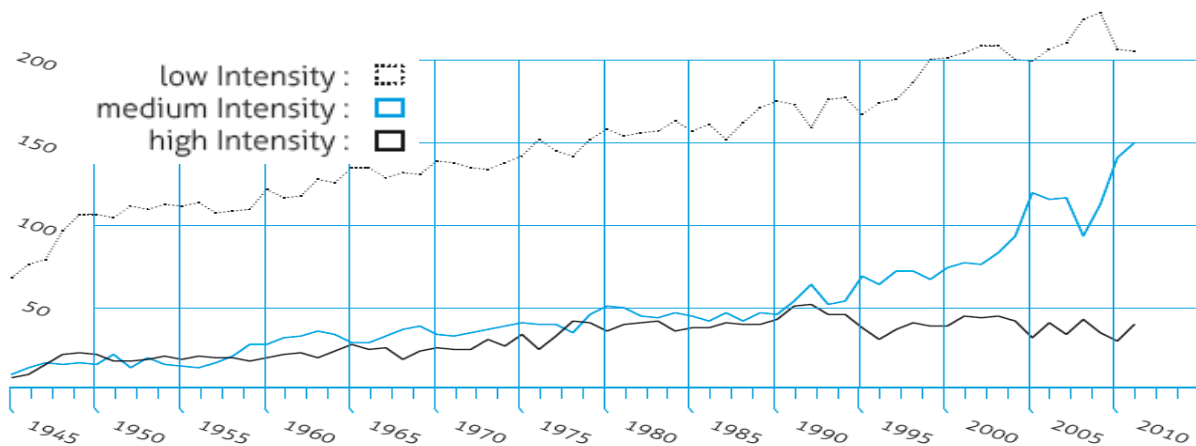
Die empirische Konfliktforschung unterstreicht den eingangs genannten Wandel von Konflikten, wonach sie einen Rückgang zwischenstaatlicher Konflikte und eine Zunahme innerstaatlicher Konflikte konstatiert. Dies gilt vor allem für gewaltsame ausgetragene Konflikte, bei welchen es sich nur mehr sehr selten um zwischenstaatliche Auseinandersetzungen handelt. Entsprechend überrascht es nicht, dass System- und Ideologiefragen die wichtigste Konfliktursache bilden. Mit Fragen zur nationalen Vormacht, der Autonomie oder der Verteilung von Ressourcen sind weitere wichtige Konfliktgegenstände vor allem mit innerstaatlichen Konflikten zu assoziieren. Aufgrund der geringen Anzahl an Konflikten mit einer hohen oder mittleren Intensität in Europa kann derzeit mit Blick auf Liechtenstein auf ein stabiles sicherheitspolitisches Umfeld geschlossen werden. Dabei darf allerdings die hohe Anzahl an Konflikten im Nahen Osten und der Subsahara-Region nicht ausser Acht gelassen werden.

Für das Jahr 2011 registrierte das HIIK global insgesamt 388 politische Konflikte, was im Vergleich zum Jahr 2010 einen leichten Anstieg um 18 Konflikte bedeutet. Differenziert man die Summe aller politischen Konflikte nach der Intensitätsstufe, zeigt sich, dass lediglich 9.8 Prozent aller Konflikte eine hohe Intensität aufweisen. Allerdings werden für das Jahr 2011 insgesamt 148 gewaltsame Krisen registriert, die den Einsatz physischer Gewalt nach sich zogen. Dieser Umstand wird auch durch die Darstellung der verschiedenen Konflikte im Zeitverlauf deutlich. Demnach haben Konflikte mittlerer Intensität seit den 1990er-Jahren besonders stark zugenommen (vgl. Abb. 1).

Tabelle 5: Anzahl globaler Konflikte kategorisiert nach Intensität und Jahr (HIIK 2012: 4)

Jahr	Disput	Gewaltlose Krise	Gewaltsame Krise	Begrenzter Krieg	Krieg
2010	95	108	139	22	6
2011	115	87	148	20	

Abbildung 1: Intensität globaler Konflikte zwischen 1945 und 2011 (HIIK 2012: 4)

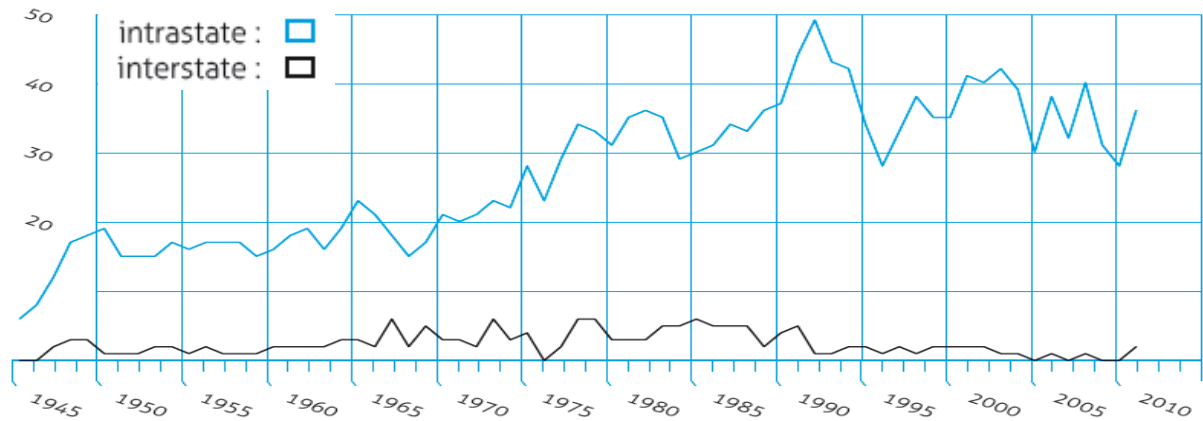


Eine Veränderung, die im Zeitverlauf noch deutlicher zum Vorschein kommt, ist die Zunahme von innerstaatlichen Konflikten im Vergleich zu zwischenstaatlichen Konflikten. Die empirische Analyse bestätigt damit die eingangs genannte Feststellung, dass der klassische Staatenkrieg seit 1945 nur mehr eine untergeordnete Rolle spielt. Von den 20 Kriegen, welche im Jahr 2011 beobachtet werden konnten, waren alle innerstaatlich. Auch bei den Typen „begrenzter Krieg“ und „gewaltsame Krise“ dominieren innerstaatliche Konflikte, während bei den Konflikttypen mit niedriger Intensität für das Jahr 2011 auch zahlreiche zwischenstaatliche Konflikte beobachtet wurden. Daraus folgt: Je höher die Konfliktintensität ist, desto eher handelt es sich um einen innerstaatlichen Konflikt.

Tabelle 6: Anzahl inner- und zwischenstaatlicher Konflikte nach Intensität 2011 (HIIK 2012: 5)

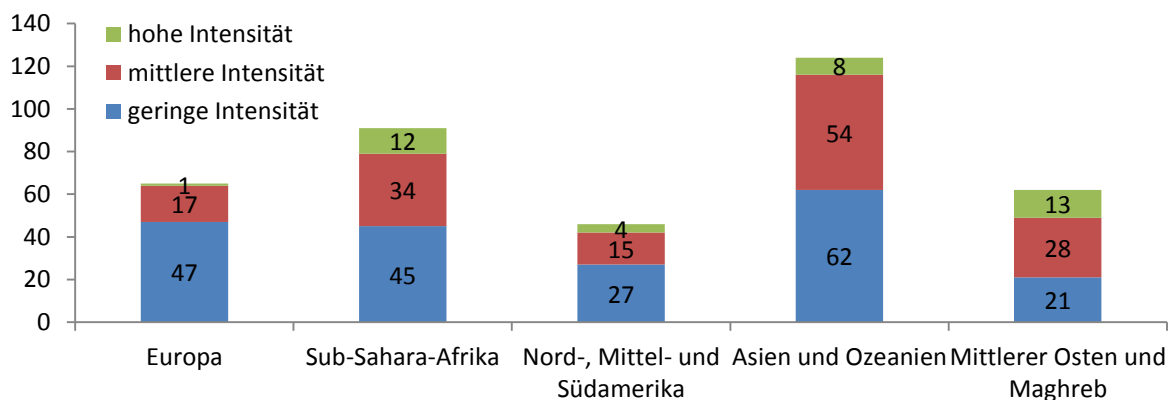
Typus	Disput	Gewaltlose Krise	Gewaltsame Krise	Begrenzter Krieg	Krieg
Innerstaatlich	62	60	143	16	20
Zwischenstaatlich	53	27	5	2	0

Abbildung 2: Anzahl inner- und zwischenstaatlicher Konflikte im Zeitverlauf (HIIK 2012: 5)



Blickt man auf die geografische Verteilung der Konflikte im Jahr 2011, werden 65 politische Konflikte in Europa lokalisiert, wovon jedoch lediglich ein Konflikt eine hohe Intensität ausweist.⁴ Die Regionen mit den meisten Konflikten sind Asien und Ozeanien (insgesamt 124 Konflikte) sowie die Region Sub-Sahara Afrika mit insgesamt 91 Konflikten. Demgegenüber verfügt die Region Mittlerer Osten und Maghreb über die höchste Anzahl an Konflikten mit einer hohen Intensität. Da sich diese Konflikte in unmittelbarer Nachbarschaft zu Europa vollziehen, sind die Konfliktfolgen für die Stabilität Europas und damit auch für die Sicherheitspolitik Liechtensteins von grosser Relevanz.

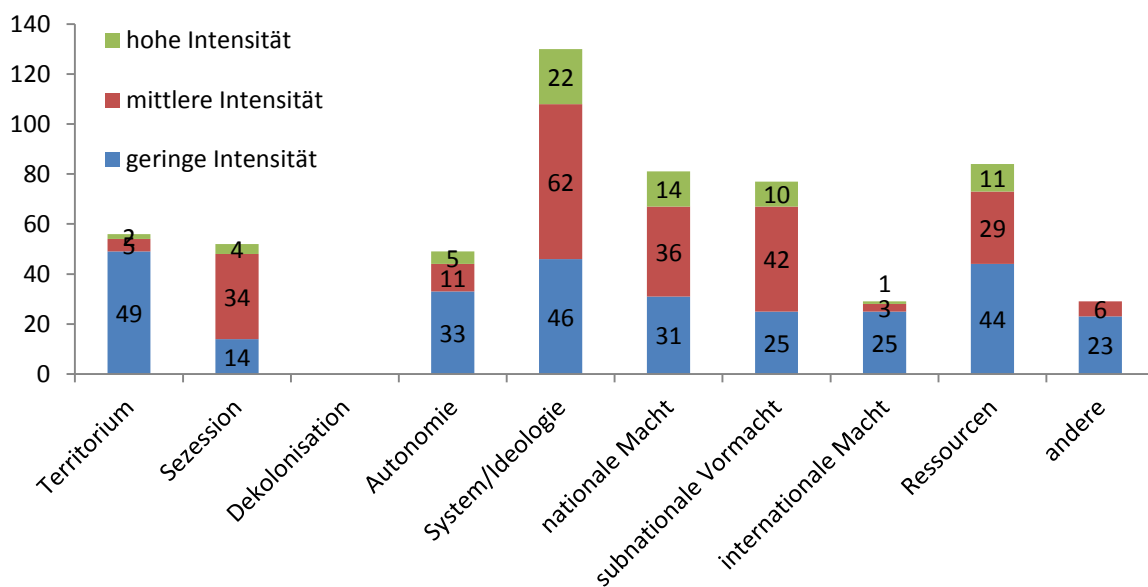
Abbildung 3: Verteilung von Konflikten im Jahr 2011 nach Region und Intensität 2011 (HIIK 2012: 6)



⁴ Dabei handelt es sich um einen Konflikt des Typus „begrenzter Krieg“ in Dagestan (einer russischen Republik im Nordkaukasus).

Schliesslich können die verschiedenen Konflikte nach den Konfliktgegenständen gegliedert werden. Konfliktgegenstände sind materielle oder immaterielle Güter, deren Gewinnung die Akteure durch einen Konflikt verfolgen. Im Jahr 2011 handelt es sich gemäss dem HIIK bei den meisten Konflikten um Systemkonflikte bzw. ideologisch motivierte Konflikte. In diesen Konflikten wird versucht, die politische, sozio-ökonomische oder kulturelle Ordnung zu ändern. Andere prominente Konfliktgegenstände sind Ressourcen sowie die nationale Macht bzw. subnationale Vormacht. Konflikte mit geringer Intensität beziehen sich ferner oft auf die Grenzen des Territoriums oder die Forderung nach mehr Autonomie. Insgesamt sind Sezessionskonflikte, das heisst, Konflikte, deren Zielsetzung in der Gründung eines neuen Staates durch die Abtrennung eines Gebietes von einem existierenden Staat liegt, am häufigsten gewaltsam. Die Konfliktgegenstände variieren jedoch sehr stark zwischen den einzelnen Regionen. So sind beispielsweise Systemkonflikte in der Region Mittlerer Osten und Maghreb besonders häufig, während sie in Europa eine untergeordnete Rolle spielen. Vielmehr dominieren in Europa Konflikte um die Selbstbestimmung. Mit Blick auf die Region Sub-Sahara Afrika ist schliesslich auf die hohe Anzahl an Konflikten um Ressourcen hinzuweisen.

Abbildung 4: Konfliktgegenstände und Konfliktintensität (Doppelzählungen möglich; HIIK 2012: 8)



Das Konfliktbarometer des HIIK bestätigt die eingangs genannte Zunahme der innerstaatlichen Konflikte. Dies gilt insbesondere für Konflikte mit hoher Intensität. Auch zeigt sich, dass die regionale Verteilung der Konflikte variiert und dass sich die Konfliktgegenstände auf wenige Themen reduzieren lassen. Mit Blick auf Liechtenstein ist vor allem der geografische Ursprung der Bedrohung von Bedeutung. Im Allgemeinen gilt, je weiter eine Bedrohung von Liechtenstein entfernt ist, desto geringer ist deren Bedeutung für die liechtensteinischen Interessen. Vor diesem Hintergrund ist die grosse Stabilität Europas hervorzuheben, wodurch Liechtenstein von einem Ring von Freunden umgeben ist, bei welchen es sich um politisch stabile und wirtschaftlich wohlhabende Demokratien handelt. Die Stabilität im Kern Europas wird aber durch die Instabilität an dessen Peripherie relativiert. Durch die stete Aufnahme neuer Mitglieder sind die NATO und die EU den Regionen näher gerückt, die durch Instabilität, ungelöste Konflikte, religiösen Extremismus,

Unterentwicklung, demografische Ungleichgewichte, Korruption, Terrorismus und Proliferationsrisiken charakterisiert sind (Schweizer Bundesrat 2010a: 21). Als Konsequenz sieht sich Europa mit Migrationsströmen und organisierter Kriminalität konfrontiert (ebd.: 21).

Die Vorteile des stabilen sicherheitspolitischen Umfelds von Liechtenstein beschränken sich nicht nur auf die Wahrscheinlichkeit physischer Gewaltanwendung gegenüber der territorialen Integrität Liechtensteins, sondern wirkten sich auch positiv auf die im ersten Teil dieser Studie genannten Bedrohungen aus. Der europäische Rahmen ist dabei entscheidend für die Resistenz und Regenerationsfähigkeit der liechtensteinischen Infrastrukturen (Strom, Energie, Verkehr, Informations- und Kommunikationstechnologien etc.) sowie in Form der Schengen- und Dublinassoziiierung für dessen Gestaltung der Migrationspolitik (Wenger et al. 2010). Der globale Rahmen ist schliesslich vor allem mit Blick auf machtpolitische Konfliktkonstellationen und deren Rückwirkungen auf die Funktionsfähigkeit globaler Märkte (Finanzen, Energie, Nahrungsmittel etc.) wichtig.

5 KONFLIKTURSACHEN

Bewaffnete Konflikte können ganz verschiedene Ursachen haben, wobei zwischen Staaten- und Bürgerkriegen zu unterscheiden ist. Der Rückgang des Staatenkrieges erklärt sich derweil am besten durch „das Ende der Multipolarität, die nukleare Abschreckung, die abnehmende Funktionalität des Krieges, das Wachstum internationaler Institutionen und transnationaler Vernetzung, die Demokratisierung und die normative, völkerrechtliche Ächtung des Krieges“ (Schimmelfennig 2008: 205). Im Unterschied dazu betont die Konfliktforschung als Ursachen von Bürgerkriegen insbesondere die konflikttreibende Wirkung von „Greed“ (wirtschaftliche Abhängigkeit von Rohstoffen; finanzielle Unterstützung durch Diaspora; Rebellion als Lebensunterhalt) und „Grievance“ (Ungerechtigkeiten aller Art: Not; Armut; Ungleichheit; Ausbeutung; Unterdrückung) sowie insbesondere die Schwäche bzw. der Zusammenbruch des staatlichen Gewaltmonopols. Allerdings kann keine Theorieschule der Internationalen Beziehungen die Ursachen und Entwicklungen von Konflikten abschliessend erklären. Vielmehr zeigt sich eine starke Verflechtung einzelner kausaler Faktoren. In der Theorie des Demokratischen Friedens hat die Konfliktforschung aber dennoch ein empirisches Gesetz nachgewiesen, wonach Demokratien gegeneinander keine Kriege führen.

Die in Abbildung 4 genannten Konfliktgegenstände beschreiben die unmittelbaren Auslöser von Konflikten in spezifischen Fällen. Im Unterschied dazu richtet sich „das Interesse der politikwissenschaftlichen Forschung auf die fundamentalen Ursachen und die Erarbeitung generalisierbarer Aussagen“ (Bernauer et al. 2009: 466). Diese Form der Aufarbeitung der Konfliktursachen orientiert sich an den verschiedenen Theorieschulen der Internationalen Beziehungen. Die theoriegeleitete Analyse versucht im Wesentlichen, das starke Wachstum innerstaatlicher Konflikte gegenüber zwischenstaatlichen Konflikten zu erklären. Zu diesem Zweck werden im folgenden Kapitel die Ursachen zwischen- bzw. innerstaatlicher Konflikte dargestellt und miteinander verglichen. Die Analyse dieser Faktoren führt zur Theorie des demokratischen Friedens, wonach Demokratien untereinander keine Kriege führen. In einem kurzen Exkurs nennt das Kapitel abschliessend die wichtigsten völkerrechtlichen Aspekte der Phänomene Krieg und Frieden.

5.1 Ursachen für den Rückgang zwischenstaatlicher Konflikte

Gemäss der sogenannten realistischen Theorieschule basiert die Häufigkeit bewaffneter Konflikte auf der Machtverteilung im internationalen System: Je höher die Machtkonzentration im internationalen System ist, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit eines bewaffneten Konflikts. Eine sicherheitspolitische Vormachtstellung eines Staates – die sogenannte Hegemonie – verringert dabei die Unsicherheit im System und kann den Ausbruch von Gewalt verhindern oder zumindest schnell beenden (Schimmelfennig 2008: 200). Empirische Belege für diese Theorie finden sich in der geringen Anzahl bewaffneter Konflikte in der Zeit unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg sowie in den 1990er-Jahren, als sich die USA auf dem Höhepunkt ihrer Macht befanden. Dazwischen wurde die Hegemonie der USA durch den Aufstieg der Sowjetunion geschwächt. Diese Form der Machtdiffusion führte zu einem Anstieg der Anzahl an bewaffneten Konflikten. Mit Blick auf die räumliche Verteilung zeigt sich, dass die unmittelbare Einflusssphäre der beiden Hegemonialmächte USA bzw. Sowjetunion weniger von Kriegen betroffen waren als Regionen mit einer geringeren Machtkonzentration wie z. B. der Mittlere Osten und Afrika.

Bezüglich des Rückgangs zwischenstaatlicher Kriege verweisen Vertreter des Realismus vor allem auf die Bipolarität und die nukleare Abschreckung. Unter Biopolarität wird ein internationales System verstanden, das von zwei Grossmächten dominiert wird. Ein solches System hat sich nach dem Zweiten Weltkrieg etabliert und das multipolare System, bestehend aus vielen verschiedenen Machtzentren, abgelöst. Gemäss der realistischen Theorieschule haben in einem bipolaren System beide Pole ein gemeinsames Interesse an einem globalen Gleichgewicht und beide Pole haben die Kapazitäten, um dieses Ziel zu erreichen (Waltz 1979). Ein solches Gleichgewicht bedingt auch ein hohes Mass an gegenseitigen Kenntnissen über die jeweiligen Kapazitäten und Absichten. Vor diesem Hintergrund ist eine direkte, zwischenstaatliche Konfrontation zu risikoreich, weshalb sich die Machtkonkurrenz auf andere Konfliktherde – sogenannte Stellvertreterkriege – verlagert. Dabei unterstützen die Grossmächte einzelne Konfliktparteien in innerstaatlichen Konflikten, um die strategischen und wirtschaftlichen Interessen und die räumliche Ausdehnung der anderen Grossmacht zu schwächen.

Libérale, institutionalistische und transnationale Ansätze konzentrieren sich bei der Erklärung des Rückgangs zwischenstaatlicher Kriege auf innerstaatliche Variablen. Dabei wird vermutet, dass die wirtschaftliche Integration in Form von Freihandel und freien Finanzmärkten dazu beiträgt, bewaffnete Konflikte zu vermeiden (Bussmann et al. 2005). Diese These basiert vor allem auf vier Faktoren (Bernauer et al. 2009: 468): Erstens führen intensivere Wirtschaftsbeziehungen zwischen Staaten zu höheren Opportunitätskosten von Kriegen zwischen diesen Staaten. Zweitens führen sie zu mehr innerstaatlichem Wohlstand und damit zu einer Minderung von sozialen Problemen. Drittens stärken intensive Wirtschaftsbeziehungen politisch organisierte Gruppen, die von einer liberalen, funktionierenden Aussenwirtschaft profitieren und deshalb kein Interesse an einem bewaffneten Konflikt haben. Schliesslich fördert eine liberale Aussenwirtschaftspolitik die sozialen Kontakte und die Kommunikation mit den Handelspartnern und reduziert so das Risiko von Fehlwahrnehmungen und Feindseligkeiten.

Inwieweit die wirtschaftliche Verflechtung tatsächlich die Anzahl der bewaffneten Konflikte senkt, ist in der Literatur umstritten. Unklar ist vor allem, inwieweit „Freihandel den Frieden

oder Frieden den Freihandel fördert, und inwiefern andere Faktoren wie beispielsweise Demokratie, gesellschaftliche Wertesysteme oder die Existenz eines liberalen Hegemons gleichzeitig die Kriegswahrscheinlichkeit reduzieren und den Freihandel fördern“ (Bernauer et al. 2009: 468). Neben der wirtschaftlichen Integration wird der Rückgang zwischenstaatlicher Kriege durch liberale, institutionalistische und transnationale Ansätze jedoch auch durch den Verweis auf die Dysfunktionalität des Krieges und die Institutionalisierung der internationalen Ordnung erklärt. Empirische Untersuchungen zeigen, dass der Anteil der zwischenstaatlichen Kriege, die von einer Seite gewonnen werden, im Vergleich zu unentschiedenen Konflikten seit dem Zweiten Weltkrieg von 95 auf 30 Prozent zurückgegangen ist (Powers und Goertz 2007). Der Krieg ist folglich immer weniger ein Mittel zur Erreichung internationaler politischer Ziele.

Die „Zivilisierung internationaler Politik“ (Schimmelfennig 2008: 204) widerspiegelt sich auch in der zunehmenden Institutionalisierung des internationalen Systems. Kooperative Interaktionen zwischen Staaten haben seit dem Zweiten Weltkrieg sehr stark zugenommen, sodass das internationale System nur noch sehr begrenzt als anarchisch bezeichnet werden kann (wie es für den Realismus typisch ist). Hervorzuheben sind internationale Organisationen wie die Europäische Union (EU), das Nordatlantische Verteidigungsbündnis (NATO) und die Vereinten Nationen (UN). Die Institutionalisierung erlaubt Konfliktparteien eine direkte Kommunikation und stellt Informationen bereit, welche die Gefahr von Fehlwahrnehmungen und Fehlentscheidungen stark verringern. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die an bewaffneten Konflikten reichen Regionen deutlich schwächer institutionalisiert sind als die friedlicheren Regionen. Ferner weisen diese Regionen auch schwächere transnationale Netzwerke und weniger Demokratien auf (Schimmelfennig 2008: 202).

Schliesslich lassen konstruktivistische Erklärungen vermuten, dass „Kriege vor allem dort konzentriert auftreten, wo Kulturen und gegensätzliche Identitäten aufeinanderprallen“ (ebd.: 202). Diese Argumentation kumuliert sich in der prominenten These vom „Kampf der Kulturen“ (Huntington 1996). Empirische Untersuchungen zeigen jedoch, dass Staaten, die unterschiedlichen Kulturkreisen angehören, nicht häufiger Kriege gegeneinander führen als solche, die aus dem gleichen Kulturkreis stammen. Zudem wurden Kriege zwischen Staaten aus unterschiedlichen Kulturkreisen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts entgegen der Behauptung Huntingtons seltener und nicht häufiger (Russett et al. 2000). Alternativ verweist der Konstruktivismus auf die internationale Ächtung des zwischenstaatlichen Krieges. Demnach wurde der Krieg als Mittel internationaler Politik zunächst völkerrechtlich beschränkt und hat durch die UN-Charta seine Legitimität weitgehend verloren (Schimmelfennig 2008: 203).

Zusammenfassend lassen sich für den Rückgang des Staatenkrieges verschiedene Faktoren anführen, die sich durchaus ergänzen und wechselseitig verstärken: „das Ende der Multipolarität, die nukleare Abschreckung, die abnehmende Funktionalität des Krieges, das Wachstum internationaler Institutionen und transnationaler Vernetzung, die Demokratisierung und die normative, völkerrechtliche Ächtung des Krieges“ (Schimmelfennig 2008: 205). Die Verflechtung dieser Faktoren unterstreicht, dass keine der traditionellen Theorieschulen der Internationalen Beziehungen den Rückgang zwischenstaatlicher Kriege abschliessend erklären kann. So wirkte z. B. die nukleare Abschreckung erst nachhaltig konfliktverhindernd, als im Anschluss an die Kuba-

Krise die Kommunikation und Rüstungskontrolle zwischen den Grossmächten institutionalisiert wurde. Aus der Verflechtung dieser Faktoren lässt sich jedoch auch eine gewisse Verletzlichkeit des „langen Friedens“ ableiten.⁵ Könnte man den Rückgang des Staatenkriegs mit nur wenigen Faktoren erklären, würde dies die weitere Sicherung des Friedens und damit auch die mit dieser Studie verbundene Einschätzung des Risikos eines bewaffneten Konflikts für Liechtenstein wesentlich erleichtern. Eine solche Reduktion ist aber angesichts der unterschiedlichen Ergebnisse der Kriegsursachenforschung nicht möglich. Folglich spricht die Kriegsforschung auch nicht von einem Verschwinden, sondern lediglich von einem Rückgang des zwischenstaatlichen Krieges.

5.2 Ursachen für den Anstieg innerstaatlicher Konflikte

Der Rückgang zwischenstaatlicher Kriege wird durch einen Anstieg von Bürgerkriegen kontrastiert. Bei einem Bürgerkrieg handelt es sich um einen innerstaatlichen Konflikt. Entsprechend ist die räumliche Ausdehnung eines Bürgerkriegs in der Regel deutlich geringer als bei einem zwischenstaatlichen Krieg. Dieser erstreckt sich zumindest auf das Territorium von zwei Staaten, wobei er sich im Zuge der heute geltenden Beistandsverpflichtungen auf zahlreiche weitere Staaten ausdehnen kann. Infolgedessen ist das Risiko einer unmittelbaren Einbindung Liechtensteins in einen Konflikt bei einem Staatenkrieg deutlich höher als bei einem Bürgerkrieg. Allerdings zeichnen sich neue Bürgerkriege durch grenzüberschreitende Kampfhandlungen und Verflechtungen aus. Dabei nutzten Kriegsbanden die Territorien der Nachbarstaaten als Rückzugsort sowie zur Rekrutierung von neuem Personal. Zudem beteiligen sich oftmals auch Drittstaaten an Bürgerkriegen – beispielsweise durch humanitäre Interventionen. Im Unterschied zu einem Staatenkrieg führt ein solches Engagement zwar nicht unmittelbar zur Ausdehnung des Kampfgebiets auf diese Staaten. Die Terroranschläge von Madrid im Jahr 2004 im Zuge des spanischen Engagements in Afghanistan verdeutlichen jedoch, dass sich die Gewalt der neuen Bürgerkriege durchaus auf andere Staaten ausdehnen kann.

Die Forschung über die Ursachen von Bürgerkriegen wird wiederum durch die verschiedenen Theorieschulen der Internationalen Beziehungen bestimmt. Der Realismus sieht die Ursache von innerstaatlichen Konflikten vor allem in der Schwäche des Staates. Während starke, durchsetzungsfähige Staaten eine funktionierende Herrschaftsordnung sicherstellen können, bieten schwache, machtlose Staaten innerstaatlichen Akteuren Freiräume und Anreize, ihre Ziele gewaltsam zu verfolgen (vgl. Schimmelfennig 2008: 206). Je schwächer sich das Gewaltmonopol eines Staates präsentiert, desto höher ist deshalb die Wahrscheinlichkeit innerstaatlicher Gewalt. Analog vermutet der Realismus, dass sich die Wahrscheinlichkeit innerstaatlicher Gewalt erhöht, wenn ein Staat einen internationalen Machtverlust erleidet oder unter massivem internationalen Druck steht. Diese These stützt sich auf den Zerfall von Staaten und Kolonialreichen infolge internationaler Machtverschiebungen (Fearon und Laitin 2003). Im Ergebnis kann die

⁵ Der lange Frieden bezeichnet die Beobachtung, dass seit 1945 keine direkte militärische Auseinandersetzung zwischen Grossmächten mehr stattgefunden hat. In historischer Perspektive ist dies eine ungewöhnlich lange Zeitspanne. Der bisherige Rekord lag mit 43 Jahren in der Zeit zwischen 1871 (dem Ende des Deutsch-Französischen Krieges) und 1914 (dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges).

Schwäche eines Staates also hausgemacht sein, z. B. in Form politischer Instabilität, Korruption und Armut, sie kann aber auch durch den Verlust internationaler Unterstützung zutage treten.

Aus institutionalistischer Sicht wird innerstaatliche Gewalt durch geografische Faktoren (z. B. ein unzugängliches Terrain) oder demografische Faktoren (z. B. eine grosse Bevölkerungszahl) begünstigt (Fearon und Laitin 2003: 75). Im Unterschied dazu konzentrieren sich liberale Erklärungsansätze auf die Gier („Greed“) bzw. die Beschwerden („Grievance“) innerstaatlicher Gruppen (Collier und Hoeffler 2004). Demnach sind Bürgerkriege einerseits „eine politisch motivierte Reaktion auf Ungerechtigkeiten aller Art, für die auf friedliche Weise keine Abhilfe zu schaffen ist“ (Schimmelfennig 2008: 207). Andererseits sind Bürgerkriege auch durch Entpolitisierung und Kommerzialisierung gekennzeichnet. Infolgedessen ist ein Ausbruch von Bürgerkriegen besonders wahrscheinlich, wenn ein Land reich an Bodenschätzen ist, deren Kontrolle und Ausbeutung für die Rebellen attraktiv ist. Die Attraktivität eines Bürgerkriegs steigt auch, wenn die Rebellen finanzielle Unterstützung aus dem Ausland erhalten (z. B. durch ausländische Regierungen oder die Diaspora) oder wenn die Kosten der Rebellion sehr gering sind. In der Tradition des Konstruktivismus werden schliesslich ethnische Differenzen als Ursache von Bürgerkriegen angeführt.

Insgesamt zeigt sich hinsichtlich der Ursachen von Bürgerkriegen ein ähnliches Bild wie bei den Ursachen zwischenstaatlicher Kriege. Demnach kann keine Theorieschule die Entstehung von Bürgerkriegen abschliessend erklären. Vor diesem Hintergrund werden Faktoren wie die „ethnische Fragmentierung, politische und soziale Missstände oder transnationale Einflüsse wie Kriege in Nachbarstaaten oder finanzielle Unterstützung durch ausländische gesellschaftliche Gruppen nicht als direkte Ursachen von Bürgerkriegen“ gesehen, „sondern als erleichternde und verstärkende Faktoren für eigennützig motivierte Rebellionen“ (Schimmelfennig 2008: 208).

Tabelle 7: Ergebnisse der Kriegsursachenforschung (Schimmelfennig 2008: 200-210)

Theorieschule	Rückgang von Staatenkrieg	Zunahme von Bürgerkrieg
Realismus	Bipolarität (Ende internationale Anarchie); nukleare Abschreckung	Verlagerung internationaler Rivalität (Stellvertreterkrieg); Schwäche staatlichen Gewaltmonopols; Verlust internationaler Machtposition (Ansehen); Bevölkerungsgrösse; Geografie (unzugängliches Gelände)
Institutionalismus	Dysfunktionalität des Krieges; Zivilisierung der internationalen Politik	Funktionalität des Bürgerkriegs (Erfolgsaussichten); geringe internationale Institutionalisierung (Interventionsverbot)
Liberalismus	Demokratisierung (Staaten und internationale Organisationen)	<i>Greed</i> (wirtschaftliche Abhängigkeit von Rohstoffen; finanzielle Unterstützung durch Diaspora; Rebellion als Lebensunterhalt); <i>Grievance</i> (Ungerechtigkeiten aller Art: Not; Armut; Ungleichheit; Ausbeutung; Unterdrückung)
Konstruktivismus	Internationale Ächtung des Krieges	Ethnische und religiöse Identitätskonflikte
Transnationalismus	Transnationalisierung	Internationale Legitimation von Interventionen; finanzielle Unterstützung durch Diaspora
Anmerkungen: In empirischen Modellen konnten nicht alle der genannten Faktoren nachgewiesen werden, weshalb es sich mehrfach nur um erleichternde und verstärkende Faktoren handelt.		

5.3 Der demokratische Frieden

Eine zentrale These der Internationalen Beziehungen ist, dass Demokratien weit weniger häufig gegeneinander Krieg führen als Demokratien gegen Autokratien bzw. Autokratien untereinander. Diese auf Immanuel Kant basierende These (Kant 1979 [1795]) wurde durch zahlreiche Studien bestätigt und gilt deshalb als ein empirisches Gesetz (Bernauer et al. 2009: 469). Hinter diesem Gesetz steckt jedoch ein doppelter Befund. Die These des demokratischen Friedens besagt nämlich nicht, dass Demokratien an sich friedlicher wären als andere Staaten. Vielmehr unterstreicht die empirische Forschung, dass Demokratien genauso oft in Kriege verwickelt sind wie Nicht-Demokratien – und zwar keineswegs nur als die angegriffenen Staaten. Gemäss Schimmelfennig (2008: 219) sind Kriege zwischen demokratischen und nicht-demokratischen Staaten sogar wahrscheinlicher als Kriege zwischen nicht-demokratischen Staaten und in diesen Kriegen sind Demokratien eher die Angreifer als die Opfer eines Angriffs.

Die Erklärungen, warum Demokratien gegeneinander keine Kriege führen, sind vielseitig. Hervorzuheben ist die politische Kultur von Demokratien, die auf eine friedliche Streitbeilegung ausgerichtet ist (Russett et al. 1995). In Demokratien werden Konflikte gewaltlos und auf der Basis konstitutioneller Regeln bearbeitet. Dieses Verhalten wird von Demokratien auch nach aussen getragen, sofern der betreffende Staat ebenfalls denselben Normen gewaltloser und regelgeleiteter Konfliktbearbeitung unterliegt. Ferner muss aufgrund der Gewaltentrennung die Entscheidung zum Krieg in Demokratien deutlich höhere Hürden überwinden als in nicht-demokratischen Staaten. Auch das politische Kalkül der Entscheidungsträger spielt eine zentrale Rolle. Entscheidungsträger haben nur dann ein Interesse, einen Krieg zu führen, wenn sie diesen auch gewinnen können (Bueno de Mesquita et al. 1999). In Anbetracht dessen überrascht es nicht, dass Demokratien überdurchschnittlich oft Kriege gewinnen. Schliesslich verhindert die Transparenz demokratischer Entscheidungsprozesse Fehlwahrnehmungen und Fehlkalküle, weshalb keine unbeabsichtigten Kriege entstehen.

Doch wie und wann entscheiden sich Demokratien überhaupt, Kriege zu führen? Gemäss der Theorie des Liberalismus widerspiegelt die mangelnde Friedfertigkeit von Demokratien gegenüber Nicht-Demokratien die geringe Ausprägung der subsystemischen Bedingungen des Friedens. Als ein Beispiel ist die Dominanz der Exekutive zu nennen, die sich insbesondere in der Aussenpolitik äussert und den Regierungen einen weitreichenden Handlungsspielraum überlässt. Auch lässt sich die Gesellschaft in aussenpolitischen Fragen leichter manipulieren, da ihr weniger Informationen zur Verfügung stehen. Schliesslich kann der Krieg gegen vermeintlich schwächere Gegner von einer Regierung aus politischem Kalkül instrumentalisiert werden, um die eigene Beliebtheit in der Bevölkerung zu steigern. Auch Konstruktivisten haben eine Erklärung für Kriege zwischen Demokratien und Nicht-Demokratien. Demnach konstruieren Demokratien andere Demokratien als Teil der eigenen Wertegemeinschaft, Nicht-Demokratien hingegen als „Andere“ oder gar „Feinde“ (Schimmelfennig 2008: 222). Die Identität des Gegners ist dabei entscheidend für die innerstaatliche Mobilisierung und Unterstützung für einen Krieg

(Risse-Kappen 1995). So erklärt sich auch, warum eine humanitäre Intervention gegenüber einem menschenrechtsverletzenden Staat als legitimer Kriegsgrund gilt.⁶

6 ZUKÜNFTIGE ENTWICKLUNG DER KONFLIKTHÄUFIGKEIT

Die mittel- bis langfristige Entwicklung der Konflikthäufigkeit lässt sich nur sehr schwer abschätzen, da diese Entwicklung stark von sogenannten „Wildcards“ – also unvorhersehbaren Ereignissen – abhängt. Es lassen sich allerdings verschiedene strategische Trends in der Weltpolitik feststellen. Ein solcher Trend ist die zunehmende Fragmentierung des internationalen Systems, was die globale Problemlösungsfähigkeit schwächt und die nationale und internationale Sicherheitspolitik deutlich komplexer macht. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sich die Häufigkeit von bewaffneten Konflikten signifikant erhöhen wird. Vielmehr ist durch die globale Vernetzung und Interdependenz die Dysfunktionalität von bewaffneten Konflikten stark angestiegen, weshalb aus einem politischen Konflikten nur sehr selten auch ein bewaffneter Konflikt hoher Intensität entsteht. Dies gilt insbesondere für die zwischenstaatlichen Beziehungen, während bei innerstaatlichen Konflikten die Gefahr einer gewaltsamen Eskalation meist deutlich höher liegt. Demnach entscheidet über die zukünftige globale Sicherheit weniger die jüngsten Aufrüstungsbestrebungen zahlreicher Staaten, sondern vielmehr die Schwäche einzelner Staaten das staatliche Gewaltmonopols und damit die Zentralisierung und staatliche Kontrolle über die militärischen Ressourcen zu sichern. Die Forschungen zur zukünftigen Entwicklung der Konflikthäufigkeit zeigt ferner, dass sich bewaffnete Konflikte künftig noch stärker auf einzelne Regionen konzentrieren. Für die Sicherheitslage in Europa ist dabei insbesondere die Entwicklung in der Region Mittlerer Osten und Maghreb von Bedeutung.

Die bisherigen Ausführungen haben sich vor allem auf die Beleuchtung des politischen Phänomens des bewaffneten Konflikts in der Gegenwart konzentriert. Gleichwohl ist die Kernfrage dieser Studie auf die Zukunft ausgerichtet. Die sicherheitspolitische Bedeutung des bewaffneten Konflikts für Liechtenstein resultiert im Wesentlichen aus der regional differenzierten Eintrittswahrscheinlichkeit solcher Konflikte. Zunächst entspricht eine Prognose über die langfristige Entwicklung der Konflikthäufigkeit allerdings eher dem Blick in eine Kristallkugel als seriöser wissenschaftlicher Forschung. Andererseits gilt die Prognosefähigkeit auch als ein Gütemerkmal von Theorien und empirischen Modellen (Dembinski und Spanger 2012: 514). Vor diesem Hintergrund präsentiert dieses Kapitel drei Ansätze, um die zukünftige Entwicklung der Konflikthäufigkeit zu schätzen.

6.1 Mögliche Konflikte 2015–2050

In der Kriegsforschung finden sich nur wenige Versuche, künftige Konflikte zu prognostizieren. Eine der wenigen Ausnahmen bildet eine Studie des PRIO (Hegre et al. 2011), welche basierend

⁶ Als humanitäre Intervention wird der Eingriff mit bewaffneten Truppen in das Hoheitsgebiet eines anderen Staates bezeichnet, der den Schutz von Menschen in einer humanitären Notlage, beispielsweise bei grossflächigen Menschenrechtsverletzungen, zum Ziel hat.

auf einer Extrapolation der Konflikthäufigkeit zwischen 1960 und 2009 versucht, die Wahrscheinlichkeit von Konflikten zwischen 2015 und 2050 vorauszusagen. Zu diesem Zweck unterscheiden die Autoren zwischen einem einfachen bewaffneten Konflikt mit mindestens 25 Toten pro Jahr sowie grossen Konflikten mit mehr als 1000 Todesopfern pro Jahr. In einem weiteren Schritt isolieren die Autoren verschiedene Faktoren, welche die Eintrittswahrscheinlichkeit eines Konflikts beeinflussen. Die verschiedenen Faktoren sind in Tabelle 8 zusammengefasst. Die meisten dieser Faktoren wurden bereits im Zusammenhang mit den verschiedenen Theorieschulen oder den Konfliktgegenständen des HIIK-Konfliktbarometers genannt. Als ein neuer Faktor ist vor allem die Konfliktgeschichte hervorzuheben, wonach ein beendeter Konflikt mit einer Wahrscheinlichkeit von 40 Prozent innerhalb der nächsten 10 Jahre wieder ausbricht. Ferner nennen die Autoren zahlreiche Faktoren, welche sich an das Grievance-Modell („Beschwerden“) bzw. das Greed-Modell („Gier“) zur Erklärung von Bürgerkriegen anlehnen. So kann beispielsweise die vermutete Korrelation zwischen einer hohen Kindersterblichkeit und einer hohen Konfliktwahrscheinlichkeit als Ausdruck einer politisch motivierten Reaktion von Rebellen auf Not, Armut und Ungleichheit interpretiert werden.

In einem zweiten Schritt errechnen die Autoren die Konfliktwahrscheinlichkeit für 169 Staaten. Gemäss dem Modell wird die Anzahl an Staaten, die in einen bewaffneten Konflikt involviert sind, in der Zukunft deutlich zurückgehen. Demnach werden im Jahr 2050 nur noch halb so viele Staaten in einen bewaffneten Konflikt involviert sein wie im Jahr 2009. Dies gilt sowohl für kleinere als auch grössere bewaffnete Konflikte. Die Hauptursache für den Rückgang resultiert aus der Annahme, dass bis in das Jahr 2050 einerseits die Kindersterblichkeit zurückgeht und andererseits der Zugang zu Bildung verbessert wird, was als Indikator für eine Verbesserung der Lebensbedingungen und ein höheres Entwicklungsniveau betrachtet werden kann. Zudem sehen die Autoren einen Rückgang von Konflikten, deren Ursprung in der Dekolonisation liegt. Aufgrund der bisherigen Ausführungen ist eine solche Zuspitzung der Entwicklung der Konflikthäufigkeit auf einzelne Faktoren jedoch zu relativieren. Hinsichtlich der regionalen Verteilung der Konflikte im Jahr 2050 zeigt das Modell eine besonders optimistische Vorhersage für die Regionen Westasien und Nordafrika. Für diese Regionen wird der stärkste Rückgang der Anzahl an Konflikten erwartet. Auch in Europa und Amerika bleibt die Konfliktwahrscheinlichkeit äusserst gering, was *de facto* ein Verschwinden von bewaffneten Konflikten bedeutet. Dies gilt insbesondere für die Schweiz und Österreich sowie die Benelux-Staaten und die skandinavischen Staaten. Der geringste Rückgang der Konflikthäufigkeit ergibt sich für die Region des südlichen Afrikas.

Die Prognose des PRIO deutet also eine Verlängerung bzw. Konsolidierung des langen Friedens an. Im Vergleich zu den diversen Sicherheitskonzepten der europäischen Staaten sowie den anfangs skizzierten sicherheitspolitischen Trends ist diese Prognose allerdings als optimistisch einzustufen. Eine mögliche Erklärung ist, dass die Studie keine sogenannten „Wildcards“ berücksichtigt, das heisst, unerwartete Ereignisse wie z. B. die globale Finanz- und Immobilienkrise im Jahr 2008, die eine geringe Eintrittswahrscheinlichkeit haben, aber wesentliche Änderungen im Verlauf von Zukunftsentwicklungen bewirken (Varwick und Stock 2012). Entsprechend erlaubt die Studie des PRIO nur bedingt Rückschlüsse auf die Gefährdung Liechtensteins durch einen bewaffneten Konflikt und somit auf dessen sicherheitspolitische Bedeutung für Liechtenstein.

Tabelle 8: Wahrscheinlichkeit von Konflikten (basierend auf Hegre et al. 2011)

Faktoren	Konfliktvorhersage
Konfliktgeschichte	Das Risiko, dass ein beendeter Konflikt innerhalb der nächsten 10 Jahre wieder ausbricht, liegt bei über 40 Prozent.
Regionale Verteilung von Konflikten	Die räumliche Nähe und dabei insbesondere eine gemeinsame Grenze mit Staaten, die in einen Konflikt involviert sind, erhöht signifikant die Wahrscheinlichkeit, selbst in einen Konflikt involviert zu werden.
Bevölkerungsgrösse	Bevölkerungsreiche Staaten sind eher in einen Konflikt involviert als bevölkerungsarme Staaten, aber bevölkerungsarme Staaten sind im Konfliktfall stärker betroffen als bevölkerungsreiche Staaten.
Bildung	Je höher das Bildungsniveau in einem Staat, desto weniger wahrscheinlich wird er in einen Konflikt involviert.
Demografie	Je stärker die Altersstruktur eines Staates vom Normalfall abweicht, desto wahrscheinlicher wird dieser Staat in einen Konflikt involviert.
Kindersterblichkeit	Je höher die Kindersterblichkeit in einem Staat, desto wahrscheinlicher wird dieser Staat in einen Konflikt involviert.
Wohlstand	Je höher der Wohlstand in einem Staat, desto weniger wahrscheinlich wird er in einen Konflikt involviert.
Rohstoffe	Je stärker der Wohlstand eines Staates von der Rohstoffgewinnung abhängt, desto wahrscheinlicher wird dieser Staat in einen Konflikt involviert.
Ethnische Fragmentierung	Je grösser die ethnische Fragmentierung eines Staates, desto wahrscheinlicher wird dieser Staat in einen Konflikt involviert.

6.2 Strategische Trends der Weltpolitik

Eine weitere, eher deskriptive Möglichkeit, die mittelfristige Entwicklung der Konflikthäufigkeit abzuschätzen, repräsentieren die jährlich publizierten „Strategic Trends“ des Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich, welche die sicherheitspolitischen Schlüsselentwicklungen der Weltpolitik skizzieren (CSS 2011; Möckli 2012). In den vergangenen zwei Jahren hat das CSS dabei vor allem die wachsende Komplexität der nationalen und globalen Sicherheitspolitik betont. Diese Komplexität äussert sich unter anderen im Fehlen politischer Führung („Leadership“) sowie einer zunehmenden Fragmentierung des internationalen Systems und führt zu einer verstärkten Instabilität der Weltpolitik, da durch die globalen Machtverschiebungen eine wachsende Anzahl von wirtschaftlich erstarkten Staaten mit teilweise divergierenden Interessen und Werten am globalen Verhandlungstisch sitzt (CSS 2011). Als Beispiele für diese Entwicklungen nennt das CSS den beschleunigten Aufstieg der Schwellenländer, die Zunahme an schwachen Staaten und die neue regionale Dynamik und Machtverschiebungen. Im Zuge dieser strategischen Trends droht mit dem kollektiven Handeln eine zentrale Bedingung des langen Friedens gegenüber globaler, polyzentrischer Machtpolitik in den Hintergrund zu rücken.

Abbildung 5: Strategische Trends der Weltpolitik (basierend auf CSS 2011)



Der Aufstieg der Schwellenländer – insbesondere der BRIC-Staaten Brasilien, Russland, Indien und China – bewirkt eine signifikante Veränderung der globalen Machtverteilung. Hervorzuheben ist die Rolle Chinas, das einerseits als Lokomotive der Weltwirtschaft fungiert, andererseits aber auch zunehmend als politischer Akteur agiert. Nichtsdestotrotz ist der Aufstieg Chinas auch mit diversen Unsicherheiten behaftet. Zum einen ist die Wirtschaft Chinas mit strukturellen Problemen konfrontiert, die mittelfristig auf einen (wenn auch moderaten) Rückgang der Wachstumsraten des BIP hindeuten. Zum anderen verdeutlichen die Repressionen im Vorfeld des jüngsten Regierungswechsels (Der Spiegel, 15.11.2012) sowie die anhaltenden Berichte über Korruption in der Partei (The Economist, 30.06.2012) die wachsenden innenpolitischen Spannungen in China. Inwieweit diese Spannungen die gesellschaftliche Kohäsion gefährden, lässt sich derzeit nicht beurteilen. Es steht aber ausser Zweifel, dass China innenpolitisch vor grossen Herausforderungen steht, deren Ausgang angesichts der ökonomischen und geopolitischen Bedeutung Chinas auch die Sicherheit und Prosperität anderer Staaten beeinflussen kann. Eine weitere Herausforderung für China ist die Bestimmung seiner regionalpolitischen Funktion. Parallel zum Aufstieg Chinas erfolgte eine Nationalisierung in den Nachbarstaaten, weshalb einige Experten bewaffnete Konflikte im Osten Asiens nicht länger ausschliessen (Der Spiegel, 10.12.2012).

Im Kielwasser des chinesischen Aufstiegs haben auch andere Schwellenländer (sowie manche Entwicklungsländer) an wirtschaftlicher Dynamik gewonnen (CSS 2011). Diese wirtschaftliche Dynamik und somit der Machtzuwachs der Schwellenländer haben sich in Folge der Finanzkrise weiter beschleunigt. Zudem ist die Abhängigkeit dieser Staaten von der westlichen Nachfrage dank stark intensivierter bilateraler Wirtschaftsbeziehungen mit China gesunken. Im Gegensatz dazu schwächt die Bewältigung der Finanz- und Schuldenkrise die Kohäsion Europas sowie die innenpolitische Bereitschaft und ökonomische Fähigkeit der USA, unilateral als globale Ordnungsmacht zu agieren (CSS 2011).

Eine weitere sicherheitspolitisch relevante Entwicklung, die sich mittelfristig noch zu verschärfen droht, resultiert aus der Schuldenkrise Europas, welche sich zwischenzeitlich auch zu einer Legitimitätskrise der EU entwickelt hat. Durch die Zunahme des Euroskeptizismus wurde die

Handlungsfähigkeit der EU in den vergangenen zwei Jahren stark einschränkt. Der relative Machtgewinn Deutschlands als grössten Beitragszahler und Kreditgeber, die wachsende ökonomische Kluft zwischen Europas Norden und Süden sowie die wachsenden rechtlichen Unterschiede zwischen den Euro-Staaten und den Nicht-Euro-Staaten sind weitere Parameter, welche den Fortgang der europäischen Kohäsion bestimmen. Hinsichtlich der Sicherheit Europas ist zudem anzumerken, dass die Krise auch die für die Sicherheit und Demokratie Europas sowie seiner Nachbarstaaten benötigte Stärkung der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) weiter verzögern könnte. Aus politikwissenschaftlicher Sicht schwächt diese durch die ökonomische Realität mehr oder weniger erzwungene Priorisierung des internen Krisenmanagements gegenüber dem globalen Konfliktmanagement die weitere Verankerung europäischer Werte wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in der europäischen Nachbarschaft und damit die Sicherheit der europäischen Peripherie. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die östlichen Nachbarstaaten der EU (z. B. Ukraine) sowie die Mittelmeeranrainerstaaten (z. B. Ägypten). Das Beispiel Ungarn zeigt aber auch, dass es den EU-Organen angesichts der gegenwärtigen Krise immer schwerer fällt, die Einhaltung demokratischer und rechtsstaatlicher Standards in den Mitgliedstaaten einzufordern.

Auch aus der Sicht eines Nicht-Mitgliedstaats wie Liechtenstein ist der Erfolg des europäischen Integrationsprojekts im Sinne stabiler, handlungsfähiger Institutionen von entscheidender Bedeutung für die nationale Sicherheit und Prosperität. Angesichts der noch immer nicht gelösten Schuldenkrise bleibt dieser Prozess in den nächsten Jahren allerdings „brüchig und seine gesellschaftliche Unterstützung fragil“ (Dembinski und Spanger 2012: 518).

Als weitere sicherheitspolitisch relevante Trends sind schliesslich die Entwicklung regionaler Konflikte in Afrika (Jacobs 2012), die globale Entwicklung der Energieversorgung (Grätz 2012) oder generell die Verknüpfung ökonomischer und ökologischer Verwerfungen mit sicherheitspolitischen Herausforderungen (Dembinski und Spanger 2012), die Militarisierung der „cyber security“ (Dunn Caveltly 2012) sowie die Gewalteskalation in zahlreichen Staaten, welche Drogen anbauen bzw. welche im Drogenhandel als Transitland dienen (Möckli 2007), zu nennen. Demgegenüber wird die Gewalt durch nicht-staatliche Akteure von den meisten Experten als ein „handhabbares Risiko“ bezeichnet (CSS 2011; Dembinski und Spanger 2012: 522). Zwar erhöht die offene Gesellschaftsstruktur und die komplexe Infrastruktur der europäischen Staaten deren Verwundbarkeit durch nicht-staatliche Gewalt, der Aktionsradius von nicht-staatlichen Gewaltakteuren beschränkt sich heute aber vor allem auf denjenigen Raum, „in dem sie politische Aktivitäten durchsetzen wollen“ (Dembinski und Spanger 2012: 522), während der transnationale Organisationsgrad solcher Gruppierungen in den vergangenen Jahren dank der transnationalen Koordination der Terrorabwehr stark zurückgegangen ist (CSS 2011).

6.3 Die Wahrscheinlichkeit von Staatenkrieg

Die skizzierten strategischen Trends der Weltpolitik bieten verschiedene Anknüpfungspunkte an die Theorieschulen der Internationalen Beziehungen. Folglich kann die zukünftige Entwicklung der Kriegshäufigkeit auch aus der Gegenüberstellung der zu erwartenden sicherheitspolitischen Trends und der Ursachen des langen Friedens abgeleitet werden. Vertreter des Realismus

erklären den Rückgang zwischenstaatlicher Kriege vor allem mit der Bipolarität durch die beiden Grossmächte USA und Sowjetunion, welche die bis zum Zweiten Weltkrieg vorherrschende Multipolarität ablöste. Auch die nach der Implosion der Sowjetunion eingetretene Hegemonie der USA hatte für die Vertreter des Realismus eine friedensfördernde Wirkung. Dies gilt allerdings nicht für den jüngsten Trend zu einer Fragmentierung des internationalen Systems durch den Aufstieg der BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien und China). Einige Experten sehen in dieser Fragmentierung eine Rückkehr zu dem bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges dominanten multipolaren System mit vielen verschiedenen Mächten sowie innerlich und äusserlich teilweise noch ungefestigten Staaten und assoziieren damit eine unsichere und konfliktrichtigere Zukunft (Lezzi und Heller 2011: 52). Dieser Argumentation ist zu entgegnen, dass die sich derzeit abzeichnende Fragmentierung des internationalen Systems nicht mit der Rückkehr zu einem multipolaren System gleichzusetzen ist, wie man es aus der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg kennt. Vielmehr zeichnet sich die Entstehung einer „polyzentrischen Welt“ ab (Möckli 2012: 12), die zwar stark fragmentiert ist, der aber dennoch eine hohe Interdependenz zugrunde liegt. Aufgrund dieser Interdependenz bilden die einzelnen Akteure keine unabhängigen und eigenständigen Pole, sondern sind eng miteinander verflochten. Folglich konstatiert Möckli (2012: 12), dass sich die Bedingungen einer stabilen Ordnung und effektiver globaler Steuerung voraussichtlich zwar verschlechtern werden, sich dadurch das Risiko einer militärischen Konfrontation aber nicht signifikant erhöhen wird. Ähnlich argumentieren Varwick und Stock (2012), welche in der fortschreitenden Globalisierung und Interdependenz eine starke Einschränkung „staatlichen Querulamentums“ erkennen.

Ein weiterer Faktor zur Erklärung des Rückgangs zwischenstaatlicher Kriege ist die nukleare Abschreckung. Auf den ersten Blick ist dieser Faktor durch die strategischen Trends der Weltpolitik nicht berührt. Ungeachtet verschiedener Abrüstungsbemühungen und der von Präsident Obama geäusserten Vision einer nuklearwaffenfreien Welt verfügen die Nuklearmächte, insbesondere die USA und Russland, noch immer über ein genügend grosses Waffenarsenal, um die nukleare Abschreckung aufrecht zu erhalten (Foreign Affairs, 02.02.2012). Ein sicherheitspolitisches Risiko bildet vielmehr die fortschreitende Proliferation von Massenvernichtungswaffen (Reed und Stillmann 2009). So verfügen mit Pakistan und Nordkorea bereits zwei äusserst instabile und unberechenbare Staaten über Nuklearwaffen. Langfristig ist auch davon auszugehen, dass der Iran über Nuklearwaffen verfügen wird (Möckli 2008). Diese Proliferation von Nuklearwaffen unterminiert das von den Realisten vertretene Prinzip der nuklearen Abschreckung, da die neuen Nuklearmächte einerseits unberechenbar sind und andererseits nur bedingt über die für die Abschreckung essenzielle Fähigkeit eines Zweitschlags verfügen. Eine mögliche Antwort auf dieses Sicherheitsdilemma bildet die Raketenabwehr, welche derzeit insbesondere von den NATO-Staaten aufgebaut wird und in Zukunft wohl einen festen Bestandteil der europäischen Sicherheitsstrategie bilden wird (Trachsler 2009).

Der Institutionalismus verweist zur Erklärung des Rückgangs zwischenstaatlicher Kriege auf die Zivilisierung der internationalen Politik durch die Etablierung internationaler Organisationen. Aufgrund der strategischen Trends der Weltpolitik kann jedoch eine zunehmende Schwächung der internationalen Organisationen konstatiert werden. Jüngstes Beispiel ist die wiederholte

Blockade eines härteren Eingreifens der UN in den syrischen Bürgerkrieg durch die Vetomacht Russland im UN-Sicherheitsrat (Die Zeit, 14.12.2012). Das Fehlen substanzieller internationaler Vereinbarungen zur Bekämpfung des Drogenhandels verdeutlicht zudem, dass internationale Organisationen nur bedingt eine Antwort auf aktuelle Problemstellungen finden (CSS 2011). Mit Blick auf die liechtensteinische Sicherheitspolitik ist aus institutionalistischer Sicht vor allem die Stabilität der EU von grosser Bedeutung. Bisher entwickelte sich das europäische Integrationsprojekt nur vorwärts: Die EU hat sich erweitert, zentralisiert und ihre Kompetenzen auf neue Politikfelder ausgedehnt. Angesichts des zunehmenden Euroskeptizismus kann jedoch ein Rückgang der Integration beispielsweise durch den Austritt eines Mitgliedstaates oder durch die Rückgabe von EU-Kompetenzen an die Nationalstaaten nicht gänzlich ausgeschlossen werden (Schimmelfennig 2012). Inwieweit ein solcher Prozess die friedensfördernde Rolle der EU und die Kohäsion der europäischen Staaten schwächen würde, lässt sich derzeit nicht abschätzen und birgt deshalb ein gewisses Risikopotenzial.

Gemäss dem Liberalismus korreliert der Rückgang des Staatenkriegs mit der Demokratisierung der Staatenwelt. Zwar schreitet die Demokratisierung der Staatenwelt weiter voran (Freedom House 2012), dennoch stossen auch staatskapitalistische Systeme wie z. B. China oder die Golfstaaten auf ein zunehmendes Interesse (Brenner 2010). Im Zuge der Internationalisierung erfolgte in zahlreichen Demokratien ferner eine Schwächung der subsystemischen Bedingungen von Demokratie, indem sich z. B. der Informationsvorsprung der Exekutive erhöhte oder der parlamentarische Entscheidungsprozess realpolitisch auf die simple Ratifikation der durch eine internationale Exekutive erlassenen Beschlüsse reduziert wurde.

Der Transnationalismus führt den Rückgang des Staatenkrieges schliesslich auf die wirtschaftliche Verflechtung der Staaten zurück, welche allerdings stets durch protektionistische Massnahmen bedroht bleibt (The Economist, 30.06.2012). Solche protektionistischen Massnahmen könnten sich in Zukunft durch die Rohstoffarmut noch verstärken. Als ein Beispiel ist der Export seltener Erden durch China zu nennen (Handelsblatt, 31.08.2012).

Die Gegenüberstellung der verschiedenen Theorieschulen der Internationalen Beziehungen und der aktuellen Trends der Weltpolitik verdeutlichen, dass die Bedingungen des langen Frieden in mehrfacher Hinsicht zu erodieren drohen. Eine solche Erosion ist jedoch nicht gleichzusetzen mit einer signifikanten Erhöhung des Risikos militärischer Gewaltanwendung. So würde beispielsweise die Auflösung der Währungsunion der EU nicht automatisch zu einem blutigen Ende des europäischen Integrationsprojekts führen. Ferner mag der Aufstieg Chinas in den Augen mancher Politiker zwar die Attraktivität staatskapitalistischer Systeme erhöhen, daraus aber auf eine massenhafte Transformation von marktwirtschaftlichen Demokratien in staatskapitalistische Systeme zu schliessen, entbehrt jeglicher empirischer Grundlage. Insofern bestätigt die Gegenüberstellung aus Tabelle 9 lediglich die bereits skizzierte These, dass die Weltpolitik künftig zwar schwieriger zu steuern ist, dies aber nicht zwangsläufig zu einer Zunahme der militärischen Gewaltanwendung führt. Neben der globalen Interdependenz spielt dabei die internationale Ächtung und die Dysfunktionalität des Krieges eine entscheidende Rolle. Zudem hat gerade in Europa die internationale Institutionalisierung der Staatenwelt sowie die politische Kultur

der friedlichen Streitbeilegung eine solche Intensität erreicht, dass die Wahrscheinlichkeit eines zwischenstaatlichen Konflikts sehr gering ist.

Tabelle 9: Gegenüberstellung von Theorieschulen und strategischen Trends der Weltpolitik

Theorieschule	Rückgang von Staatenkrieg	Strategische Trends
Realismus	Bipolarität	Fragmentierung des internationalen Systems
	Nukleare Abschreckung	Proliferation von Massenvernichtungswaffen
Institutionalismus	Dysfunktionalität des Krieges	/
	Zivilisierung der internationalen Politik	Legitimitätsverlust und Verlust der Handlungsfähigkeit internationaler Organisationen
Liberalismus	Demokratisierung	Schwächung subsystemischer Bedingungen von Demokratie; Aufstieg staatskapitalistischer Systeme
Konstruktivismus	Internationale Ächtung des Krieges	/
Transnationalismus	Wirtschaftliche Interdependenz	Protektionismus und Rohstoffarmut

6.4 Die Wahrscheinlichkeit von Bürgerkriegen

Im Unterschied zum Staatenkrieg bieten die strategischen Trends der Weltpolitik nur wenige Anknüpfungspunkte, um die Wahrscheinlichkeit innerstaatlicher Konflikte vorherzusagen. Wie bereits im Kapitel „Mögliche Konflikte 2015–2050“ erwähnt wurde, ist die Eintrittswahrscheinlichkeit innerstaatlicher bewaffneter Konflikte in Europa rückläufig. Entscheidend ist hierfür unter anderem die Verbesserung der Lebensbedingungen in den einzelnen Staaten, wie sie beispielsweise durch den Human Development Index (HDI) erfasst wird (Hegre et al. 2011). Mit Blick auf Europa hat die Finanzkrise allerdings gezeigt, dass durch externe Ereignisse durchaus massive Einschnitte in die Lebensqualität des Einzelnen hervorgerufen werden können. In mehreren europäischen Staaten waren diese Einschnitte von massiven Protesten und sozialen Unruhen begleitet. Nichtsdestotrotz ist bisher eine Eskalation der Gewaltanwendung ausgeblieben. Dasselbe gilt für innerstaatliche Konflikte um die nationalen Bedingungen der Macht- und Gewaltenteilung, wobei insbesondere das Beispiel Ungarn zu nennen ist. Auch bei diesen Konflikten deutet derzeit nichts auf eine Bewaffnung im Sinne systematischer physischer Gewaltanwendung hin.

Tabelle 10 nennt basierend auf den Theorieschulen der Internationalen Beziehungen verschiedene Parameter, welche die Wahrscheinlichkeit eines Ausbruchs innerstaatlicher Konflikte erhöhen und stellt diese den spezifischen Bedingungen politischen Handelns in Liechtenstein gegenüber. Diese Gegenüberstellung ermöglicht eine Abschätzung des Gefährdungspotenzials Liechtensteins durch einen innerstaatlichen Konflikt bzw. durch einen Bürgerkrieg. Gemäss der Theorieschule des Realismus erhöht sich die Wahrscheinlichkeit eines innerstaatlichen Konflikts, wenn das betreffende Gebiet von geostrategischem Interesse ist und deshalb Gegenstand eines Stellvertreterkrieges globaler Grossmächte wird. Eine solche Instrumentalisierung Liech-

tensteins durch die globale bzw. regionale Machtpolitik ist jedoch angesichts der geostrategisch geringen Bedeutung Liechtensteins sowie dessen Neutralität äusserst unwahrscheinlich.

Ein zentraler Parameter der Erklärung innerstaatlicher Konflikte in der realistischen Theorieschule bildet die Schwäche des staatlichen Gewaltmonopols. Auch hierzu zeigt sich nur ein geringes Konfliktpotenzial in Liechtenstein. Als ein Indikator für die Stärke des staatlichen Gewaltmonopols können die Ergebnisse aus Umfragen zum Vertrauen des Volkes bzw. der politischen Elite in die staatlichen Institutionen dienen. Das Vertrauen in die Institutionen ist in Liechtenstein stets sehr hoch. Dies gilt auch für das Fürstenhaus. Allerdings zeigt sich hier eine gewisse Polarisierung, wonach man entweder ein sehr grosses oder nur ein geringes Vertrauen in das Fürstenhaus hat. In der Theorieschule des Realismus korreliert die Stärke des staatlichen Gewaltmonopols ferner mit dem internationalen Ansehen eines Staates. Demnach erhöht sich das Risiko eines innerstaatlichen Konflikts, wenn ein Staat seine internationale Reputation verliert. In Liechtenstein war eine solche Korrelation bisher nicht zu beobachten. Aufgrund seiner Steuerpolitik und der bis anhin strikten Auslegung des Bankgeheimnisses war Liechtenstein bereits mehrfach im Fokus der internationalen Kritik, ohne dass dadurch eine signifikante Schwächung des staatlichen Gewaltmonopols erfolgte. Eine mögliche Erklärung bietet das Verhalten der unmittelbaren Nachbarstaaten Schweiz und Österreich, welche die internationale Kritik an Liechtenstein nicht unterstützten. Ein starker Reputationsverlust Liechtensteins gegenüber der Schweiz und Österreich durch eine fehlbare Handlung der liechtensteinischen Staatsorgane hätte wohl deutlich stärkere Auswirkungen auf die gesellschaftliche Unterstützung des staatlichen Gewaltmonopols als die internationale Kritik durch die EU, die USA oder Deutschland.

Weitere Parameter sind die Bevölkerungsgrösse und die Geografie. Durch die geringe Bevölkerungsgrösse erhöht sich die Verflechtung zwischen der politischen Elite und der Bevölkerung, weshalb die Wahrscheinlichkeit eines Konflikts in Liechtenstein sehr gering ist. Bezüglich der Geografie könnte die gebirgige Landschaft zwar einen Partisanenkampf erleichtern, daraus lässt sich jedoch keine erhöhte Konfliktwahrscheinlichkeit ableiten.

Der Institutionalismus sieht ein erhöhtes Risiko eines innerstaatlichen Konflikts, wenn die Funktionalität eines solchen hoch ist. Konkret bedeutet dies, dass die Herausforderer der staatlichen Macht einerseits davon ausgehen, dass ein innerstaatlicher Konflikt leicht zu gewinnen ist, und andererseits dieser Gewinn einen hohen Ertrag erbringt. Angesichts der geringen Grösse und der Ressourcenarmut Liechtensteins sind das Prestige und der Nutzen der staatlichen Macht in Liechtenstein gering. Entsprechend niedrig ist die Funktionalität eines innerstaatlichen Konflikts. Im Unterschied zu der Zeit des Zweiten Weltkriegs, als die Funktionalität eines innerstaatlichen Konflikts für Anhänger des Deutschen Reichs durchaus gegeben war, ist heute zudem der Sicherheitsapparat – namentlich die Landespolizei – so weit ausgebaut, dass die Erfolgsaussichten eines innerstaatlichen Konflikts sehr gering sind.

Die internationale Integration repräsentiert einen weiteren Parameter, welcher die Wahrscheinlichkeit von innerstaatlichen Konflikten beeinflusst. Zwar sind innerstaatliche Konflikte weit weniger stark durch internationale Regelungen bestimmt, dennoch ist davon auszugehen, dass in Staaten, welche international stark integriert sind, die Konfliktwahrscheinlichkeit niedriger

ist als in schwach integrierten Staaten. Aktuelle Beispiele sind Rumänien und Ungarn, wo die Intervention der EU eine weitere Machtkumulierung der politischen Elite und damit das Risiko weiterer sozialer Unruhen verringert hat. Mit Blick auf Liechtenstein zeigt sich dabei, dass die internationale Integration vor allem wirtschaftlich und souveränitätspolitisch motiviert ist. Zudem werden Ergebnisse internationaler Evaluationen oft sehr kritisch betrachtet. So haben politische Akteure bereits mehrfach mit einem Austritt aus dem Europarat gedroht, obwohl der mit einem solchen Schritt verbundene Verlust an internationaler Reputation dramatische Konsequenzen für Liechtenstein hätte.

Neben dem Finanzplatz ist auch die unvollendete Verwirklichung der Volkssouveränität und somit der Demokratie in Liechtenstein immer wieder Gegenstand internationaler Kritik (GRECO 2013). Zwar verfügt Liechtenstein über ein breites Instrumentarium demokratischer Verfahren, deren Umsetzung kann jedoch durch den Dualismus aus Fürst und Volk beschnitten werden. Ungeachtet der verschiedenen Kompetenzen ist der Fürst als Staatsorgan dem politischen Wettbewerb entzogen und somit nicht unmittelbar demokratisch legitimiert. Diese Konstellation kann sich theoretisch in vierfacher Hinsicht negativ auf die Stabilität des politischen Systems Liechtensteins auswirken: (1) die Stabilität des politischen Systems Liechtensteins hängt von der Einigkeit des Fürstenhauses im Sinne einer korrekten Umsetzung des Hausgesetzes ab; (2) die Stabilität des politischen Systems hängt vom korrekten und rechtschaffenen politischen Handeln des Fürsten bzw. dessen Stellvertreters ab; (3) die Stabilität des politischen Systems hängt von der Akzeptanz des Fürstenhauses in der Bevölkerung und der politischen Elite ab; und (4) die Stabilität des politischen Systems hängt von der internationalen Akzeptanz der Besonderheiten der liechtensteinischen Verfassung ab. Bis anhin haben vor allem die Punkte drei und vier für innenpolitische Spannungen im Sinne eines politischen Konflikts gesorgt. So haben die Abstimmungen über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) im Jahr 1992 sowie über die Änderung der Verfassung der Jahre 2003 und 2012 gezeigt, dass in Liechtenstein kaum eine Frage stärker polarisiert als die Frage nach den politischen Kompetenzen des Fürstenhauses. Hinsichtlich der internationalen Akzeptanz ist hervorzuheben, dass Liechtenstein die bei einem EU-Beitritt zu erbringenden Anforderungen an die Demokratie nicht erfüllt. Zwar ist ein EU-Beitritt Liechtensteins derzeit sehr unwahrscheinlich. Das Demokratieproblem würde jedoch den Verhandlungsspielraum Liechtensteins im Zuge einer Auflösung oder Konsolidierung des EWR-Abkommens einschränken.

Weitere Faktoren des Liberalismus sind der Zugang zur politischen Macht sowie die Prosperität. Hinsichtlich des Zugangs zur nationalen Macht herrscht in Liechtenstein weitgehend ein aktiver und fairer politischer Wettbewerb. Kritisch zu betrachten ist einzig die hohe Sperrklausel bei den Parlamentswahlen, welche Minderheiten oder generell neuen politischen Gruppierungen den Zugang zur nationalen politischen Macht erschwert. Auch aus ökonomischer Sicht ist die Wahrscheinlichkeit eines innerstaatlichen Konflikts gering. Das hohe Pro-Kopf-Einkommen, die weitgehend akzeptierten und im internationalen Vergleich ausreichend finanzierten Instrumente des Sozialstaats sowie die öffentlichen Reserven schliessen einen ökonomisch motivierten innerstaatlichen Konflikt mehr oder weniger aus. Allerdings steigt die Konfliktwahrscheinlich-

keit angesichts des Spardrucks sowie des Strukturwandels im Finanzbereich leicht an. Auch eine Verschärfung der sozialen Ungleichheit würde das Konfliktrisiko erhöhen.

Aus konstruktivistischer Sicht deutet vor allem die homogene Gesellschaftsstruktur auf eine hohe Stabilität Liechtensteins hin. Dies gilt vor allem hinsichtlich der Faktoren Religion und Ethnie. Umgekehrt ist unter der Annahme, dass die Prosperität Liechtensteins anhält, mit einer weiteren Zuwanderung zu rechnen. Die gesellschaftliche Integration wird deshalb weiterhin eine Kernaufgabe bilden, um die innenpolitische Stabilität Liechtensteins zu sichern.

Schliesslich folgt aus dem Fehlen eines substanziellen Binnenmarkts in Liechtenstein eine hohe Abhängigkeit vom Freihandel im Sinne eines möglichst diskriminierungsfreien Zugangs zum Weltmarkt. Dieser Zugang und damit die Qualität des Freihandels kann wiederum durch protektionistische Massnahmen eingeschränkt werden, wie sie von mehreren Staaten zum Schutze der nationalen Wirtschaft während der Finanzkrise ergriffen wurden. Für Liechtenstein ist es deshalb von zentraler Bedeutung, durch die WTO- bzw. EWR-Mitgliedschaft sowie allfälliger künftiger völkerrechtlicher Vereinbarungen einen freien Marktzugang zu den für Liechtenstein wichtigsten Märkten zu sichern.

Tabelle 10: Gegenüberstellung von Theorieschulen und politischen Trends Liechtensteins

Theorieschule	Parameter	Verfasstheit in Liechtenstein	Konflikt-potenzial
Realismus	Stellvertreterkriege	Neutralität	Sehr gering
	Staatliches Gewaltmonopol	Hohes Vertrauen in Institutionen	Sehr gering
	Verlust internationaler Reputation	Steueroase; Bankgeheimnis	Mässig
	Bevölkerungsgrösse	Hohe Verflechtung von Bevölkerung und Elite	Sehr gering
	Geografie	Unwegsames Gelände als Basis für Partisanenkrieg	Sehr gering
Institutionalismus	Funktionalität des Bürgerkriegs	Geringes Prestige staatlicher Macht	Gering
	Fehlende internationale Integration	Wirtschaftlich motivierte Integrationspolitik	Mässig
Liberalismus	Demokratie	Unvollendete Volkssouveränität	Mässig
	Nationale Macht	Politischer Wettbewerb mit Zugangshürde	Gering
	Nationale Wohlfahrt	Strukturelles Defizit; Finanzplatz	Mässig
Konstruktivismus	Identität	Hoher Ausländeranteil; anhaltende Migration	Mässig
Transnationalismus	Internationales Interesse	Kein geostrategisches Interesse	Sehr gering
	Diaspora	Nicht vorhanden/unorganisiert	Sehr gering

Die Gegenüberstellung in Tabelle 10 verdeutlicht die geringe Konfliktwahrscheinlichkeit in Liechtenstein. Dies gilt insbesondere für bewaffnete Konflikte, während politische Konflikte mit niedriger Intensität sich aufgrund struktureller demokratiepolitischer und ökonomischer Herausforderungen künftig durchaus verschärfen könnten. Die Sicherheitspolitik Liechtensteins wird zudem durch die hohe Stabilität in der unmittelbaren Nachbarschaft begünstigt. So gilt auch für Österreich und die Schweiz, dass die Wahrscheinlichkeit eines innerstaatlichen bewaffneten Konflikts sehr gering ist. Ein etwas anderes Bild ergibt sich, wenn auch andere Staaten Europas sowie die Mittelmeeranrainerstaaten berücksichtigt werden. Allerdings sind die mit einem solchen Konflikt verbundenen Bedrohungen für Liechtenstein deutlich geringer als bei einem klassischen zwischenstaatlichen Krieg oder einem Bürgerkrieg in Europa, weshalb auf eine detaillierte Schätzung des mittel- bis langfristigen Konfliktrisikos in diesen Staaten verzichtet werden kann.

TEIL II BEDROHUNGS- UND UMFELDDANALYSE

Das Bedrohungsbild im euro-atlantischen Raum hat sich in den vergangenen Jahren stark verändert. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts hat sich durch die Globalisierung und den rasanten technologischen Fortschritt die wirtschaftliche, politische und gesellschaftliche Vernetzung stark erhöht. Parallel dazu hat sich das Risikospektrum ausgeweitet, da heute beispielsweise sowohl „natur- und technologiebedingte Gefahren als auch auf intentionales Handeln zurückgehende Bedrohungen (...) häufig transnational“ sind (Möckli 2007: 1). Dabei haben sub- und nicht-staatliche Akteure als „Auslöser sicherheitspolitischer Herausforderungen“ an Bedeutung gewonnen, was wiederum die Komplexität von Lageanalysen erhöht (ebd.: 1). Im Unterschied dazu war in der Vergangenheit die Sicherheitspolitik der meisten europäischen Staaten unmittelbar auf das Eintreten eines bewaffneten Konflikts ausgerichtet. Die nationale Sicherheitspolitik war damit eng an die Elemente „geografische Nähe“ und „staatliche Souveränität“ gebunden (Hagmann et al. 2011: 13). Die unmittelbare militärische Bedrohung rückte durch den „langen Frieden“ jedoch vermehrt in den Hintergrund, was sich sowohl in der nationalstaatlichen Sicherheitspolitik als auch den Konzepten und Strategien des Bevölkerungs- und Zivilschutzes widerspiegelt. In den folgenden Kapiteln wird deshalb analysiert, welche Bedrohung gegenwärtig von einem bewaffneten Konflikt ausgeht und wie sich dieses Bedrohungspotenzial zu anderen Bedrohungen verhält.

1 BEDROHUNGEN UND GEFAHREN FÜR LIECHTENSTEIN

Aus der direkten Einbindung eines Staates in einen bewaffneten Konflikt folgt für diesen eine unmittelbare Bedrohung seiner territorialen Integrität sowie der Selbstbestimmung seiner Bevölkerung. Die meisten europäischen Staaten erachten die Wahrscheinlichkeit eines militärischen Angriffs und damit die direkte Einbindung in einen bewaffneten Konflikt allerdings als sehr gering. Nichtsdestotrotz schliesst kein Staat die Bedrohung durch einen solchen Konflikt explizit aus, was einerseits auf die weitreichenden Konsequenzen eines solchen Ereignisses, aber auch auf die Unberechenbarkeit internationaler und zwischenstaatlicher Politik zurückzuführen ist. Dies gilt auch für die neutralen Staaten Europas. Das Beispiel Schweden zeigt dabei, dass neutrale Staaten einem besonderen Sicherheitsdilemma unterliegen, da sie sich nicht zwingend in der Lage fühlen, sich gegen andere Staaten zu verteidigen, gleichzeitig aber auch nicht auf den Schutz anderer Staaten zählen können, weil sie keinem Verteidigungsbündnis angehören. Entsprechend wichtig ist es deshalb für neutrale Staaten, eine aktive Solidaritätspolitik zu betreiben und den ihnen zur Verfügung stehenden Spielraum zur internationalen Kooperation möglichst vollständig auszureizen.

Trotz der geopolitischen Verschiebungen der vergangenen Jahrzehnte und des „langen Friedens“ bleibt das Phänomen des bewaffneten Konflikts eine feste Grösse in der sicherheitspolitischen Betrachtung der meisten europäischen Staaten (Misteli et al. 2010: 56–62). Dies hat vor allem zwei Gründe: Zum einen übersteigen die unmittelbaren Konsequenzen eines bewaffneten Kon-

flikts auf die Integrität eines Staates sowie auf die Lebensgrundlage seiner Bevölkerung diejenigen der meisten anderen Bedrohungen um ein Vielfaches. Zum anderen entstehen verschiedene Bedrohungen durch einen bewaffneten Konflikt, ohne dass dieser direkt auf einen Staat übergreift. Entsprechend prüft das folgende Kapitel die Verbindung zwischen einem bewaffneten Konflikt und den direkten und indirekten Bedrohungen Liechtensteins.

Aufgrund der durch die Globalisierung geschaffenen Interdependenz ist die Welt „zwar nicht unbedingt gefährlicher (...) wahrscheinlich aber unberechenbarer“ geworden ist (Schweizer Bundesrat 2010a: 8). Vor diesem Hintergrund hat der Sicherheitsbegriff in den vergangenen Jahren einen dreifachen Wandel durchlaufen: „Er hat sich weitgehend gelöst von den klassischen nationalstaatlichen Parametern (Territorium und uneingeschränkte Souveränität), wurde erweitert um nahezu alle Politikfelder jenseits des eigentlich militärischen – die sogenannte „securitization“ (Buzan et al. 1998: 23) – und hat das klassische negative Abwehr- um ein positives Sicherheitsverständnis erweitert“ (Varwick und Stock 2012). Eine Folge dieses Wandels ist, dass durch die Sicherheitspolitik ein breites Spektrum an konkreten und sich für die Zukunft abzeichnenden Bedrohungen und Gefahren identifiziert wird. Ein Vergleich der in den verschiedenen Sicherheitskonzepten der mitteleuropäischen Staaten festgehaltenen Bedrohungen und Gefahren bringt dabei grosse Schnittmengen hervor. Demnach gehören in den meisten Staaten die Dimensionen Ressourcen, Energie, Ökonomie, Demografie, Migration, Ökologie, Wissenschaft und Technologie sowie gesellschaftliche und politische Entwicklungen zum Kernbestand der gegenwärtigen Sicherheitspolitik. Ergänzend werden von manchen Staaten auch Aspekte wie Gesundheit, Kultur und Religion untersucht (Varwick und Stock 2012).

Bezüglich der sicherheitspolitischen Trends wird vor allem auf die Globalisierung und die damit verbundene Beschleunigung und Vernetzung hingewiesen. Als weitere sicherheitspolitische Trends werden die Fragmentierung des internationalen Systems durch den Aufstieg der Schwellenländer, insbesondere der BRIC-Staaten, sowie die Gefahr schwacher Staaten als Ursprung nicht-staatlicher Gewaltanwendung genannt. Alle diese Trends und Bedrohungen werden auch in der vorliegenden Studie aufgegriffen und in Beziehung zum politischen Phänomen des bewaffneten Konflikts gestellt.

Hinsichtlich der Bedrohungen der nationalen Integrität und Sicherheit unterscheidet der Schweizer Bundesrat zwischen direkten und indirekten Bedrohungen. Während direkte Bedrohungen unmittelbar die Sicherheit eines Staates und dessen Bevölkerung betreffen, verstärken indirekte Bedrohungen lediglich die direkten Bedrohungen. Tabelle 11 nennt die verschiedenen direkten und indirekten Bedrohungen, wie sie der Schweizer Bundesrat mit Blick auf die Schweiz identifiziert hat. Durch die geografische und politische Nähe der Schweiz und Liechtensteins ist davon auszugehen, dass auf Liechtenstein ähnliche Bedrohungen wirken.

Tabelle 11: Bedrohungen und Gefahren (gemäss Schweizer Bundesrat 2010a: 10-19)

Direkte Bedrohungen	Indirekte Bedrohungen
Natur- und zivilisationsbedingte Katastrophen und Notlagen	Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Trägersystemen
Versorgungsstörungen in Folge von Konflikten	Zerfall staatlicher Strukturen („Failed States“)
Militärischer Angriff	Migrationsprobleme (Politikbereich Ausländerpolitik)
Nötigung mit wirtschaftlichen Mitteln	Klimawandel (Politikbereich Umweltpolitik)
Angriffe auf die Informatik-Infrastruktur	Pandemien (Politikbereich Gesundheitspolitik)
Verbotener Nachrichtendienst	
Terrorismus (politisch motiviert, zivile Akteure)	
Gewalttätiger Extremismus	
Organisiertes Verbrechen	
Gewalt gegen Leib und Leben	

Die einzelnen Bedrohungen gehören nicht zwingend zum Kernbereich der Sicherheitspolitik (Schweizer Bundesrat 2010a: 17) und haben auch unterschiedliche Auswirkungen auf den Bevölkerungsschutz (Schweizer Bundesrat 2012: 13–19). Ferner verzichtet der Schweizer Bundesrat in der Endfassung des sicherheitspolitischen Berichts auf eine Gewichtung der einzelnen Bedrohungen. Eine solche Gewichtung ist jedoch im Vernehmlassungsbericht enthalten. Dort wird die Bedrohung durch einen militärischen Angriff in der Schweiz als sehr gering eingeschätzt. Diese Meinung wird auch von den meisten Experten geteilt (siehe Wenger et al. 2010). Allerdings brachte die Vernehmlassung auch gegenteilige Stimmen zutage, weshalb die dem Vernehmlassungsbericht entnommene Tabelle 12 nicht in den Endbericht aufgenommen wurde.

Tabelle 12: Einschätzung der Bedrohungen und Gefahren (Schweizer Bundesrat 2010b: 14)

Wahrscheinlichkeit	hoch	Verbotener Nachrichtendienst Organisiertes Verbrechen Gewalt gegen Leib und Leben	Natur- und zivilisationsbedingte Katastrophen und Notlagen Angriffe auf Infrastruktur	
	mittel	Gewalttätiger Extremismus	Nötigung mit wirtschaftlichen Mitteln Versorgungsstörungen in Folge von Konflikten Terrorismus	
	gering			Militärischer Angriff
		gering	mittel	gross
Auswirkungen				

Die Einschätzung des Schweizer Bundesrates, wonach ein militärischer Angriff die grössten Auswirkungen auf die nationale Sicherheit hätte, findet sich auch in anderen sicherheitspolitischen Analysen. Textbox 1 gibt einen kurzen Überblick über die Bedrohungs- und Umfeldanalysen verschiedener neutraler Staaten in Europa (Schweiz, Österreich, Schweden, Finnland und Irland), welche sich explizit auf die Bedrohung durch einen militärischen Angriff konzentrieren. Es fällt auf, dass alle fünf Staaten einen militärischen Angriff auf ihr Territorium zwar als unwahrscheinlich erachten, aber einen solchen nicht explizit ausschliessen. Die Staaten profitieren dabei von der sicherheits- und wirtschaftspolitischen Integration Europas, welche gerade für die mitteleuropäischen Staaten einen „für militärische Aggressionen fast undurchdringbaren Schutzmantel“ darstellt (Hagmann et al. 2011: 14).

Textbox 1: Bedrohungs- und Umfeldanalysen neutraler europäischer Staaten (Misteli et al. 2010: 57)

Die Bedrohungs- und Umfeldanalysen der neutralen Staaten Schweiz, Österreich, Schweden, Finnland und Irland weisen zahlreiche **Parallelen** auf:

- Während die konventionelle Kriegsgefahr an Bedeutung verloren hat, sind die durch die Globalisierung bedingten transnationalen Bedrohungen und Gefahren in den Vordergrund gerückt.
- Alle fünf Staaten stellen fest, dass sich die europäische Sicherheitslage in den letzten zwei Jahrzehnten markant verbessert hat. Dementsprechend erachten sie einen militärischen Angriff auf ihr Territorium in absehbarer Zeit als unwahrscheinlich. Allerdings schliesst auch kein Staat explizit aus, dass eine militärische Bedrohung in Zukunft wieder denkbar wäre.
- Die sicherheitspolitische Stabilität im Kern Europas kontrastiert nach Ansicht aller untersuchten Staaten mit einer erhöhten Anfälligkeit für Krisen an den Rändern und ausserhalb Europas.
- Vor allem innerstaatliche Konflikte und deren Folgen, wie z. B. Flüchtlingswellen, werden angesichts der durch die Globalisierung erhöhten Mobilität als potenzielle Bedrohungen wahrgenommen.
- Durch die beschleunigte Globalisierung treten auch andere transnationale Bedrohungen und Gefahren, wie der internationale Terrorismus, die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie die organisierte Kriminalität immer mehr in den Vordergrund.
- Gleichzeitig richten die Staaten ihren Blick auch auf das Landesinnere: Natur-, technische und ökologische Katastrophen werden vermehrt als sicherheitspolitische Bedrohungen wahrgenommen.
- Die Gefahren und Bedrohungen werden in den Grundlegendokumenten der verschiedenen Staaten höchstens ansatzweise nach Eintretenswahrscheinlichkeit und potenziellem Schadensausmass gewichtet.

Angesichts der Globalisierung des Sicherheitsumfelds und des verbreiterten und diffuseren Gefahrenspektrums ist eine Fokussierung der Bedrohungslage auf einen militärischen Angriff in

der heutigen Sicherheitspolitik eher selten und erfolgt meist im Kontext von innenpolitischen Auseinandersetzungen über die zukünftige Ausrichtung der nationalen Verteidigung bzw. nationalen Armee. Die Mehrheit der Staaten entscheidet sich dabei für eine Kürzung der Verteidigungsausgaben (Lezzi und Heller 2011: 52) und eine verstärkte internationale Kooperation. Eine Sonderrolle spielt in diesem Zusammenhang die Schweiz. Zwar erfolgten auch hier gewisse Kürzungen der Verteidigungsausgaben, die internationale Kooperation spielt aber – selbst gegenüber anderen neutralen Staaten – nur eine geringe Rolle. Gleichzeitig wird die Sicherheitslage in Europa seitens der Schweiz deutlich kritischer eingeschätzt als durch andere europäische Staaten. Die Gründe für diese Abweichung sind wohl politischer Natur und objektiv betrachtet nicht gerechtfertigt (Wenger et al. 2010). So erachten Hagmann et al. (2011: 14) einen unmittelbaren militärischen Konflikt zwischen der Schweiz und einem geografisch weiter entfernten Staat als „faktisch unmöglich“. Diese Einschätzung lässt sich wohl auch auf Liechtenstein ausdehnen.

Ungeachtet der geringen Wahrscheinlichkeit eines bewaffneten Konflikts führt das neutrale Schweden seit längerem eine Debatte, ob ein neutraler Kleinstaat überhaupt imstande ist, sich selbst zu verteidigen. Damit wird auch die militärische Allianzfreiheit hinterfragt, aufgrund welcher in einem Konfliktfall die NATO-Staaten nicht zur Verteidigung der territorialen Integrität verpflichtet wären. Gleichzeitig wird in Schweden die Beistandsklausel des EU-Vertrags als Papiertiger bezeichnet, da die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) derzeit vor allem noch auf das Krisenmanagement zielt (Trachsler 2013). Als Reaktion betreibt Schweden eine aktive Solidaritätspolitik, welche unter anderem Solidaritätserklärungen im Falle von Terrorattacken und Naturkatastrophen, aber auch eine sehr aktive militärische Hilfe bei internationalen Friedensmissionen beinhaltet. Gemäss Trachsler (2013: 4) demonstriert das schwedische „Zugeständnis von Interdependenz und Abhängigkeit von ausländischer Hilfe im Kriegsfall“ eine „Abkehr vom Festklammern am Mythos Neutralität“. Gleichzeitig verweist es auf die asymmetrische Verteilung der militärischen Ressourcen einerseits zwischen Gross- und Kleinstaaten sowie andererseits zwischen Nuklear- und Nichtnuklearmächten.

Die Situation von Schweden lässt sich durchaus auf die anderen neutralen Staaten Europas übertragen. So bezeichnet beispielsweise Möckli (2012a: 4) die Idee, dass die Schweiz „ihre Verteidigungskompetenz mit rein autonomen Massnahmen sicherstellen könnte“ als eine „Illusion“. Vielmehr sei die Schweiz verpflichtet, „das rüstungs- und verteidigungspolitische Kooperationspotenzial mit anderen Staaten“, insbesondere der NATO, auszuloten. Unter dem Titel „Smart defence“ nennt die NATO derzeit über dreissig multinationale Projekte, welche den Schutz ihrer Mitglieder verbessern und im Fall der besonders ambitionierten strategischen Kooperationsprojekte, z. B. der Raketenabwehr und des Aufbaus einer drohnengestützten Gefechtsaufklärung und -überwachung, im Alleingang für die meisten dieser Staaten nicht möglich wären (NATO 2013).

2 BEWAFFNETE KONFLIKTE, RESILIENZ UND LANDESVERSORGUNG

Mit Blick auf die nationale Sicherheit identifizieren die meisten europäischen Staaten ein breites Spektrum an konkreten und sich für die Zukunft abzeichnenden Bedrohungen und Gefahren. Ein direkter Zusammenhang dieser Bedrohungen und Gefahren mit einem bewaffneten Konflikt ist in den meisten Fällen nicht sogleich ersichtlich. Die vertiefte Analyse verdeutlicht allerdings, dass durchaus eine Verflechtung zwischen diesen Bedrohungen und lokalen bewaffneten Konflikten besteht. Ein bewaffneter Konflikt kann dabei sowohl als Auslöser oder Folge dieser Bedrohungen sein. So sind z. B. plötzliche Migrationsströme, welche von den meisten Staaten als eine indirekte Bedrohung der nationalen Sicherheit betrachtet werden, oftmals auch eine Folge (in gewissen Fällen auch Auslöser) von bewaffneten Konflikten. Die Verflechtung von bewaffneten Konflikten mit anderen Bedrohungen der nationalen Sicherheit ist dabei nicht auf bewaffnete Konflikte in unmittelbarer geografischer Nähe zu Liechtenstein beschränkt. Als eine Konsequenz erweitert sich sowohl der geografische als auch thematische Horizont der nationalen Sicherheitspolitik.

In verschiedenen Staaten – insbesondere in der Schweiz – war der gesetzliche Auftrag zur Landesversorgung auf den Kriegsfall ausgerichtet. Noch heute bindet die Schweizer Bundesverfassung die Landesversorgung an eine machtpolitische oder kriegerische Bedrohung (Art. 102 BV). Vor dem Hintergrund der bereits mehrfach genannten geopolitischen Veränderungen widerspiegelt diese Zuspitzung das heutige Gefahrenspektrum nur mehr unzureichend. Demnach ist die Landesversorgung der mitteleuropäischen Staaten heute faktisch viel stärker durch „technische und natürliche Risiken, Störungen der internationalen Handelswege, politische Einschränkungen des freien Marktes, nicht-staatliche Akteure und lokale militärische Konflikte im Ausland“ geprägt (Hagmann et al. 2011: 12).

Die vorliegende Studie verzichtet auf eine breite Erläuterung der einzelnen Bedrohungen, sofern sie nicht unmittelbar mit dem politischen Phänomen des bewaffneten Konflikts zusammenhängen. Diese Einschränkung ergibt sich aus der dieser Studie zugrunde liegenden Fragestellung, welche nicht auf eine Gesamtbetrachtung der liechtensteinischen Sicherheitspolitik zielt, sondern sich explizit auf die Darstellung der sicherheitspolitischen Bedeutung des bewaffneten Konflikts beschränkt. Allerdings wird das Phänomen des bewaffneten Konflikts durch die gegenwärtige Konfliktforschung sehr breit gefasst, weshalb sich bezüglich der meisten bisher genannten Bedrohungen eine Verbindung zu einem bewaffneten Konflikt ergibt. Die Intensität und Richtung dieser Verbindung lässt sich allerdings nur sehr schwer messen.

Die Globalisierung des Sicherheitsumfelds bedingt, dass ein bewaffneter Konflikt nicht unbedingt auf das Territorium Liechtensteins zielen muss, um sicherheitspolitisch relevant zu sein. Vielmehr können Bedrohungen für Liechtenstein auch durch bewaffnete Konflikte ausgelöst werden, deren Zentrum sogar ausserhalb Europas liegt. So ergeben sich heute die „unmittelbarsten direkten Gefahren für europäische Staaten (...) aus dem Zusammenfallen von schwachen Staaten und globalen Sicherheitsrisiken in einem Krisenbogen, der von Afrika über den Nahen und Mittleren Osten, den Kaukasus und Zentralasien bis nach Südwestasien reicht“ und geprägt

ist von massiven „innerstaatlichen Konflikten, die auf vielschichtige politische, soziale und wirtschaftliche Schwächen zurückzuführen sind“ (Hagmann et al. 2011: 15).

Die Verbindung zwischen den genannten Bedrohungen und einem bewaffneten Konflikt kann grundsätzlich zwei Richtungen annehmen, da eine Bedrohung einerseits einen bewaffneten Konflikt auslösen kann, eine Bedrohung aber umgekehrt auch durch einen bewaffneten Konflikt ausgelöst bzw. verstärkt werden kann. Das Beispiel der Bedrohung „Zerfall staatlicher Strukturen“ verdeutlicht besonders deutlich die Wechselwirkungen, die zwischen einer Bedrohung und einem bewaffneten Konflikt bestehen können. Der Zerfall staatlicher Strukturen erhöht die Wahrscheinlichkeit eines bewaffneten Konflikts, gleichzeitig erhöht ein bewaffneter Konflikt die Wahrscheinlichkeit eines Zerfalls staatlicher Strukturen. Der bewaffnete Konflikt kann somit sowohl Auslöser als auch Folge des Zerfalls staatlicher Strukturen sein. Eine solche Wechselwirkung ist aber nicht bei allen Bedrohungen gegeben. So erhöht beispielsweise der Klimawandel die Wahrscheinlichkeit eines bewaffneten Konflikts – das heisst, die Wahrscheinlichkeit eines bewaffneten Konflikts ist in einem vom Klimawandel besonders stark betroffenen Gebiet erhöht –, ein bewaffneter Konflikt führt aber nicht zu einer Verstärkung des Klimawandels.

Tabelle 13 nennt die wechselseitige Verbindung zwischen den verschiedenen Bedrohungstypen und einem bewaffneten Konflikt. Bezüglich der Intensität der Korrelation werden drei Stufen unterschieden: keine Korrelation, mögliche Korrelation und wahrscheinliche Korrelation. Insgesamt besteht lediglich in zwei Fällen kein offensichtliches Potenzial für eine Korrelation zwischen einer bestimmten Bedrohung und einem bewaffneten Konflikt. Besonders stark ist die Korrelation naturgemäss bei der Bedrohung durch einen militärischen Angriff. Aber auch der Zerfall staatlicher Strukturen, die Migration, Versorgungsstörungen und Terrorismus können durch einen bewaffneten Konflikt ausgelöst werden bzw. einen solchen auslösen.

Die Wechselwirkung zwischen einem lokalen militärischen Konflikt ausserhalb oder an der Peripherie Europas und einer sicherheitspolitischen Bedrohung des europäischen Kerns lässt sich beliebig erweitern. So werden innerstaatliche Konflikte durch transnationale und nicht-staatliche Gewaltphänomene überlagert, dies sich in Form „globaler Sicherheitsrisiken wie Extremismus, organisierter Kriminalität, Terrorismus oder der Proliferation von Massenvernichtungswaffen auch nach aussen wenden können“ (Hagmann et al. 2011: 15). Die sicherheitspolitische Bedrohung äussert sich dabei nur bedingt in Form personaler Gewalt. Vielmehr entstehen Risiken im Bereich der Ressourcenakquisition oder Infrastruktur, womit sich solche lokale militärische Konflikte trotz geografischer Distanz unmittelbar auf die Landesversorgung der Schweiz bzw. Liechtensteins auswirken können (Prior und Hagmann 2012).

Tabelle 13: Bewaffneter Konflikt (BK) als Auslöser und Folge einer Bedrohung

Bedrohung	... als möglicher Auslöser	... als mögliche Folge
Klimawandel	keine Korrelation	möglich
Natur- und zivilisationsbedingte Katastrophen	möglich	möglich
Gewalt gegen Leib und Leben	möglich	möglich
Pandemien	möglich	keine Korrelation
Organisiertes Verbrechen	möglich	möglich
Verbotener Nachrichtendienst	möglich	möglich
Gewalttätiger Extremismus	möglich	möglich
Angriffe auf die Informatik-Infrastruktur	möglich	möglich
Nötigung mit wirtschaftlichen Mitteln	möglich	möglich
Migrationsproblem	wahrscheinlich	möglich
Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen	möglich	möglich
Terrorismus (politisch motiviert, zivile Akteure)	wahrscheinlich	möglich
Zerfall staatlicher Strukturen („Failed States“)	wahrscheinlich	wahrscheinlich
Versorgungsstörungen in Folge von Konflikten	wahrscheinlich	möglich
Militärischer Angriff	wahrscheinlich	wahrscheinlich

Für moderne Industriestaaten ist der „ungestörte Zugang zu globalen Ressourcen, leistungsfähigen Infrastrukturen und sicheren Handelswegen“ essenziell (Hagmann et al. 2011: 9). Gleichzeitig schwinden aufgrund der gestiegenen Präsenz transnationaler Risiken sowie der komplexen und grenzüberschreitenden Natur von Dienstleistungssystemen die operativen, systemerhaltenden Fähigkeiten einer nationalstaatlichen Regierung. Aus wissenschaftlicher Sicht drängt sich vor diesem Hintergrund ein „Paradigmenwechsel weg von der Sicherheits- hin zu der Risikologie“ auf, wonach sich die „Landesversorgung zunehmend von reaktiven Interventionen weg- und zu präventiven Ansätzen hinbewegt“ (Hagmann et al. 2011: 9). Zugleich erfolgt eine Verbreiterung des geografischen Horizonts der sicherheitspolitischen Debatte und des Spektrums der sicherheitspolitischen Instrumente, welche unmittelbar an der Schnittstelle zwischen Wirtschaftspolitik, Aussenpolitik und Sicherheitspolitik zu verorten sind (Misteli et al. 2010: 3).

Die Möglichkeiten eines einzelnen Staates, sich gegen den aus bewaffneten Konflikten entstandenen transnationalen Risiken abzusichern, sind eher gering. Dies gilt für Grosstaaten genauso wie für Klein- und Mikrostaaten. Stattdessen hat eine moderne Politik der Versorgungssicherheit nach der Meinung der Mehrheit der Experten vor allem multilateral zu erfolgen, was vor allem internationale Wirtschaftsdiplomatie – insbesondere Freihandelsbeziehungen – sowie präventive Friedensförderung – sei es durch humanitäre Hilfe oder Friedensmissionen leistet. Auf nationaler Ebene ist derweil vor allem die Resilienz von Gesellschaft, Wirtschaft, Behörden und kritischer Infrastruktur zu sichern, wobei Resilienz die Fähigkeit eines Objekts oder eines Systems bezeichnet, „nach einer Störung schnell wieder zur normalen Funktionslage zurückzukehren“ (Prior und Hagmann 2012: 10). Für einen Mikrostaat wie Liechtenstein sind die Hand-

lungsmöglichkeiten noch stärker eingeschränkt. Nichtsdestotrotz besteht auch für Liechtenstein die Möglichkeit, sich durch ein aktives Engagement in internationalen Organisationen wie die UN oder der Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) sowie durch eine behutsame Pflege der engen Beziehungen zur Schweiz gegen die Auswirkungen bewaffneter Konflikte abzusichern.

TEIL III DIE SCHWEIZERISCH-LIECHTENSTEINISCHEN BEZIEHUNGEN

Der dritte Teil dieser Studie ist den politischen und rechtlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein gewidmet. Der Fokus liegt dabei auf sicherheitspolitisch relevanten Problemstellungen. Konkret stellt sich die Frage, wie sich das Verhältnis der beiden Staaten im Falle eines bewaffneten Konflikts gestaltet: Welchen gegenseitigen Verpflichtungen unterliegen die beiden Staaten? Welche Formen der Zusammenarbeit bestehen gegenwärtig? Wie gestaltete sich das Verhältnis in vergangenen Konflikten? Im Zentrum steht somit der gegenseitige Austausch zwischen der Schweiz und Liechtenstein, wodurch die Studie keine unmittelbare Analyse der Schweizer Sicherheitspolitik beinhaltet. In einem ersten Schritt werden die Beziehungen zwischen Liechtenstein und der Schweiz seit dem Ersten Weltkrieg dargestellt. Anschliessend folgt eine Übersicht über die gegenwärtigen vertraglichen Abkommen, ihre politische Umsetzung sowie ihre sicherheitspolitische Relevanz.

1 DIE HINWENDUNG ZUR SCHWEIZ NACH DEM ERSTEN WELTKRIEG

Die in diesem Unterkapitel getätigte Analyse der Zollvertragsverhandlungen zielt auf eine Klärung der Frage, inwieweit die Hinwendung Liechtensteins zur Schweiz nach dem Ersten Weltkrieg sicherheitspolitisch motiviert war. Basierend auf der historischen Aufarbeitung der Verhandlungen (Quaderer 2014) zeigt die Analyse, dass sicherheitspolitische Motive nur eine sehr geringe Rolle spielten und somit die Ursprünge der bis heute äusserst engen schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen vor allem wirtschaftspolitisch motiviert sind.

Durch die Aufnahme in den Rheinbund (1806) und wenig später in den Deutschen Bund (1815) wurde Liechtenstein als souveräner Staat anerkannt. In den ersten Jahren seiner Souveränität richtete sich Liechtenstein dabei politisch und völkerrechtlich auf den Deutschen Bund aus. Durch den Abschluss eines Zoll- und Steuereinigungsvertrags mit dem Kaisertum Österreich (ab 1867 Österreich-Ungarn) erfolgte im Jahr 1852 eine erste Neuorientierung der liechtensteinischen Aussenpolitik. Die bilaterale Ausrichtung nach Österreich-Ungarn intensivierte sich nach der Auflösung des Deutschen Bundes im Jahr 1866 weiter, obwohl die öffentliche Meinung in Liechtenstein bereits damals eine Umorientierung hin zur Schweiz verlangte (Batliner 1973: 24). Eine solche Umorientierung vollzog sich aber erst nach dem Ende des Ersten Weltkriegs und dem Zusammenbruch der Habsburger-Monarchie.

Am 29. März 1923 erfolgte die Unterzeichnung des Vertrags über den Anschluss Liechtensteins an das schweizerische Zollgebiet (Zollvertrag).⁷ Historisch betrachtet widerspiegelt der Zollvertrag die „ausserpolitische Konsolidierung“ Liechtensteins nach dem Ende des Ersten Weltkriegs, welche nahtlos an die „innenpolitische Festigung“ anknüpfte, die durch die Verabschiedung der

⁷ Aus Gründen der Lesbarkeit wird fortan der Begriff „Zollvertrag“ anstelle der historisch und rechtlich korrekten Bezeichnung „Zollanschlussvertrag“ verwendet.

Landesverfassung (1921) erzielt wurde (Quaderer 1993a: 16). Auch 90 Jahre später bildet der Zollvertrag das Herzstück der schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen. Ungeachtet der seit den 1970er-Jahren zunehmenden Internationalisierung und Europäisierung ist die Schweiz dabei weiterhin der wichtigste aussenpolitische und wirtschaftliche Bezugspunkt Liechtensteins.

Primäres Ziel des Zollvertrags war die Integration Liechtensteins in das Schweizer Zollgebiet, um so den liechtensteinischen Unternehmen und Handelstreibenden einen besseren Marktzugang zu ermöglichen. Der Zollanschluss war somit vor allem wirtschaftspolitisch motiviert. Angesichts des breiten thematischen Spektrums und der grossen Anzahl der im Zuge des Zollvertrags in Liechtenstein anwendbaren Schweizer Rechtsvorschriften greift es jedoch zu kurz, den Zollvertrag lediglich als Wirtschaftsvertrag zu bezeichnen. Mit Blick auf die Fragestellung dieser Studie sowie vor dem Hintergrund der Erfahrungen des Ersten Weltkriegs interessiert dabei, inwieweit Liechtenstein mit dem Zollvertrag auch sicherheitspolitische Motive verfolgte.

Die Verhandlungen zwischen Liechtenstein und der Schweiz über den Zollanschlussvertrag erstreckten sich über einen Zeitraum von beinahe vier Jahren. Erste Annäherungsversuche durch Liechtenstein erfolgten bereits im April 1919 – also nur wenige Monate nach dem Ende des Ersten Weltkrieges.⁸ Das liechtensteinische Anliegen einer verstärkten Kooperation stiess anfänglich auf viel Skepsis seitens der Schweiz. Diese Skepsis begleitete den gesamten Verhandlungsverlauf, wobei deren Gründe und Intensität innerhalb der Schweizer Verhandlungsdelegation stark variierten. Zum Leidwesen der liechtensteinischen Regierung entstanden so immer wieder Verzögerungen. Aber auch in Liechtenstein war der Zollvertrag nicht gänzlich unumstritten. Insbesondere zu Beginn der Verhandlungen war Überzeugungsarbeit nötig, um Vorbehalte bezüglich einem Verlust an Steuereinnahmen oder der Souveränität auszuräumen.

Die Schweizer Vorbehalte basierten einerseits auf einem allgemeinen Misstrauen gegenüber der liechtensteinischen Bevölkerung, welches durch die Nachbarkantone St. Gallen und Graubünden und insbesondere die Gemeinden Buchs und Sargans geschürt wurde. Dieses Misstrauen äusserte sich unter anderem im Vorwurf des organisierten Schmuggels und der Arbeitsscheu. Flankiert wurden diese Vorwürfe durch realpolitische Ängste vor einem erhöhten Lohndruck durch billige liechtensteinische Arbeitskräfte oder dem Verlust an Arbeitsplätzen durch die Verlagerung der Grenzware. Zudem galt es, technische Fragen bezüglich der Alkoholverwaltung, der Fremdenpolizei und der Viehseuchenpolizei sowie der Anwendung bestehender Staatsverträge auf Liechtenstein zu lösen. Im Zentrum stand dabei die Frage, ob zwischen den beiden Staaten eine kohärente Rechtslage und Rechtsanwendung garantiert werden konnte, ohne dass der Zollvertrag die Hoheitsrechte oder die Staatsverwaltung der Schweiz gefährde, beziehungsweise die Souveränität und Unabhängigkeit Liechtensteins infrage stelle.

Das Interesse Liechtensteins an einem Vertragsabschluss war indessen weitaus grösser. Zum Ende des Ersten Weltkriegs herrschte in Liechtenstein neben einer hohen Arbeitslosigkeit auch

⁸ Dieses Unterkapitel orientiert sich unmittelbar an den detaillierten Schilderungen zum Verhandlungsverlauf des Historikers Rupert Quaderer (siehe Quaderer 2014: Kapitel G). Literaturverweise werden nur bei wörtlichen Zitaten aufgeführt.

ein Mangel an Lebensmitteln und Rohstoffen. Zudem hatte Liechtenstein die Folgen des Währungsverlusts zu tragen. Zwar hatte auch die Schweiz eigene Interessen wie etwa die Verhinderung einer Spielbank in Liechtenstein oder eine verstärkte fremdenpolizeiliche Kontrolle und ein kontrollierendes Einwirken auf die Gesellschaftssteuer Liechtensteins. Dennoch ist es wenig überraschend, dass Liechtenstein einen beträchtlichen Preis für den Abschluss des Zollvertrages bezahlen musste, indem es durch die Übernahme verschiedener Gesetzesbereiche ohne jegliche Mitwirkungsrechte in den vom Zollvertrag erfassten Regelungsbereichen weitgehend auf die Wahrnehmung seiner eigenen Souveränität verzichtete.

Sicherheitspolitische Aspekte spielten in den Verhandlungen zum Zollvertrag auf den ersten Blick keine Rolle. Dies gilt insbesondere für Liechtenstein, welches trotz der soeben beendeten militärischen Auseinandersetzungen des Ersten Weltkriegs nicht militärischen, sondern ausschliesslich wirtschaftlichen Schutz durch die Schweiz suchte. Dieses Verhalten erklärt sich vor allem durch die Tatsache, dass Liechtenstein von militärischen Kampfhandlungen verschont geblieben war, jedoch stark unter den kriegswirtschaftlichen Einschränkungen zu leiden hatte. Obwohl sich Liechtenstein im Ersten Weltkrieg neutral verhielt, wurde es aufgrund der im Krieg weiterhin bestehenden Zollunion mit Österreich in den Wirkungsbereich der Wirtschaftssanktionen der Entente einbezogen, was zu massiven Versorgungsengpässen, aber auch Einschränkungen der Exportmöglichkeiten führte (Quaderer 1993b: 47–50). Ohne eigenes Militär sowie ohne Kampfhandlungen in der unmittelbaren Nachbarschaft war der Erste Weltkrieg für Liechtenstein somit vor allem ein Krieg der „Wirtschaftsblockaden und -boykotte“ (Quaderer 1993b: 49).

Innerhalb der Schweizer Verhandlungsdelegation bzw. der Schweizer Bundesverwaltung wurden die sicherheitspolitisch relevanten Aspekte eines Zollanschlusses Liechtensteins jedoch mehrfach diskutiert. So hatte beispielsweise das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVWD) bereits im Juni 1921 die Frage aufgeworfen, ob die Schweiz nicht von Liechtenstein verlangen könnte, in einem militärischen Konflikt den schweizerischen Truppen das Betreten seines Territoriums zu erlauben. Gleichzeitig wurde festgehalten, dass die Schweiz ausländische Truppen auf liechtensteinischem Territorium nicht dulden könne. Auch erhoffte man sich durch in Liechtenstein stationiertes Zollpersonal Beobachtungen von militärischem Interesse. Eine Verbesserung der sicherheitspolitischen Position der Schweiz durch den Einbezug des Territoriums Liechtensteins wurde in Militärkreisen allgemein als ein grosser strategischer Vorteil betrachtet.

Auch unmittelbar nach der Unterzeichnung des Zollvertrags ersuchte das Eidgenössische Militärdepartement (EMD) vom Schweizer Bundesrat intern eine Klärung der Stellung Liechtensteins zur Schweiz. Neben der geografischen Lage mit einer leicht zu verteidigenden Gebirgsfront wurde vor allem das gute Strassennetz hervorgehoben, um militärische Operationen durchführen zu können. Die daran anknüpfende Frage, ob die Schweiz bei einer ihr drohenden Kriegsgefahr weiter das Recht habe, Liechtenstein zu besetzen, wurde jedoch durch das Eidgenössische Politische Departement (EPD) klar verneint. Demnach besitze die Schweiz kein Recht, militärische Operationen in Liechtenstein vorzunehmen, da ein solches Vorgehen explizit nur aufgrund einer vorangegangenen vertraglichen Übereinkunft möglich wäre. Eine solche Über-

einkunft widerspräche aber der integralen Neutralität der Schweiz. Zudem bestünde bei der Übernahme eines militärischen Schutzes für Liechtenstein die Gefahr einer kriegerischen Verwicklung, welche gemäss dem EMD beispielsweise infolge der Unterstützung eines Habsburger Thronprätendenten durch das liechtensteinische Fürstenhaus entstehen könnte. Entsprechend wurde die interne sicherheitspolitische Diskussion der Schweiz nie direkt in die Verhandlungen über den Zollvertrag mit Liechtenstein eingebracht.

2 LIECHTENSTEINS INTERESSE AM VÖLKERBUND

Das Unterkapitel zeigt, dass die liechtensteinische Aussenpolitik nach dem Ersten Weltkrieg neben der wirtschaftspolitischen Anbindung an die Schweiz auch sicherheitspolitische Interessen verfolgte. Diese äusserten sich vor allem im Streben nach einer verbesserten internationalen Anerkennung der liechtensteinischen Souveränität und Neutralität. Die dazu anvisierte Mitgliedschaft im Völkerbund konnte mit Verweis auf die Staatenverkehrsfähigkeit Liechtensteins jedoch nicht verwirklicht werden. Nichtsdestotrotz sah Liechtenstein durch die Erklärung des Völkerbunds seine Souveränität bestätigt. Im Unterschied dazu erfolgte keine sicherheitspolitische Aufwertung, da Liechtenstein als Nicht-Mitglied weder von der Schutzmacht des Völkerbunds profitieren konnte, noch seine Neutralität international anerkannt wurde. Trotz dieser Defizite wurden mit Blick auf die internationale Zusammenarbeit keine weiteren sicherheitspolitisch motivierten Anstrengungen unternommen. Vielmehr richtete Liechtenstein die weitere Aussenpolitik vor allem bilateral und dabei insbesondere auf die Schweiz aus.

Die sicherheitspolitischen Interessen Liechtensteins nach dem Ende des Ersten Weltkriegs äusserten sich jedoch in den Bemühungen um einen Beitritt zum Völkerbund. Der Völkerbund wurde im Januar 1920 als eine internationale Organisation zur „Überwachung der Einhaltung von Friedensverträgen, Vermittlung in Konfliktfällen und zur Förderung der internationalen Kooperation“ gegründet. Seine Mitglieder verpflichteten sich, die „Unversehrtheit des Gebietes und die bestehende politische Unabhängigkeit aller Bundesmitglieder zu achten und gegen jeden äusseren Angriff zu wahren“. Diese Verpflichtung inkludierte neben Schieds-, Vermittlungs- und Rechtssprechungsverfahren auch wirtschaftliche und militärische Sanktionen gegen Aggressoren.

Bereits vor der formellen Gründung des Völkerbunds wurde in Liechtenstein die Möglichkeit eines Beitritts diskutiert. Durch die Mitgliedschaft in einer internationalen Organisation erhoffte sich Liechtenstein eine Stärkung seiner aussenpolitischen Stellung (Quaderer 2012: 85) im Sinne einer internationalen Anerkennung der Souveränität und Neutralität. Die Mitgliedschaft im Völkerbund wurde somit als ein wichtiger Schritt für die gedeihliche politische und wirtschaftliche Entwicklung Liechtenstein betrachtet. Er sollte aber auch gleichzeitig die Interessen des Fürstenhauses – insbesondere mit Blick auf die Bodenreform in der Tschechoslowakei – schützen.

Ein Aufnahmegesuch Liechtensteins wurde jedoch erst nach dem Beitritt der Schweiz eingereicht, welcher im Mai 1920 nach erfolgreicher Volksabstimmung erfolgte. Die Schweiz gehörte

nicht zu den Gründungsmitgliedern des Völkerbunds, was vor allem auf deren immerwährende Neutralität zurückzuführen ist. Erst als sich die Schweiz und die Mitglieder des Völkerbunds auf eine Erklärung zur Anerkennung der Schweizer Neutralität einigten, trat die Schweiz dem Völkerbund bei. Die Schweiz berief sich dabei auf ihre einzigartige Stellung. Diese Ausnahmestellung machte es der Schweiz unmöglich, sich für eine Anerkennung der militärischen Neutralität Liechtensteins einzusetzen. Nichtsdestotrotz unterstützte die Schweiz das liechtensteinische Beitritts-gesuch und war letztendlich auch der einzige der 28 Mitgliedstaaten des Völkerbunds, welcher im Dezember 1920 einer Aufnahme Liechtensteins zustimmte.

Als Begründung für die verweigerte Aufnahme in den Völkerbund wurde vor allem die geringe Bevölkerungsgrösse Liechtensteins angeführt. Die Mitglieder des Völkerbunds zweifelten an der Fähigkeit Liechtensteins, die Verpflichtungen eines Mitgliedes vollständig zu erfüllen (Hummer 2004). Trotz der verwehrt Aufnahme in den Völkerbund anerkannte dieser jedoch die volle Souveränität Liechtensteins (Quaderer 2012: 109). Damit wurde zumindest ein Teil der Zielsetzung Liechtensteins erfüllt. Umso mehr, als der liechtensteinische Verhandlungsleiter, Prinz Eduard von Liechtenstein, eine ausdrückliche Anerkennung der Neutralität für Liechtenstein zum damaligen Zeitpunkt als „vollkommen überflüssig“ erachtete, da Liechtenstein aufgrund seiner Grösse ohnehin von der Erbringung militärischer Dienstleistungen enthoben wäre und die Kleinheit auch einen militärischen Angriff wenig wahrscheinlich erscheinen liesse. Im Unterschied dazu nannte Prinz Eduard die Garantie der Souveränität als zentral, um im Falle eines Krieges die wirtschaftliche Lage Liechtensteins deutlich zu verbessern.

3 FRAGEN DES GRENZSCHUTZES

Der Schutz der österreichisch-liechtensteinischen Grenze in den 1933 beginnenden Krisenzeiten verdeutlicht, dass sich in den schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen durchaus eine Vermischung von wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Fragen vollzog. Gleichzeitig zeigt sich ein gestiegenes sicherheitspolitisches Interesse der liechtensteinischen Regierung. Allerdings war dieses jeweils an eine konkrete Situation gebunden und wurde im Anschluss nicht weiterverfolgt. Im Unterschied dazu wurde innerhalb der Schweizer Bundesverwaltung – insbesondere zwischen dem Politischen Department (EPD), dem Militärdepartement (EMD) und dem Volkswirtschaftsdepartement (EVWD) – die sicherheitspolitische Dimension des liechtensteinisch-schweizerischen Verhältnisses immer wieder thematisiert, ohne jedoch die liechtensteinische Regierung oder die Öffentlichkeit über diese Gespräche zu informieren.

Obwohl die Anbindung Liechtensteins an die Schweiz vorwiegend wirtschaftspolitischen Motiven folgte, stellten sich dennoch wiederholt sicherheitspolitische Fragen. Bereits wenige Monate nach dem Inkrafttreten des Zollvertrags wünschten Vertreter der Schweizer Armee Klärung der Stellung Liechtensteins zur Schweiz.⁹ Im Zentrum stand dabei aber nicht die Frage nach der Ver-

⁹ Die folgenden Unterkapitel orientieren sich unmittelbar an den detaillierten Schilderungen des Historikers Peter Geiger (siehe Geiger 2010; 2000). Literaturverweise werden nur bei wörtlichen Zitaten aufgeführt.

teidigung Liechtensteins bzw. nach dem Schutz seiner Bevölkerung, sondern ob in kritischen Zeiten die militärische Grenzbewachung an der leichter zu verteidigenden Grenze zu Österreich erfolgen könne und ob die Schweiz militärische Operationen in Liechtenstein durchführen könne. Neben der leicht zu verteidigenden Grenze und dem guten Strassennetz wurden vor allem die Nähe zur Stadt Feldkirch sowie die vollständige Kontrolle über die Rheinbrücken, insbesondere die Eisenbahnbrücke zwischen Schaan und Buchs, als Vorteile einer Einbindung Liechtensteins in das Schweizer Verteidigungskonzept aufgeführt. Als mögliche Krisenszenarien wurden innere Unruhen in Österreich genauso genannt wie erneute zwischenstaatliche Auseinandersetzungen in Europa, die zu einer grossen Zahl an Flüchtlingen führen könnten. Wie die weiteren Ausführungen zeigen, blieb der Schweizer Bundesrat jedoch eine klare, abschliessende Antwort schuldig.

Eine „Krisenzeit“ trat erstmals 1934 ein, als eine gewaltsame Machtergreifung der Nationalsozialisten in Österreich möglich schien. Es war jedoch nicht die Schweiz, sondern Liechtenstein, welches die Initiative ergriff und in Bern um eine Verstärkung der schweizerischen Grenzwehr ansuchte. Auf das Ansuchen der liechtensteinischen Regierung hin beschloss der Schweizer Bundesrat eine Verstärkung der Grenzwehr um 40 Mann sowie deren bessere Bewaffnung. Die Auswertung der entsprechenden Bundesratsprotokolle durch den Historiker Peter Geiger zeigen jedoch, dass die Diskussion über diese Massnahmen kontrovers war und von einzelnen Vertretern des Bundesrats gleichermassen der Einbezug des Schweizer Militärs und die Kündigung des Zollvertrags aufgeworfen wurden. Die Schweiz sah sich dabei mit dem Dilemma konfrontiert, dass einerseits ein Zurückweichen der Grenzwehr in einem Krisenfall oder eine überstürzte Kündigung des Zollvertrags als eine Schwäche der Schweiz ausgelegt werden könnten. Andererseits wollte sich die Schweiz nicht wegen des unbedeutenden und „unvertrauten“ Nachbarn in internationale Verwicklungen einlassen (Geiger 2000: 39). Den Mehrheitsentscheid des Bundesrates über die vorläufigen Massnahmen fasst Geiger wie folgt zusammen:

„Die Grenzwehr hatte das Forcieren der Zollgrenze Liechtenstein-Vorarlberg gleich wie an der Schweizer Grenze zu verhindern. Das gewaltsame Eindringen von Personen zur Anstiftung von Unruhen und zur Menschenentführung war in erster Linie durch die liechtensteinische Polizei zu unterbinden; auf deren Ansuchen hin konnte die Grenzwehr sie unterstützen. Für die Folgen war die liechtensteinische Regierung verantwortlich“ (Geiger 2000: 39).

Die Unsicherheit über die Stabilität Österreichs sowie das Verhältnis von Österreich und Deutschland führten seitens der Schweiz zu weiteren sicherheitspolitischen Überlegungen. So wurden konkrete Pläne über einen Ausbau der Verteidigung bei Sargans entworfen. In diesem Zusammenhang wurde intern auch zum ersten Mal ein Abkommen zwischen Liechtenstein und der Schweiz über die militärische Nutzung des Ellhorns angeregt. Auch die liechtensteinische Regierung erkundigte sich informell beim EPD über die Auffassung der Schweiz zu einem eventuellen Schutz Liechtensteins durch schweizerische Truppen.

Das EPD erklärte derweil wiederholt, dass schweizerische Truppen in Liechtenstein nicht eingesetzt werden können. Reiche der Grenzschutz gegen von Österreich eindringende Banden nicht aus oder werde Liechtenstein in militärische Operationen verwickelt, so werde sich die Grenzwehr aus Liechtenstein zurückziehen. Des Weiteren präzisierte das EPD, dass Liechtenstein

militärischen Schutz durch die Schweizer Armee nur basierend auf einer Resolution des Völkerbunds erlangen könne, sofern diese den Neutralitätsschutz Liechtensteins auf die Schweiz übertrüge. Angesichts der Ablehnung des liechtensteinischen Gesuchs zum Beitritt zum Völkerbund erschien diese Lösung allerdings nicht sehr realistisch. Folglich wurde die Frage von der liechtensteinischen Regierung nicht weiterverfolgt. Im Unterschied dazu wurden auf Schweizer Seite weitere Abklärungen unternommen. Konkret wurde ein Professor für Völkerrecht konsultiert. Die Schweiz interessierte dabei die Frage, ob die Schweiz „völkerrechtlich das unbewaffnete, kleinere Liechtenstein, wenn es sich für neutral erklärte, in seine bewaffnete Neutralität einbeziehen und im Konfliktfall militärisch verteidigen“ könne (Geiger 2010: 43).

Mangels einer Resolution des Völkerbunds und aufgrund der Teilnahme Liechtensteins am Deutschen Krieg von 1866 war die liechtensteinische Neutralität keine immerwährende und musste deshalb anlässlich konkreter Konflikte jedes Mal neu erklärt werden. Gemäss dem konsultierten Völkerrechtsexperten, Professor Walther Burckhardt, war diese Fragestellung jedoch äusserst komplex und nicht abschliessend zu beantworten. Die Frage sei zudem eher eine politische als eine rechtliche, wobei ein Drängen der Schweiz auf eine internationale Anerkennung der Neutralität Liechtensteins auch Verdächtigungen gegen die Schweiz nähren könnten. Auf der anderen Seite könne die Neutralität Liechtensteins aufgrund seiner geringen Grösse sowie aufgrund des Fehlens einer Armee ohnehin als faktisch gegeben angenommen werden. Die weiteren Aussagen von Burckhardt fasst Geiger (2010: 44) wie folgt zusammen:

„Natürlich könne die Schweiz, solange Liechtenstein ein souveräner Staat sei, nicht in Friedenszeiten die Verteidigung Liechtensteins, etwa durch Festungsbauten im Fürstentum, vorbereiten. Im Anwendungsfalle aber, wenn die Schweiz unter schwerwiegenden Umständen im Interesse der Schweiz und Liechtensteins handeln müsste, könnte sie nicht wegen rechtlicher Skrupel zuwarten. Und wenn sie dann verhinderte, dass vor ihrer Tür (...) Unruhe gestiftet würde und sie auf Verlangen der liechtensteinischen Regierung mit Grenzschutz und Militär in Liechtenstein fremde Truppen, die dort einbrächen, zurückwürfe, so könnte niemand der Schweiz nachträglich vorwerfen, sie habe, indem sie die liechtensteinische Grenze schützte, die schweizerische Neutralität verletzt“ (Geiger 2010: 44).

Obwohl die Aussagen von Burckhardt mehr „realpolitisch als völkerrechtlich“ zu verstehen waren, war seine Einschätzung letztlich entscheidend, dass die Schweiz von weiteren Aktivitäten absah, welche Liechtenstein formell in die Schweizer Neutralität miteinbeziehen oder gar zu einer aktiven Einbindung des liechtensteinischen Territoriums in das Schweizer Verteidigungskonzept führen würde (Geiger 2010: 44). Gleichzeitig leitete die Schweiz aus der engen wirtschaftlichen Beziehung aber auch eine neutralitäts- bzw. aussenpolitische Bindung Liechtensteins zur Schweiz ab. Schliesslich folgert Geiger (2010: 45), dass sich die Schweiz im Unterschied zu der in den Verhandlungen zum Zollvertrag festgelegten Leitlinie „stillschweigend und ohne sich nach innen, international oder gegenüber Liechtenstein festzulegen“ dennoch vorbehielt, „im Ernstfall Liechtenstein allenfalls militärisch mit zu verteidigen“.

Die Frage des Grenzschutzes spitzte sich in den letzten Tagen des Zweiten Weltkriegs nochmals drastisch zu, als der Druck auf die liechtensteinische Grenze zu Vorarlberg durch die Rückzugsgefechte der deutschen Truppen stark anstieg und ein grosser Flüchtlingsstrom drohte. Auf wiederholtes Ansuchen der liechtensteinischen Regierung ermöglichte die Schweiz eine Verstär-

kung der Grenzschutz. Zudem wurde die Grenze mit einer grossen Menge Stacheldrahtzaun besser gesichert. Aufgrund dieser Massnahmen sowie der bereits bestehenden engen Anlehnung der liechtensteinischen Flüchtlingspolitik an diejenige der Schweiz konnte Liechtenstein den ab Mai 1945 einsetzenden Flüchtlingsstrom gut bewältigen.

4 DIE SCHWEIZ ALS MILITÄRISCHE SCHUTZMACHT?

Die Schweiz stellte in militärischen Belangen die nationalen Interessen voran und bot Liechtenstein nur den Schutz, welcher den Schweizer Interessen diene. Konkret bedeutet dies, dass die Schweiz bei einem militärischen Angriff auf Liechtenstein, dessen Souveränität und territoriale Integrität nicht verteidigt hätte. Auch die Schweizer Grenzschutz wäre in einem Konfliktfall sofort aus Liechtenstein abgezogen worden. Auf der anderen Seite bekundeten Vertreter der Schweizer Armee mehrfach ein aktives Interesse daran, Liechtenstein in das Verteidigungskonzept der Schweiz einzubinden. Entsprechend wichtig war es für die Schweiz, genaue Kenntnisse über die Geländebeschaffenheit Liechtensteins zu gewinnen. Informationen aus Berichten der in Liechtenstein stationierten Schweizer Grenzschutz wurden dabei durch geheime Inspektionen ergänzt. Für Liechtenstein bedeutete dies aber kein Sicherheitsgewinn. Vielmehr wäre es unmittelbar Schauplatz der militärischen Auseinandersetzungen zwischen der Schweiz und einem Drittstaat geworden mit unbekanntem Folgen für die Zivilbevölkerung. Dieses Szenario wird besonders sichtbar durch die Schiesskarten der Schweiz, welche das ganze Territorium Liechtensteins abdeckten.

Die Frage, ob die Schweiz Liechtenstein bei einem Angriff verteidigen würde, wurde im Zweiten Weltkrieg wiederholt gestellt. Wie bereits mehrfach erwähnt, lag das Interesse an dieser Frage jedoch vor allem auf Schweizer Seite. So erhoffte sich die Schweiz durch den Einbezug des liechtensteinischen Staatsgebiets einerseits eine Verbesserung der schweizerischen Landesverteidigung. Andererseits fürchtete man sich vor unkontrollierten Flüchtlingsströmen, sofern die Grenzschutz in Krisenzeiten nicht durch die Armee verstärkt würde. Offiziell wurde jedoch stets betont, dass die Schweiz Liechtenstein nicht verteidigen würde und sich die Grenzschutz im Falle eines Überfalls auf Liechtenstein unverzüglich an die Schweizer Grenze zurückziehen würde. Dieser Beschluss erklärte sich vor allem durch die immerwährende Neutralität der Schweiz. Es wurde aber auch angeführt, dass eine Verstärkung der Grenzschutz durch das Militär einer Besetzung Liechtensteins sehr nahe käme und damit die Souveränität Liechtensteins verletze. Zudem gab es auch innenpolitische Gründe wie z. B. eine geringe Vertrautheit mit Liechtenstein sowie Zweifel am tatsächlichen Nutzen einer solchen Massnahme.

Der Nichtverteidigungsbeschluss galt allerdings nur für einen Angriff auf Liechtenstein. Hätte ein Angriff auf Liechtenstein gleichzeitig auch der Schweiz gegolten, hätte die Schweiz liechtensteinisches Territorium benützt, um sich zu verteidigen. Diese ambivalente Haltung – „einerseits grundsätzliche Nichtverteidigung Liechtensteins und andererseits Vorwärtsverteidigung im Kriegsfall“ – galt für die gesamte Zeit des Zweiten Weltkriegs und wurde zuletzt 1960 im Zuge einer Anfrage an das EPD bestätigt (siehe hierzu ausführlich: Geiger 2010: 122). Demnach wirkte die Schweiz „auch

ohne Verteidigungszusage als Schutz für Liechtenstein“, da es im Zweiten Weltkrieg mitverteidigt worden wäre, „wenn ein Angriff zugleich der Schweiz gegolten hätte“ (Geiger 2010: 122). Aus der Strategie der Vorwärtsverteidigung folgt allerdings auch, dass Liechtenstein bei einem Angriff auf die Schweiz unmittelbares Kampfgebiet geworden wäre. Gemäss den Sarganser Schiesskarten lag das gesamte liechtensteinische Staatsgebiet in Reichweite der schweizerischen Festungsartillerie. Dabei gab es keine ausgesparten Schusswinkel, „weder für Dorfkerne, Kirchen, Fabriken noch etwa für Schloss Vaduz oder Schloss Gutenberg“ (Geiger 2010: 181). Eine sogenannte Schutzfunktion durch die Schweiz bestand somit einzig durch die Abschreckung, welche von der Schweizer Reduit-Verteidigung ausging,¹⁰ während in einem konkreten Konfliktfall Liechtenstein zum eigentlichen Kampfgebiet geworden wäre, weshalb die Zivilbevölkerung Liechtensteins im Ernstfall wohl kaum von einer Schutzmacht Schweiz profitiert hätte.

Der Handlungsspielraum der Schweiz war durch das eigene Bekenntnis zur immerwährenden Neutralität sowie die internationale Anerkennung Liechtensteins als souveräner Staat beschränkt. Indessen hüteten sich sowohl Liechtenstein als auch die Schweiz davor, das Deutsche Reich unnötig zu provozieren. Für Liechtenstein folgte daraus, dass die Frage nach militärischem Schutz selbst im Verlauf des Zweiten Weltkrieges nie im Zentrum der Beziehungen zur Schweiz stand. Stattdessen war Liechtenstein vor allem um eine Einbindung in die wirtschaftliche Kriegsversorgung der Schweiz bemüht, was erneut das Primat der wirtschaftlichen gegenüber der militärischen Sicherheit bestätigt. Daraus folgt allerdings auch, dass die tatsächliche Rolle der Schweiz als militärische Schutzmacht Liechtenstein nicht restlos aufgeklärt ist.

¹⁰ Das Reduit war der wichtigste Teil des mit dem Operationsbefehl Nr. 13 (Reduitbefehl) vom 14. Mai 1941 abgeschlossenen neuen Verteidigungsdispositivs, das auf dem Prinzip der Abschreckung (Dissuasionsstrategie) beruhte. Die Staffelung der Verteidigung in der Tiefe mit den Grenztruppen, den vorgeschobenen mobilen Truppen im Mittelland und der stark befestigten Zentralraumstellung in den Alpen, sollte zusammen mit der vorgesehenen Zerstörung der wichtigen Nord-Süd-Verbindungen und der Aussicht auf einen langwierigen, verlustreichen Kampf im schwer zugänglichen Gebirge für den Angreifer, eine abschreckende Wirkung auf den Gegner ausüben. Zu den wichtigsten Festungen gehörten dabei die Festungswerke Sargans, St-Maurice und Sankt Gotthard (Wikipedia.org).

5 KRIEGSWIRTSCHAFTLICHE VERSORGUNG

Trotz einiger Krisen intensivierten sich die Beziehungen zwischen Liechtenstein und der Schweiz während des Zweiten Weltkriegs. Mit Blick auf die Wirtschaft und die Landesversorgung war die Stärkung der gemeinsamen Beziehungen essenziell. Die Rolle der wirtschaftlichen Schutzmacht hat der Schweiz dabei viel Sympathie in der liechtensteinischen Bevölkerung eingebracht. Durch die Einbindung in die kriegswirtschaftliche Organisation der Schweiz wurde Liechtenstein diesbezüglich faktisch die Stellung eines Schweizer Kantons eingeräumt. Die Wahrung der Unabhängigkeit und territorialen Integrität Liechtensteins während des Zweiten Weltkriegs ist aber wohl schlicht auf das Desinteresse der Nationalsozialisten an einer Besetzung Liechtensteins zurückzuführen. Zwar lässt sich nicht ausschliessen, dass die hohen sicherheitspolitischen Investitionen und die starke Mobilisierung der Schweiz eine abschreckende Wirkung auf die Nationalsozialisten hatten und somit auch zur Sicherheit Liechtensteins beitrugen. Dennoch waren es letztlich vor allem politik- und wirtschaftsstrategische Interessen, aufgrund derer Hitler von einem Angriff auf die Schweiz absah. Die Schweiz agierte somit unmittelbar als wirtschaftliche Schutzmacht Liechtensteins, während eine militärische Verteidigung Liechtensteins wohl nur zum Schutze der Schweiz erfolgt wäre und gravierende Konsequenzen für die liechtensteinische Bevölkerung gehabt hätte.

In den meisten Kriegen ist die Wirtschaft eines der zentralen Kriegsfelder. Dies galt auch für den Zweiten Weltkrieg, in welchem sich Liechtenstein von Anfang an vollständig in die schweizerische Kriegswirtschaft einbinden liess. Diese Einbindung beanspruchte den grössten Teil der aussenpolitischen Aktivitäten Liechtensteins und dauerte nach Kriegsende noch bis ins Jahr 1948 an. Die kriegswirtschaftlichen Massnahmen können im Wesentlichen als Rationierung, Kontingentierung und landwirtschaftlicher Mehranbau umschrieben werden. Die damit einhergehende „Flut von Vorschriften“ inkludierte aber auch Verbrauchslenkung, Preisvorschriften, Öffnungszeiten, Verdunkelung und Luftschutz (Geiger 2011: 162).

Liechtenstein war in der schweizerischen Kriegswirtschaftsorganisation einem Schweizer Kanton faktisch gleichgestellt. Gleich wie Kantonsvertreter besuchten Regierungsmitglieder und Beamte aus Liechtenstein die kriegswirtschaftlichen Konferenzen in Bern und wurden dort über die entsprechenden Massnahmen instruiert. Während die Schweizer Erlasse anfänglich noch zu liechtensteinischen umgeschrieben wurden, erfolgte ab 1942 eine automatische Übernahme. Die liechtensteinische Regierung konnte sich dabei auf eine Vollmacht des Landtages stützen, was eine möglichst rasche Umsetzung garantierte.

Für Liechtenstein war die kriegswirtschaftliche Versorgung durch die Schweiz essenziell. Entsprechend dankbar zeigten sich die Politiker und die Bevölkerung. Dies äusserte sich in verschiedenen Freundschaftsgesten wie beispielsweise die Trauerbezeugung für Bundesrat Motta, Heuhilfen oder eine Sammlung für das schweizerische Rote Kreuz. Auch der Historiker Peter Geiger (2011: 165) sieht aufgrund der Einbindung Liechtensteins in die schweizerische Kriegswirtschaftsorganisation eine grosse „Dankesschuld gegenüber der Schweiz“. Allerdings verfolgte die Schweiz auch eigene Interessen. So wollte die Schweiz Liechtenstein nicht ans Reich verlie-

ren, um sich selbst eine Pufferzone zu bewahren. Zudem stellte die Schweiz nach Kriegsende Liechtenstein eine Rechnung für Lebensmittellieferungen, die letztlich erst durch den Abtausch des Ellhorns vollständig beglichen werden konnte.

Des Weiteren wurde das wirtschaftliche Entgegenkommen der Schweiz immer wieder durch Kontrollen und Mahnungen gegenüber Liechtenstein flankiert. Entsprechend lang ist die Liste kleinerer zwischenstaatlicher politischer Konflikte während des Zweiten Weltkrieges. Besonders umstritten waren die fremdenpolizeilichen Beziehungen, das heisst, die Regelung bezüglich Eintritt, Aufenthalt und Tätigkeit von in Liechtenstein ansässigen Ausländern in die Schweiz, aber auch die liechtensteinische Flüchtlingspolitik. Liechtenstein hatte seine Flüchtlingspolitik bereits zu Beginn des Krieges eng an diejenige der Schweiz angelehnt und mit dem fremdenpolizeilichen Abkommen von 1941 die Kontrolle sogar mehrheitlich an die Schweiz übertragen. Die Schweiz erwirkte zudem ein Mitspracherecht bei Einbürgerungen in Liechtenstein, um Finanzeinbürgerungen zu begrenzen (Schwalbach 2012).

Seitens des Militärs und der Grenzwehr, aber auch der an Liechtenstein angrenzenden Schweizer Gemeinden bestand wegen des Verdachts auf Spionage und Schmuggel sowie der mangelhaften Einhaltung der schweizerischen kriegswirtschaftlichen Vorschriften ein stetes Misstrauen gegenüber Liechtenstein. Ferner kritisierte die Schweiz mehrfach die ungenügende Verhinderung nationalsozialistischer Anschlusspropaganda, was wiederum zu einer erhöhten Sorge um die innenpolitische Stabilität Liechtensteins führte. Auch ein in Liechtenstein untergetauchter Schweizer Militärdienstverweigerer belastete die gegenseitigen Beziehungen. Um Druck auf die liechtensteinische Regierung auszuüben, drohte die Schweiz informell sogar wiederholt mit der Kündigung des Zollvertrags. Zugleich intensivierte sie mehrfach – und ohne Kenntnis der liechtensteinischen Regierung – nachrichtendienstliche Tätigkeiten in Liechtenstein, um sowohl die politische Stabilität Liechtensteins aber auch dessen Loyalität zur Schweiz besser zu überwachen.

6 DIE ZEIT NACH 1945

Nach dem Zweiten Weltkrieg schritt die Intensivierung der liechtensteinisch-schweizerischen Beziehungen weiter voran. Mit dieser Intensivierung geht jedoch auch eine Verschiebung der Schwerpunkte einher. Dies gilt sowohl mit Blick auf die behandelten Themen als auch die involvierten Gremien und Ebenen (Köppel 2000: 50). Während unmittelbar nach Kriegsende staatspolitische Bedürfnisse sowie wirtschafts- und finanzpolitische Fragen im Zentrum standen, rückten ab Mitte der 1950er-Jahre technisch-praktische Fragen der regionalen Kooperation immer stärker in den Vordergrund. Statt zwischenstaatlich zwischen Vaduz und Bern wurde nunmehr stärker mit den unmittelbaren Nachbarkantonen St. Gallen und Graubünden verhandelt. Dieser Wandel ist Ausdruck einer sehr positiven Entwicklung der schweizerisch-liechtensteinischen Beziehung, waren doch die beiden Nachbarkantone anfänglich gegenüber Liechtenstein besonders kritisch eingestellt.

Die ersten Nachkriegsjahre waren geprägt von den Nachwirkungen des Zweiten Weltkrieges. Während in Liechtenstein eine grosse Dankbarkeit gegenüber der wirtschaftlichen Schutzmacht

Schweiz vorherrschte, zeigte sich die Schweiz deutlich kritischer. Gemäss dem Historiker Iwan Köppel war die Schweiz gegenüber Liechtenstein unmittelbar nach Kriegsende kritisch eingestellt und zweifelte an dessen politischer Zuverlässigkeit. Zugleich bestand ein gewisser Unmut, „der kleine, schutzbedürftige Nachbar profitiere über Gebühr vom Goodwill und von Leistungen der Schweiz, ohne dafür eine genügende Gegenleistung zu bringen“ (Köppel 2000: 192). In den ersten Jahren nach dem Krieg war Liechtenstein folglich vor allem bemüht, das Vertrauen der Schweiz wiederzugewinnen.

Eine Hypothek Liechtensteins war dabei der Umgang mit den „Holmston-Russen“, welche im Mai 1945 nach Liechtenstein flüchteten. Dabei handelte es sich um den 500 Personen zählenden Rest der I. Russischen National-Armee der Deutschen Wehrmacht. Da die Schweiz vor dem Hintergrund ihrer Beziehung zu Russland weder willig noch fähig war, die Holmston-Russen aufzunehmen, musste Liechtenstein selbst eine Lösung finden. Für Liechtenstein war dies jedoch nur eine von vielen Herausforderungen. So galt es unter anderem, NS-Anhänger auszuweisen und Unterlagen über Guthaben von deutschen Staatsbürgern bereitzustellen. Bei allen diesen Fragestellungen blickte Liechtenstein zuerst in die Schweiz. Auf der anderen Seite verwies die Schweiz immer wieder auf die Souveränität Liechtensteins und damit die Notwendigkeit einer eigenständigen liechtensteinischen Lösung. Generell bemerkt Köppel, dass die Schweizer Bundesbehörden nicht über eine einheitliche Strategie im Umgang mit Liechtenstein verfügten. So schwankte die Rolle der Schweiz zwischen „Wohlwollen und Hilfsbereitschaft des grösseren Partners und dem Verdruss, daraus selbst keinen grösseren Nutzen ziehen zu können“ (Köppel 2000: 195). Entsprechend beharrte die Schweiz einmal „unnachgiebig, hart und pedantisch auf ihren Ansichten und Forderungen“ und zeigte ein andermal Kulanz und Verständnis gegenüber dem kleinen Nachbarn (ebd.: 228). Gemäss Köppel setzte die Schweiz Liechtenstein aber kaum je offiziell und explizit unter Druck. Vielmehr übte sie einen sanften Druck aus, indem sie verschiedene Verhandlungsgegenstände verknüpfte.

Mit Blick auf die Fragestellung dieser Studie sind vor allem der Ellhorn-Handel und die Waffenplatz-Einigung hervorzuheben. Bereits vor dem Zweiten Weltkrieg bekundete die Schweiz ein Interesse am liechtensteinischen Ellhorn, welches die Grenzfestung von Sargans – und somit einen zentralen Pfeiler des Schweizer Reduits – verstärken sollte. In nicht-öffentlichen Verhandlungen einigten sich die Schweiz und Liechtenstein auf einen Abtausch des Ellhorns mit einem gleichwertigen Gebiet, wobei die Schweiz Liechtenstein gleichzeitig mit verschiedenen weiteren Zugeständnissen köderte. Bevor das Abkommen jedoch unterzeichnet werden konnte, nahmen die Verhandlungen eine unerwartete Wendung, die schliesslich zu einem Abbruch führten. Ausschlaggebend für diese Wendung waren unter anderem der Widerstand der Gemeinde Balzers, unterschiedliche Haltungen innerhalb der liechtensteinischen Regierung und eine gewisse Sorge vor der Reaktion des Deutschen Reichs. Die plötzliche Wendung konsternierte die Schweiz und trug wesentlich zu den Zweifeln an der politischen Verlässlichkeit der liechtensteinischen Regierung bei. Gleichwohl verzichtete die Schweiz während des Kriegsverlaufs auf irgendwelche Sanktionen. Nach Kriegsende erfolgte dann die „ultimative Forderung“ der Schweiz bezüglich eines Abtauschs des Ellhorns (Brunhart 1999: 10). Die Verhandlungen wurden erneut aufgegriffen, wobei die Schweiz erst eine Verknüpfung mit fremdenpolizeilichen Fragen und später mit

der Lebensmittelschuld Liechtensteins und dem Fortbestand des Zollvertrags erwirkte. Aufgrund dieses Drucks kam es trotz Widerstand der Balzner Bevölkerung 1948 zu einer Einigung, welche schliesslich die Grundlage für einen neuen Grenzvertrag bildete.

Die Ellhorn-Verhandlungen verdeutlichen die grosse Relevanz, welche sicherheitspolitischen Themen in der Schweiz zugemessen wurde. Zugleich können die Verhandlungen dahingehend interpretiert werden, dass die Schweiz bei Angelegenheiten, die die nationale Sicherheit betreffen, resoluter auftritt und sich weniger kompromissbereit zeigt. Am Beispiel der Ellhorn-Verhandlungen war das energische Auftreten der offiziellen Schweiz aber auch durch den abrupten Verhandlungsabbruch von 1938/39 sowie das starke Engagement des EMD sowie der Armee bedingt. Nichtsdestotrotz ist das Verhandlungsergebnis für Liechtenstein positiv zu bewerten. Einerseits erfolgten keinerlei Anpassungen an bestehenden Verträgen, insbesondere am Zollvertrag, andererseits konnte in verschiedenen Bereichen ein Entgegenkommen der Schweiz erwirkt werden. Die erhoffte Garantie einer Evakuierung der Balzner Bevölkerung im Kriegsfall konnte jedoch nicht erlangt werden. Entsprechend überrascht es nicht, dass innerhalb der Balzner Bevölkerung grosse Vorbehalte gegen den Abtausch des Ellhorn überdauerten (Vogt 1995; Brunhart 1999).

Die Vorbehalte der Balzner Bevölkerung waren nicht unbegründet. In unmittelbarer Nähe zur Schweizer Grenze und der Festung Sargans lebend, waren sie immer wieder mit schweren Belastungen konfrontiert. Es handelte sich dabei um „Lärm, Anzünden von Waldungen, Bodenenteignungen, wirtschaftliche Beeinträchtigungen, Verkehrsbehinderungen, Souveränitätsverletzungen, Blindgängergefahr, ja sogar Schüsse und Granatfeuer über die Grenze hinweg“ (Brunhart 1999: 5). Einzelne Geschosse der Schweizer Armee detonierten sogar über dem Zentrum des Malbuntals (Köppel 2000: 167). Die genannten Faktoren waren auch Gegenstand der Vereinbarung über den Waffenplatz St. Luzisteig. Die Vereinbarung wurde 1969 nach langen Verhandlungen abgeschlossen. Durch die Vereinbarung respektierte Liechtenstein das „legitime Interesse der Schweiz, ihrer Armee einen möglichst hohen Ausbildungsstand zu sichern“, während das EMD neue Vorschriften für den Betrieb des Waffenplatzes erliess. Diese sahen im Wesentlichen eine zeitliche Begrenzung der Schiesszeiten, eine Verlagerung des Zielgebiets sowie verschiedene Lärmschutzmassnahmen vor. Im Vorfeld der Vereinbarung konnte zudem eine Entschädigung für militärische Schäden am Balzner Wald sowie eine Kostenbeteiligung an den gemeinsam genutzten Waldstrassen erwirkt werden.

Die Einigung war ein wichtiger Schritt, um die Gemüter der Balzner Bevölkerung zu beruhigen. Trotz der Einigung kam es allerdings immer wieder zu Problemen. Hervorzuheben ist dabei zweifelsohne der Waldbrand von 1985, welcher durch Schiessübungen der Schweizer Armee ausgelöst wurde (Vogt 1995: 212–215). Die Vereinbarung über die Nutzung und den Betrieb des Waffenplatzes St. Luzisteig wurde mehrfach angepasst. Zu diesem Zwecke wurde eine paritätische Waffenplatzkommission eingesetzt, welche alle grenzüberschreitenden Fragen behandelt, die sich aus der Nutzung des Waffenplatzes ergeben. Liechtenstein ist dabei durch die Regierung, die Gemeinde Balzers und die Bürgergenossenschaft Balzers vertreten. Die letzte Überarbeitung der Vereinbarung datiert von 2010 und berücksichtigt die Einführung des neuentwickelten Gesamtsystems Simulationsunterstützung für Gefechtsübungen (SIMUG/SIMKIUG), auf-

grund dessen die konventionelle Gefechtsausbildung mit scharfen Schutzwaffen schrittweise zurückgeht. Entsprechend ist davon auszugehen, dass die oben genannten Vorbehalte der Balzner Bevölkerung künftig nur mehr eine geringfügige Rolle spielen werden.

7 DIE RECHTLICHEN UND POLITISCHEN BEZIEHUNGEN ZUR SCHWEIZ

Die rechtlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein sind äusserst eng. Sie erstrecken sich auf beinahe alle Politikfelder und bedingen mehrfach, dass Liechtenstein für die Dauer eines kündbaren Vertrages die Ausübung gewisser Hoheitsrechte an die Schweiz abtritt. Auch die politischen Beziehungen sind sehr freundschaftlich. Im Zentrum steht dabei der unmittelbare Austausch auf Verwaltungsebene. Dank dieser engen Beziehungen gelingt es Liechtenstein, auch seine Verwundbarkeit durch einen bewaffneten Konflikt und den damit zu assoziierenden Bedrohungen stark zu vermindern. Hervorzuheben ist dabei die gemeinsame Kooperation in den Bereichen Aussenwirtschaft, Polizei und Grenzschutz, Bevölkerungsschutz, kritische Infrastruktur und Aussenpolitik. Allerdings würde die Schweiz in einem konkreten Konfliktfall nicht als militärische Schutzmacht Liechtensteins agieren. Vielmehr erstreckt sich die integrale Neutralität der Schweiz und die daraus abgeleitete Maxime, in einem Kriegsfall alle Staaten gleich zu behandeln, auch auf Liechtenstein. Somit verbleibt Liechtenstein in der international betrachtet einzigartigen Lage, wonach es zur Verteidigung der nationalstaatlichen Souveränität, Unabhängigkeit und territorialen Integrität weder über eine eigene Armee noch über eine militärische Schutzmacht verfügt. Wie die ersten beiden Teile dieser Studie gezeigt haben, folgt daraus jedoch nicht zwangsläufig eine grössere Bedrohung Liechtensteins. Vielmehr ist die sicherheitspolitische Situation Liechtensteins bestimmt durch die Neutralität seiner Nachbarstaaten und durch das innenpolitische Primat der wirtschaftlichen gegenüber der militärischen Sicherheit.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht werden mit Blick auf die transnationalen Beziehungen zweier oder mehr Staaten eine sektorale und eine vertikale Dimension unterschieden. Die sektorale Dimension beschreibt dabei die thematische Ausdehnung – also die Anzahl der durch eine bilaterale oder multilaterale Vereinbarung geregelten Politikfelder –, während die vertikale Dimension auf die Analyse der institutionellen Organisation zielt – also die durch eine bi- oder multilaterale Vereinbarung eingesetzten Institutionen sowie die Intensität der damit verbundenen Kompetenzübertragung. Die Heterogenität der internationalen Beziehungen lässt jedoch kaum global gültige Schlüsse über das Ausmass zwischenstaatlicher bzw. internationaler Kooperation entlang der genannten Dimensionen zu. Nichtsdestotrotz können – insbesondere mit Blick auf die europäischen Staaten – folgende Trends isoliert werden: 1) bi- und multilaterale Beziehungen der europäischen Staaten haben in den vergangenen Jahrzehnten stark zugenommen, wobei eine Verlagerung von bilateralen zu multilateralen Beziehungen stattgefunden hat; 2) bi- und multilaterale Beziehungen erstrecken sich auf nahezu alle Politikfelder, wobei die Intensität und Vertiefung der Beziehungen je nach Politikfeld variieren kann; 3) die Institutionalisierung bi- und multilateraler Beziehungen wird immer ausgeprägter, wonach das klassische Modell der intergouvernementalen Zusammenarbeit vermehrt durch supranationale Elemente

ergänzt wird; 4) die Integration sowohl entlang der sektoralen als auch der vertikalen Dimension in den *low politics* – also den „unpolitischen“, mehrheitlich durch technokratische Regulierung bestimmten Bereichen wie z. B. Wirtschaft, Kultur und Verkehr – reicht weiter als in den *high politics* – also den genuin „politischen“, auf den Erhalt und die Ausdehnung der nationalen Macht zielenden Bereichen wie z. B. Sicherheits- und Aussenpolitik. Vor diesem Hintergrund werden in der Folge die schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen analysiert, wobei sicherheitspolitische Aspekte im Zentrum stehen.

7.1 Ausdehnung und Intensität der schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen

Die skizzierten Dimensionen und Trends helfen, die schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen systematisch zu erfassen. Weitere mögliche Ansätze einer systematischen Erfassung liefern die Rechtswissenschaftler Gerard Batliner (1973) und Martin Salomon (2012). Batliner unterscheidet grundsätzlich drei Gruppen von Verträgen: 1) völkerrechtliche nicht-politische Verbindungen auf der Basis der Gleichheit; 2) Verbindungen auf der Basis partieller Ungleichheit; und 3) den Vertrag über die diplomatische Vertretung und die Regelung der diplomatischen Beziehungen. Dabei sind für Batliner vor allem Verträge der zweiten Gruppe von Bedeutung, da sie vom völkerrechtlichen Idealtypus eines zwischenstaatlichen Vertrags abweichen, indem Liechtenstein für die Dauer eines kündbaren Vertrages die Ausübung gewisser Hoheitsrechte an die Schweiz abtritt.

Das prominenteste Beispiel eines solchen Vertrags ist zweifelsohne der Zollvertrag. Gemäss Art. 4 des Zollvertrags ist die gesamte bestehende und während der Dauer des Zollvertrags neu hinzukommende schweizerische Zollgesetzgebung und die übrige Gesetzgebung, soweit der Zollanschluss ihre Anwendung bedingt, in Liechtenstein anwendbar. Dies gilt auch bezüglich der von der Schweiz mit Drittstaaten abgeschlossenen Handels- und Zollverträge. Eine liechtensteinische Mitsprache ist dabei nicht vorgesehen.¹¹

Die Systematisierung von Batliner verdeutlicht vor allem die weitreichende Integration der schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen entlang der vertikalen Dimension. Auffallend ist dabei, dass mit Ausnahme paritätischer Kommissionen – welche meist nur über sehr beschränkte Befugnisse verfügen – keine eigentlichen Institutionen geschaffen wurden. Vielmehr beschränkt sich die Institutionalisierung in den schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen auf eine einseitige Kompetenzübertragung an die Schweizer Behörden und Staatsorgane durch Liechtenstein. Die damit geschaffene Hierarchisierung unterminiert die Souveränität Liechtensteins und schafft – zumindest auf der Input-Seite – ein grosses Legitimationsdefizit. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass mit der Kündigungsklausel der anfänglich genannte Souveränitätsanker wohl nur mehr deklaratorische Bedeutung hat.¹² Folglich legitimieren sich die schwei-

¹¹ Allerdings wird Liechtenstein jeweils über neue zollvertragsrelevante Vorlagen informiert und hat so die Möglichkeit, diese zu kommentieren. Welche Einflussnahme Liechtenstein so auf die für Liechtenstein relevante Rechtsetzung der Schweiz hat, wurde aber nie systematisch untersucht.

¹² Siehe Gutachten von Jakob Lorenz vom 15. Mai 1923 zuhanden des liechtensteinischen Landtages: Zwar werde die Souveränität in den vom Zollvertrag erfassten Bereichen aufgehoben, diese bestehe aber „grundsätzlich dennoch, da der Vertrag kündbar“ sei (zitiert nach Rupert Quaderer 2014). Aus heutiger Sicht ist jedoch äusserst fragwürdig,

zerisch-liechtensteinischen Beziehungen praktisch ausschliesslich über ihren Output, das heisst, über eine weitgehend reibungslose Zusammenarbeit, welche Liechtensteins Verwaltung entlastet und den liechtensteinischen Unternehmen einen Zugang zum Schweizer Binnenmarkt verschafft.

Eine weitere Klassifikation der rechtlichen Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein bietet Salomon (2012), welcher sich jedoch ausschliesslich auf regionale Vereinbarungen konzentriert. Als Formen der Kooperation werden dabei der Staatsvertrag, das Regierungsübereinkommen, das Verwaltungsübereinkommen und der privatrechtliche Vertrag unterschieden. Die Analyse von Salomon erlaubt folgende Rückschlüsse auf die bilateralen Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein sowie deren Bedeutung für die liechtensteinische Aussenpolitik: 1) die schweizerisch-liechtensteinische Zusammenarbeit erstreckt sich auf alle Themenbereiche des liechtensteinischen Landes- oder Staatsvertragsrechts, wobei die Kooperation in den Bereichen Gesundheit, Arbeit und soziale Sicherheit besonders intensiv ist; 2) die vertragliche Kooperation hat in den letzten beiden Jahrzehnten sehr stark zugenommen, wobei vor allem Verwaltungsübereinkommen und privatrechtliche Verträge abgeschlossen wurden. Konkret bedeutet dies, dass sich die bereits Mitte der 1950er-Jahre festgestellte Verlagerung der vertraglichen Zusammenarbeit von klassischen zwischenstaatlichen Problemen hin zu technisch-praktischen Fragen weiter intensiviert hat. Die starke Zunahme an Abkommen seit der Jahrtausendwende widerspiegelt dabei wohl auch ein verstärktes Bedürfnis der liechtensteinischen Regierung, durch transparente Regulierung Rechtssicherheit zu schaffen und die nationalstaatliche Souveränität zu konsolidieren (Frommelt 2011).

Die Analysen von Batliner und Salomon zeigen, dass die schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen sowohl auf der vertikalen als auch der sektoralen Dimension politischer Integration ein im internationalen Vergleich einzigartiges Niveau erreicht haben. Konkret bedeutet dies, dass Liechtenstein in der Zusammenarbeit mit der Schweiz einerseits mehrfach bereit war, seine Souveränität – insbesondere bezüglich der Rechtsetzung und Rechtskontrolle – weitgehend an die Schweiz zu übertragen und andererseits praktisch alle Politikfelder – zumindest teilweise – dieser Zusammenarbeit zu unterstellen.

7.2 Mögliche Erklärungen der engen Beziehungen

Die äusserst engen schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen können vor allem mit der Kleinräumigkeit und dem daraus resultierenden Ressourcenmangel Liechtensteins erklärt werden. Gerade mit Blick auf die Bereitstellung verschiedener öffentlicher Dienstleistungen bewirkt dabei die Grösse eines Staates positive Skaleneffekte, welche Liechtenstein nur nutzen kann, wenn es diese Dienstleistungen an einen grösseren Staat delegiert. Genau diese Delegation steht deshalb am Beginn der meisten Verträge zwischen der Schweiz und Liechtenstein. Damit eine solche Delegation möglich wird, ist jedoch eine hohe Kohärenz der Interessen sowie ein gegenseitiges Vertrauensverhältnis der beteiligten Staaten nötig.

inwieweit der Zollvertrag angesichts der gegenwärtigen Intensität der Beziehungen tatsächlich noch kündbar ist.

Das gute Funktionieren der schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen steht angesichts zahlreicher Beteuerungen von Vertretern der Exekutive und Legislative ausser Frage. Gemäss der liechtensteinischen Regierung (2012: 27-28) waren die Beziehungen „wohl noch nie so intensiv und vielfältig wie heute“, weshalb die Schweiz zweifelsohne „der wichtigste bilaterale Partner Liechtensteins“ ist. Als Ausdruck der sehr engen, freundschaftlichen Beziehungen werden von der Regierung neben den verschiedenen vertraglichen Abkommen vor allem die „zahlreichen Kontakte auf der politischen Ebene“ hervorgehoben. So erfolgten im Jahr 2012 ca. ein halbes Dutzend bilateraler Treffen der Fachminister (Regierung 2013a). Aus politikwissenschaftlicher Sicht wird die Intensität der schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen jedoch vor allem durch den unmittelbaren und steten Austausch auf der Ebene der Verwaltung sowie der daraus resultierenden Vernetzung deutlich. Diese funktionale, meist unpolitische Zusammenarbeit bildet den eigentlichen Kern der guten schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen. Selbst wenn keine formelle Kooperation besteht, dient die Schweiz immer noch als Referenzwert und somit als Informations- und Inspirationsquelle.

Aufgrund der umfassenden Beziehungen entsteht aber auch immer wieder Diskussionsbedarf. Als aktuelle Beispiele nennt die Regierung den Sozialversicherungs- und Gesundheitsbereich, den Zahlungsverkehr sowie die flankierenden Massnahmen der Schweiz zum Freizügigkeitsabkommen mit der EU (Regierung 2012: 28). Zudem bestehen unterschiedliche Meinungen über die Angemessenheit und Notwendigkeit eines neues Doppelbesteuerungsabkommens zwischen der Schweiz und Liechtenstein, welches eine Quellensteuer für Schweizer Grenzgänger beinhaltet. Des Weiteren ist Liechtenstein aufgrund seiner EWR-Mitgliedschaft immer wieder gezwungen, die rechtlichen Beziehungen zur Schweiz anzupassen, da die Schweiz aufgrund sektorieller Abkommen mit der EU über ein etwas geringeres Integrationsniveau verfügt.¹³ Schliesslich wird das schweizerisch-liechtensteinische Verhältnis durch parlamentarische Eingänge sowohl auf Bundes- als auch Kantonsebene thematisiert, wobei eine kurze Analyse der vergangenen zehn Jahre zeigt, dass nur ein kleiner Teil sich tatsächlich kritisch gegenüber Liechtenstein äussert.

Zusammenfassend lässt sich in den rechtlichen und politischen Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein ein gewisser „Spill over“ erkennen: Die Theorie des Spill over besagt, dass am Beginn der Kooperation vertragliche Absprachen zur Regelung ökonomischer und sozialer Probleme in kleineren, überschaubaren, versachlichten bzw. unpolitischen Teilbereichen stehen. Erfolgreiche Lösungsansätze greifen dann auf weitere Teilgebiete über und verdichten sich, um sowohl Transaktionskosten als auch negative Externalitäten der bisher bestehenden Kooperation zu senken. Eine solche Verdichtung ergab sich auch in den schweizerisch-

¹³ Umgekehrt erschwert das bilaterale Verhältnis die Integration Liechtenstein in den EWR. Ein besonders aktuelles und thematisch passendes Beispiel ist die Übernahme der Richtlinie 2009/43/EG zur Vereinfachung der Bedingungen für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern, von welcher Liechtenstein aufgrund seiner Zollunion mit der Schweiz ausgenommen wurde. Der Export von Verteidigungsgütern aus Liechtenstein und deren Import nach Liechtenstein benötigt deshalb – analog zu den Gütern aus und für die Schweiz – weiterhin eine Bewilligung des Schweizer Staatssekretariats für Wirtschafts (SECO) (siehe auch Bundesgesetz über das Kriegsmaterial). Die geringe Anzahl ausgestellter Bewilligungen zwischen 1999 und 2012 (10 Export- und 17 Importbewilligungen) verdeutlicht allerdings die geringe Relevanz dieser Güterkategorie.

liechtensteinischen Beziehungen, wonach einerseits die tatsächliche Anwendung des Zollvertrags weit über die Regelung von Zollfragen hinausreicht und andererseits seit der Unterzeichnung des Zollvertrags etliche neue Abkommen mit der Schweiz abgeschlossen wurden.

7.3 Der bewaffnete Konflikt in den schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen

Der eingangs genannte Gegensatz innerhalb der internationalen Beziehungen zwischen fehlender oder lediglich bruchstückhafter Kooperation in den Bereichen der *high politics* und vertiefter bzw. umfassender Kooperation in den *low politics* wird hinsichtlich der militärischen Verteidigung der nationalstaatlichen Souveränität besonders deutlich. Entsprechend schwierig gestaltet sich die transnationale Kooperation. So verfügen auf der internationalen Ebene mit der UNO, der NATO und der EU zwar verschiedene Internationale Organisationen durchaus über sicherheitspolitische Kompetenzen, diese sind jedoch meist nur sektor- und kontextbezogen und zudem an das Einstimmigkeitsprinzip gebunden.

Nichtsdestotrotz können gerade Kleinstaaten durch die internationale Kooperation einen gewissen Schutz erlangen. Hervorzuheben ist dabei zweifelsohne Island, welches trotz einer sehr kleinen Armee ein ordentliches NATO-Mitglied ist und somit unmittelbar von deren Schutzmacht profitiert (Kristjansson und Cela 2011). Ähnliches gilt für die baltischen Staaten, welche nach der Implosion der Sowjetunion einen möglichst raschen Beitritt zur NATO anstrebten und deren Territorien zwischenzeitlich sowohl durch die EU als auch die NATO geschützt sind (Schmidt 2003).

Neben internationalen Sicherheitsverbänden gibt es auch regionale und bilaterale Vereinbarungen. Ein Beispiel einer regionalen Vereinbarung ist der Vertrag zur Errichtung des Regional Security System (RSS).¹⁴ Das RSS dient der Sicherheit und Stabilität der östlichen Karibik, indem es die Mitgliedstaaten zu einer engen Kooperation in sicherheitspolitischen Fragen verpflichtet (siehe insbesondere Art. 4 RSS). Schliesslich lassen sich in den internationalen Beziehungen auch bilaterale Vereinbarungen zur Regelung der zwischenstaatlichen Kooperation beobachten. So haben sich verschiedene Staaten – unter anderem auch Island – durch eine bilaterale Vereinbarung den militärischen Schutz der USA gesichert.¹⁵

Auch die hinsichtlich ihrer Einwohnerzahl unmittelbar mit Liechtenstein vergleichbaren Staaten Andorra und Monaco verfügen über bilaterale Sicherheitsabkommen. Im Falle von Monaco ist die französische Schutzmachtstellung in ein Freundschafts- und Kooperationsabkommen eingebunden, welches zwar nicht unmittelbar auf einen bewaffneten Konflikt verweist, aber festhält, dass Frankreich die Verteidigung der Unabhängigkeit und Souveränität Monacos garantiert. Das Abkommen wurde bereits 1918 abgeschlossen und im Oktober 2002 erneuert.¹⁶ Im Falle von Andorra ernennt der Vertrag über die gute Nachbarschaft, Freundschaft und Zusammenarbeit

¹⁴ Treaty Establishing the Regional Security System (1996): <http://www.state.gov/p/wha/rls/70686.htm>

¹⁵ Meist erfolgt dies im Austausch mit der Eröffnung einer US-Militärbasis auf dem eigenen Staatsterritorium (Thorhallsson and Vignisson 2004).

¹⁶ Traité destiné à adapter et à confirmer les rapports d'amitié et de coopération entre la République Française et la Principauté de Monaco: <http://mjp.univ-perp.fr/constit/mon2002.htm>

zwischen Spanien, Frankreich und Andorra sowohl Frankreich als auch Spanien zur Schutzmacht der Souveränität, Unabhängigkeit und territorialen Integrität Andorras.¹⁷ Auch San Marino verfügt mit der Konvention über Freundschaft und gute Nachbarschaft über ein bilaterales Abkommen mit Italien, welches seine Unabhängigkeit schützt.

Die Auflistung zeigt, dass die Souveränität, Unabhängigkeit und territoriale Integrität eines Klein- oder Kleinststaates durchaus durch bilaterale oder internationale Verträge geschützt werden kann. Folglich wäre eine solche Konstellation auch im Falle Liechtensteins denkbar. Aufgrund der engen schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen wäre im Falle einer bilateralen Kooperation die Schweiz die logische Schutzmacht. Da Liechtenstein mehrfach Aufgaben an die Schweiz delegierte, die aus politikwissenschaftlicher Sicht ausschliesslich dem Gewaltmonopol eines souveränen Nationalstaates unterliegen, kann vonseiten Liechtensteins der Schutz der nationalstaatlichen Souveränität auch nicht als ein Argument gegen eine solche Kooperation verwendet werden.

Dennoch zeigt die systematische Aufarbeitung der rechtlichen Beziehungen zwischen Liechtenstein und der Schweiz, dass der Schutz der territorialen Integrität, der Unabhängigkeit und der Souveränität Liechtensteins im Falle eines bewaffneten Konflikts durch das bilaterale Vertragswerk nicht abgedeckt ist. Folglich gibt es innerhalb des gegenwärtigen liechtensteinischen Staatsvertragsrechts kein einziges Abkommen, welches explizit auf das Verhältnis zwischen Liechtenstein und der Schweiz im Falle eines bewaffneten Konflikts zielt. Damit verbleibt Liechtenstein in einer international betrachtet ziemlich einzigartigen Situation, dass es zum einen keine Armee besitzt und zum anderen über keine Schutzmacht hinsichtlich seiner Souveränität, Unabhängigkeit und territorialen Integrität verfügt.

7.4 Mögliche Erklärungen für das Fehlen einer militärischen Schutzmacht

Mit Blick auf die Schweiz lässt sich diese Lücke in den schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen – also das Fehlen einer Garantie zum Schutze der liechtensteinischen Souveränität, Unabhängigkeit und territorialen Integrität – mit der integralen Neutralität der Schweiz erklären. Aufgrund ihrer Neutralität räumte die Schweiz der Sicherheitspolitik und insbesondere der Landesverteidigung immer einen besonderen Stellenwert ein.¹⁸ Diese Sonderstellung hat sich bereits in den Ausführungen zu den historischen Beziehungen gezeigt: 1) wurde die Sicherheitspolitik mit Verweis auf die Schweizer Neutralität und die Souveränität Liechtensteins trotz manifester Schweizer Interessen immer wieder von der vertraglichen Kooperation ausgespart; und 2) wurden sicherheitspolitische Forderungen – wenn sie dann tatsächlich offiziell artikuliert wurden – durch die Schweiz mit besonderem Nachdruck verfolgt. Aufgrund ihrer Neutralität reagiert die Schweiz ferner sehr zögernd auf internationale Kooperationsversuche. Dies er-

¹⁷ Tratado de Buena Vecindad, Amistad y Cooperación entre el Reino de España, la República Francesa y el Principado de Andorra, hecho en Madrid y París el 1 de junio de 1993 y en Andorra la Vieja el 3 de junio de 1993: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1993-16868>

¹⁸ An dieser Stelle ist hervorzuheben, dass auch Österreich ein neutraler Staat ist und somit – trotz einer etwas unterschiedlichen Neutralitätskonzeption – aus ähnlichen Gründen wie die Schweiz wohl keine Schutzgarantie für Liechtenstein abgeben könnte.

schwerte es der Schweiz auch, Liechtensteins Einbindung in internationale Sicherheitsregime zu unterstützen, was sich insbesondere im Zuge der liechtensteinischen Bemühungen um eine Mitgliedschaft im Völkerbund zeigte (gleichwohl die Schweiz als einziger Staat für eine Aufnahme Liechtensteins stimmte). Zugleich verdeutlichten Liechtensteins Verhandlungen über den Beitritt zum Völkerbund, dass für die Schweiz eine Sicherheitsgarantie für einen anderen Staat wohl nur dann mit der eigenen Neutralität vereinbar wäre, wenn dieser Staat selbst über eine international anerkannte, integrale Neutralität verfügen würde. Ansonsten bestünde die Gefahr, ohne eigenes Zutun in einen Konflikt mit Drittstaaten involviert zu werden.

Diese Konstellation erklärt auch, weshalb die Schweiz eine militärische Schutzgarantie für Liechtenstein mit dem Hinweis auf dessen Souveränität ablehnte (siehe Kapitel 5), obwohl Letztere im schweizerisch-liechtensteinischen Verhältnis bereits durch den Zollvertrag stark geschwächt wurde. Der tatsächliche Grund, warum keine vertiefte sicherheitspolitische Kooperation zwischen der Schweiz und Liechtenstein besteht, ist demnach nicht im zwischenstaatlichen Verhältnis zu suchen. Vielmehr sorgte sich die Schweiz um die internationale Akzeptanz einer solchen Kooperation und deren Konsequenzen für die internationale Anerkennung der Schweizer Neutralität. Des Weiteren fürchtete die Schweiz eine automatische Haftung für die liechtensteinische Aussenpolitik – das heisst, dass die Schweiz bei einem Konflikt zwischen Liechtenstein und einem Drittstaat ohne eigenes Zutun Konfliktpartei geworden wäre. Aufgrund der historischen Nähe Liechtensteins zu Österreich – insbesondere des Fürstenhauses – konnte und wollte die Schweiz eine solche Situation gerade in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg, aber auch vor und während des Zweiten Weltkriegs nicht riskieren.

Auch nach dem Zweiten Weltkrieg bildete die integrale Neutralität die zentrale Grundlage der schweizerischen Aussenpolitik, aus welcher sich weitere Grundsätze ableiteten. Erst in den 1990er-Jahren erfolgte durch ein verstärktes internationales Engagement eine Auflockerung des rigiden Neutralitätsverständnisses. Bis dahin verlangte die schweizerische Neutralitätskonzeption jedoch von der Schweiz, „bereits zu Friedenszeiten alles zu tun, damit sie nicht in einen Krieg hineingezogen wird und alles zu unterlassen, was sie in einen Krieg hineinziehen könnte“ (Bindschedler 1954, zitiert nach Vatter et al. 2005: 79). Folglich bestand für die Schweiz eine dauernde Pflicht, die Glaubwürdigkeit der neutralen Position zu maximieren (Brunner 1989: 35), was auch eine zu enge sicherheitspolitische Kooperation mit einem anderen Staat, egal von welcher Grösse, *a priori* ausschloss. Gleichzeitig war die schweizerische Neutralitätskonzeption stets „eine auf die Kriegserwartung zugeschnittene Maxime“ (Fanzun und Lehmann 2000: 68), was wiederum die hohen Investitionen in die Landesverteidigung und den Bevölkerungsschutz sowie mit Blick auf Liechtenstein die wiederholten Überlegungen einer strategischen Einbindung des liechtensteinischen Territoriums in die Schweizer Landesverteidigung erklärt.

Aus der Neutralität leiteten sich die Grundsätze der Solidarität, Universalität und Disponibilität ab (Vatter et al. 2005: 80-81). Die Solidarität wurde als „Anteilnahme an und Linderung der Not anderer Menschen und Völker“ verstanden (ebd.: 80), wobei ihr historisch die Funktion zukam, „Negativwirkungen der Neutralität, d. h. das vom Ausland als gleichgültig und egoistisch wahrgenommene Abseitsstehen der Schweiz, zu kompensieren“ (Fanzun und Lehmann 2000: 68). Vor diesem Hintergrund kann die Einbindung Liechtensteins in die wirtschaftliche Kriegsver-

sorgung durchaus als eine Kompensation für den nicht gewährten militärischen Schutz interpretiert werden. Auch der Grundsatz der Disponibilität – also die Bereitschaft zur Erbringung von Dienstleistungen zugunsten der internationalen Gemeinschaft – kann auf die schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen angewendet werden.

Das Fehlen einer militärischen Schutzgarantie lässt sich somit gut mit den neutralitätspolitischen Zwängen der Schweiz erklären. Allerdings finden sich auch in Liechtenstein Gründe für das Fehlen einer solchen Schutzgarantie. So finden sich in den im Rahmen dieser Studie konsultierten Quellen kaum Fundstellen, die auf ein aktives Bemühen Liechtensteins um eine solche Schutzgarantie hinweisen.¹⁹ Dies gilt sowohl hinsichtlich der politischen Elite als auch der Bevölkerung. Stattdessen war Liechtenstein stets um die Sicherstellung der wirtschaftlichen Versorgung bemüht. Dieses einseitige Bedrohungsbild kann in dieser Studie nicht restlos aufgeklärt werden. Der Blick in die Geschichte zeigt jedoch, dass Liechtenstein nach 1799 nie selbst Schauplatz kriegerischer Handlungen wurde, während die mit einem bewaffneten Konflikt verbundene wirtschaftliche Not gerade im Ersten Weltkrieg sehr gross war. Des Weiteren war sich Liechtenstein unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg sehr wohl seiner eigenen Ohnmacht bewusst, was wiederum einen sorgsam, das heisst fokussierten Umgang mit den wenigen Liechtenstein zur Verfügung stehenden politischen und verwaltungstechnischen Ressourcen bedingte. Obwohl die Schweiz ihre Neutralität heute weit weniger rigide interpretiert²⁰ und Liechtenstein über deutlich mehr aussenpolitische Ressourcen verfügt, ist angesichts der geringen Wahrscheinlichkeit eines bewaffneten Konflikts in unmittelbarer geografischer Nähe Liechtensteins fraglich, inwieweit Liechtenstein zukünftig von der bisherigen Praxis – also dem Primat der wirtschaftlichen Sicherheit – abweichen soll.

7.5 Erweitertes Konfliktverständnis

Versteht man den bewaffneten Konflikt nicht nur als eine militärische Bedrohung der nationalstaatlichen Souveränität, sondern als ein politisches Phänomen, das mit zahlreichen weiteren Bedrohungen korreliert, so präsentieren sich die schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen in einem ganz anderen Licht. Dies hatte sich bereits im Zweiten Weltkrieg gezeigt, als Liechtenstein in die wirtschaftliche Kriegsversorgung der Schweiz eingebunden wurde und die Bezie-

¹⁹ Zudem hatten alle Bemühungen Ad-hoc-Charakter, das heisst, sie entsprangen weder strategischen Überlegungen noch einem nachhaltigen Bedürfnis nach Sicherheit, sondern waren stets an die konkrete Wahrnehmung einer situativen Bedrohung gebunden.

²⁰ Die allmähliche Hinwendung der Schweiz von der integralen zu einer aktiven und solidarischen Neutralität äusserte sich erstmals in der Übernahme von UN-Wirtschaftssanktionen in den 1990er-Jahren und später durch die Teilnahme an internationalen Programmen bzw. der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen insbesondere der Partnerschaft für den Frieden und der UN. Zudem wurde die Ausbildungs- und Rüstungszusammenarbeit mit ausländischen Partnern ausgebaut. Schliesslich erachtet die Schweiz die Teilnahme sowohl an friedensunterstützenden als auch friedens erzwingenden Operationen basierend auf einem UN-Mandat für mit der Neutralität vereinbar. Jedoch wird hinsichtlich der Zusammenarbeit mit dem Ausland eine Beistandsverpflichtung für den Kriegsfall weiterhin ausgeschlossen, da eine solche nicht mit der Neutralität und dem daraus folgenden Grundsatz einer im Kriegsfall grundsätzlichen Gleichbehandlung aller kriegführenden Staaten vereinbar ist (Schweizer Bundesrat 2013: 12).

hungen zur Schweiz nutzte, um seine Neutralitätserklärung international zu verbreiten. Auch heute ist davon auszugehen, dass Liechtenstein von der wirtschaftlichen und politischen Schutzmacht der Schweiz stark profitieren könnte.

Angesichts der zahlreichen Assoziationsmöglichkeiten zu einem bewaffneten Konflikt ist es an dieser Stelle nicht möglich, alle relevanten Abkommen aufzuführen. Thematisch betrachtet sind im Wesentlichen fünf Bereiche von Interesse: 1) die Koordination der Aussenwirtschaftspolitik, 2) die polizeiliche Kooperation, 3) die Kooperation im Bereich des Bevölkerungsschutzes, 4) im Bereich kritischer Infrastruktur und zentraler Dienstleistungen sowie 5) der Aussenpolitik. Basierend auf dem Zollvertrag übernimmt Liechtenstein im Wesentlichen die Schweizer Aussenwirtschaftspolitik. Dadurch ist Liechtenstein in das Schweizer Freihandelsnetz eingebunden, welches die Handelsströme und den Rohstoffzugang diversifiziert, was wiederum die wirtschaftliche Verwundbarkeit durch einen lokalen bewaffneten Konflikt reduziert. Auch Wirtschaftsanktionen und Import- und Exportkontrollen von Verteidigungsgütern sowie Feuerwaffen erfolgen weitgehend im Gleichklang zur Schweiz und können helfen, Konflikte zu verhindern oder deren rasche Beendigung zu erwirken. Jüngstes Beispiel der engen Anbindung Liechtensteins an die Schweiz ist das im August 2013 vom liechtensteinischen Landtag ratifizierte Zusatzprotokoll gegen die unerlaubte Herstellung von Schusswaffen und gegen den unerlaubten Handel damit (Regierung 2013c). Aufgrund des Zollvertrags ist Liechtenstein demnach verpflichtet, die selben Vorbehalte zum Zusatzprotokoll anzubringen wie die Schweiz, sofern sie die Herstellung, Ein-, Aus- und Durchfuhr von Schusswaffen betreffen. Gleichzeitig sind die durch das Zusatzprotokoll bedingte Anpassungen des Schweizer Waffenrechts auch in Liechtenstein anwendbar, obwohl Liechtenstein seit 2012 über ein eigenes Waffengesetz verfügt.

Die polizeiliche Kooperation ist zum einen als grenzpolizeiliche Kooperation basierend auf dem Zollvertrag und neuerdings auch auf der gemeinsamen Assoziierung zu den Abkommen von Schengen und Dublin zu verstehen. Diese Kooperation erleichtert Liechtenstein insbesondere den Grenzschutz, aber auch die Regelung des Asylwesens und somit die Bewältigung von Flüchtlingsströmen, die im Zuge bewaffneter Konflikte entstehen können. Zum anderen erstreckt sich die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Liechtenstein auch auf die Bekämpfung des organisierten Verbrechens sowie der Gewalt gegen Leib und Leben. Diese Zusammenarbeit beinhaltet einen ständigen Informationsaustausch zwischen der Eidgenössischen Zollverwaltung (EZV), dem Bundesamt für Polizei und der liechtensteinischen Landespolizei. Ein weiteres Element dieser Zusammenarbeit sind koordinierte Einsätze zwischen der EZV und der Landespolizei sowie die gegenseitige Unterstützung zur Gefahrenabwehr. Im Fall von sportlichen oder politischen Grossveranstaltungen kann eine weitere Zusammenarbeit erfolgen. Schliesslich orientiert sich die Definition zahlreicher Straftaten unmittelbar am Schweizer Recht, welches aufgrund des Zollvertrags in Liechtenstein anwendbar ist. Basierend auf der Absichtserklärung zwischen der Schweiz und Liechtenstein für eine verstärkte Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich kann künftig von einer Ausdehnung dieser Zusammenarbeit auf die Vorsorge gegenüber Bedrohungen durch ABC-Waffen sowie die Bekämpfung von Cyber-Risiken ausgegangen werden.

Der dritte Bereich der sicherheitspolitisch relevanten Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Liechtenstein umfasst den Bevölkerungsschutz. Die Zusammenarbeit gestaltet sich hier traditionell besonders intensiv und umfasst ein bilaterales Katastrophenhilfeabkommen sowie eine Vereinbarung über die Nutzung des Sicherheitsnetz-Funks „POLYCOM“. Weitere Rechtsvorschriften – insbesondere mit Blick auf die wirtschaftliche Landesversorgung – ergeben sich unmittelbar aus dem Zollvertragsrecht. Der Bereich des Bevölkerungsschutzes verdeutlicht derweil, dass die tatsächliche schweizerisch-liechtensteinische Zusammenarbeit weit über dessen vertragliche Regelung hinausreicht. Vergleichbar mit der Zeit während des Zweiten Weltkriegs nimmt Liechtenstein weitgehend die Rolle eines Schweizer Kantons ein.

Der vierte Themenblock betrifft die kritische Infrastruktur und die Erbringung von Dienstleistungen. Auch in dieser Hinsicht hat die schweizerisch-liechtensteinische Zusammenarbeit eine lange Tradition, da Liechtenstein die Verantwortung für die Erbringung zahlreicher öffentlicher Dienstleistungen an die Schweiz delegiert. Im Zuge des EWR-Beitritts wurde diese Kompetenzübertragung in verschiedenen Bereichen wieder rückgängig gemacht. Nichtsdestotrotz besteht in Bereichen wie der Energieversorgung, der Telekommunikation oder dem öffentlichen Verkehr weiterhin eine enge Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Liechtenstein. Die sicherheitspolitische Bedeutung dieser Zusammenarbeit hinsichtlich der Resilienz kritischer Infrastruktur ist bisher nicht analysiert worden und wird deshalb an dieser Stelle nicht weiter präzisiert. Eine verstärkte Kooperation zum Schutz kritischer Infrastruktur ist jedoch Gegenstand der bereits zitierten Absichtserklärung für eine verstärkte Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich.

Die Aussenpolitik bildet einen weiteren Themenblock der sicherheitspolitisch relevanten Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Liechtenstein. Die Schweiz übernimmt dabei seit 1919 durch ihre Botschaften und Konsulate die Wahrung der Interessen Liechtensteins und der liechtensteinischen Staatsangehörigen im Ausland. Ferner teilen die Schweiz und Liechtenstein verschiedene aussenpolitische Zielsetzungen – beispielsweise die Stärkung des Völkerrechts oder der Menschenrechte – und unterstützen sich dabei gegenseitig bei entsprechenden Vorstössen in internationalen Organisationen. Schliesslich erhöht die aussenpolitische Zusammenarbeit mit der Schweiz für Liechtenstein den Informationsfluss über internationale, sicherheitspolitisch relevante Entwicklungen.

Die fünf genannten Bereiche unterstreichen die engen Beziehungen zwischen der Schweiz und Liechtenstein in Politikfeldern, die unmittelbar mit einem bewaffneten Konflikt verbunden sind. Von den in Teil II genannten Bedrohungen bildet somit der militärische Angriff die einzige Lücke im gemeinsamen Vertragswerk. Eine weitere, auf Interviews basierende Beobachtung ist, dass die tatsächliche Kooperation über das eigentliche Vertragswerk hinausreicht und somit die Beziehungen faktisch noch enger sind, als es die rechtlichen Beziehungen widerspiegeln. Dies gilt auch hinsichtlich der Schweizer Armee. So hatte die Schweizer Armee unter anderen die Sicherheit bei Fussballspielen in Liechtenstein garantiert und in Liechtenstein eine umfassende, mehrtägige Katastrophenschutzübung durchgeführt. Letzteres ist vor allem auf das veränderte Rollenverständnis der Schweizer Armee zurückzuführen, welche heute über ein breiteres, stärker ziviles, das heisst auf den Bevölkerungsschutz ausgerichtetes Mandat verfügt.

Dennoch lässt sich aus der genannten Kooperation keine militärische Schutzfunktion der Schweiz gegenüber Liechtenstein ableiten. Nichtsdestotrotz kann diese Entwicklung als ein Spill over und somit als eine Verbesserung der sicherheitspolitischen Situation Liechtensteins betrachtet werden, da Vertreter der liechtensteinischen Landesverwaltung bzw. Regierung persönliche Netzwerke mit Repräsentanten des Schweizer Sicherheitsverbunds (inklusive der Armee) aufbauen können. Ähnliches gilt für die im März 2013 erfolgte Einladung des liechtensteinischen Innenministers an die „Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr“.

Solche Netzwerke tragen weiter zur gegenseitigen Vertrauensbildung bei und erleichtern Liechtenstein den Zugang zu Informationen über die sicherheitspolitische Ausrichtung der Schweiz sowie zu deren Kenntnissen über internationale Bedrohungen. Schliesslich reduzieren solche Netzwerke die durch den Grössenunterschied bedingte und im Zollvertrag festgeschriebene Asymmetrie zwischen der Schweiz und Liechtenstein, indem sie die Möglichkeit eines frühzeitigen, unmittelbaren Austausches etablieren. Historisch betrachtet hat gerade das Fehlen jeglicher sicherheitspolitischer Abkommen und Diskussionsforen zwischen Liechtenstein und der Schweiz immer wieder dazu geführt, dass Liechtenstein von den entsprechenden Schweizer Forderungen sprichwörtlich überrumpelt wurde. Die schweizerisch-liechtensteinische Kooperation in den genannten Bereichen ist somit ein erneuter Ausdruck für deren enge und freundliche Beziehungen, welche sich auf immer mehr Politikfelder erstrecken.

Mit Blick auf die genannten Bereiche ist zukünftig eine weitere Intensivierung der schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen zu erwarten. Im Zuge des europäischen Integrationsprozesses und der Internationalisierung zeichnet sich aber auch eine Diversifizierung ab, wonach zwar noch immer Schweizer Recht in Liechtenstein anwendbar ist, Liechtenstein sich aber auch verpflichtet, gewisse Mindeststandards eigenständig zu regeln. Ein Beispiel hierfür ist die Anpassung des liechtensteinischen Waffenrechts an die Richtlinie 91/477/EWG über die Kontrolle des Besitzes und Erwerbs von Waffen durch die Übernahme des Schengen-Besitzstandes. Als eine Diversifizierung kann auch das Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen Liechtenstein und Eurojust bezeichnet werden, welches Liechtenstein vor allem die Bekämpfung von Verbrechen mit grenzüberschreitenden Dimensionen und einem hohen Organisationsgrad erleichtern soll (Regierung 2013d). Ein ähnliches Abkommen wäre künftig mit Europol denkbar, welches bereits mit zahlreichen Nicht-EU-Mitgliedstaaten – unter anderem der Schweiz – über ein Kooperationsabkommen zur Bekämpfung und Verhütung der organisierten Kriminalität, des internationalen Terrorismus und anderer schwerer Formen von Kriminalität verfügt (Regierung 2008: 72).

Im Unterschied dazu wird aufgrund des hohen innen- und aussenpolitischen Stellenwerts der Schweizer Neutralität und der langen Tradition der Schweizer Armee wohl immer eine Trennlinie in den schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen bestehen. Liechtenstein verbleibt somit ohne einen vertraglich garantierten militärischen Schutz seiner Souveränität und territorialen Integrität. Daraus folgt jedoch, dass das Bedrohungsbild sowie der konkrete Umgang mit der Bedrohung durch bewaffneten Konflikt zwischen den beiden Staaten voneinander abweichen kann, ohne das freundschaftliche Verhältnis insgesamt und die intensive Kooperation zwi-

schen der Schweiz und Liechtenstein in den der Sicherheitspolitik nahestehenden Bereichen zu gefährden.

8 SCHUTZBAUTEN IN LIECHTENSTEIN UND IN DER SCHWEIZ

Ab Mitte der 1960er-Jahre hat die Schweiz vor dem Hintergrund des Kalten Krieges und der Bedrohung mit Massenvernichtungswaffen gemäss dem Grundsatz „Jeder Einwohnerin, jedem Einwohner ein Schutzplatz“ ein flächendeckendes Schutzbautensystem (Schutzräume und Schutzanlagen) aufgebaut. Dank einer gesetzlich verankerten Baupflicht ist das damals angestrebte Schutzziel seit den 1990er-Jahren „im Wesentlichen erreicht“ (Schweizer Bundesrat 2006: 3). Die Schutzbauten sind dabei „unabhängig von konkreten Bedrohungsbildern als einfache, robuste und in wirtschaftlicher Hinsicht ausgewogene Konstruktionen“ gestaltet. Ihre Konstruktion ist auf die machtpolitische Bedrohung in Form eines bewaffneten Konflikts – insbesondere den Einsatz von Massenvernichtungswaffen – ausgerichtet, kann aber auch in anderen Bedrohungslagen „rasch und polyvalent“ eingesetzt werden (ebd.: 4). Im Unterschied zur Schweiz stehen in Liechtenstein lediglich für etwa 45 Prozent der Einwohner Schutzräume zur Verfügung. Zudem fehlen in Liechtenstein mit Ausnahme des Landesführungsraums Schutzanlagen im Sinne geschützter Sanitätsstellen oder geschützter Spitäler. Daraus folgt, dass Liechtenstein und die Schweiz trotz einer vergleichbaren Bedrohungslage und einer praktisch identischen Einschätzung des Zerstörungspotenzials von Massenvernichtungswaffen über eine unterschiedliche Konzeption des Zivilschutzes verfügen. Die Unterschiede sind historisch gewachsen und können anhand politischer, wirtschaftlicher, geografischer und gesellschaftlicher Faktoren erklärt werden. Der halbherzige Einbezug von Schutzbauten in die nationale Sicherheitspolitik Liechtensteins ist aber weder als ein staatspolitisches Versäumnis zu bewerten, noch sollte dies die enge Zusammenarbeit mit der Schweiz im Bereich des Bevölkerungsschutzes gefährden. Historisch betrachtet, ist er jedoch Ausdruck einer gewissen sicherheitspolitischen Ignoranz und Konzeptlosigkeit Liechtensteins. Diese zeigt sich auch in der von der politischen Elite Liechtensteins mehrfach praktizierten Entkopplung der Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen und der Bedrohung durch einen bewaffneten Konflikt. Während der bewaffnete Konflikt von der liechtensteinischen Sicherheitspolitik stets ausgespart wurde, wurde in den im Rahmen dieser Studie verwendeten Quellen mehrfach auf die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen verwiesen. Tatsächlich erfolgte der Einsatz bzw. die Drohung eines Einsatzes von Massenvernichtungswaffen bisher stets im Kontext eines bewaffneten Konflikts.

Die Ausführungen im vorigen Kapitel unterstreichen die engen politischen und rechtlichen Beziehungen zwischen Liechtenstein und der Schweiz. Aufgrund der unmittelbaren Nachbarschaft sind auch die Bedrohungslage und das Bedrohungsbild der beiden Staaten ähnlich. Eine ähnliches Bedrohungsbild Liechtensteins und der Schweiz muss aber nicht heissen, dass die beiden Staaten hinsichtlich der politischen und rechtlichen Antizipation des Bedrohungsbildes nicht voneinander abweichen können. Dies zeigt sich insbesondere mit Blick auf die Thematik Schutzbauten. Schutzbauten bilden das „Rückgrat des schweizerischen Zivilschutzes“ im Falle eines

bewaffneten Konflikts (Schweizer Bundesrat 1984), sollen aber auch bei Katastrophen und in Notlagen als Notunterkünfte genutzt werden (Schweizer Bundesrat 2012). Bei Schutzbauten unterscheidet die Schweizer Gesetzgebung zwischen Schutzanlagen und Schutzräumen. Schutzanlagen umfassen Kommandoposten, Bereitstellungsanlagen, geschützte Sanitätsstellen und geschützte Spitäler; sie dienen primär dazu, die Führungsfähigkeit zu sichern und die Mittel des Bevölkerungsschutzes bereitzustellen. Schutzräume dienen dem Schutz der Bevölkerung oder der sicheren Aufbewahrung von beweglichen Kulturgütern (Herzig 2012: 8). Sowohl Schutzanlagen als auch Schutzräume unterliegen dabei konkreten technischen Grundlagen für deren Planung, Erstellung und Werterhaltung. Die Unterscheidung zwischen Schutzanlagen, Schutzräumen und Kulturgüterschutz gilt sinngemäss auch für Liechtenstein, wobei sich Liechtenstein weitgehend an den technischen Grundlagen und Normen der Schweiz orientiert. Im Unterschied zur Schweiz bestand in Liechtenstein aber zu keinem Zeitpunkt eine Schutzraumbaupflicht – weder für die öffentliche Hand noch für private Hauseigentümer oder Unternehmen. Entsprechend ist in Liechtenstein der Ausbaustand von Schutzbauten mit einem Deckungsgrad von 45 Prozent deutlich geringer als in der Schweiz (Regierung 2014: 238), wo es 2012 mehr als 8.6 Millionen Schutzplätze und somit mehr Schutzplätze als Einwohner gab (Herzig 2012: 9). In Anbetracht des hohen Stellenwerts von Schutzbauten im Schweizer Zivilschutz sowie der engen Zusammenarbeit des schweizerischen und liechtensteinischen Zivilschutzes überrascht eine solche Differenz und bedarf weiterer Erklärungen. Zu diesem Zweck wird in diesem Kapitel die historische Entwicklung der Zivilschutzkonzeption in der Schweiz aufgearbeitet und mit derjenigen Liechtensteins verglichen.

8.1 Erste Phase der Geschichte des Schweizer Zivilschutzes 1914 bis 1970 – Sondierung von Bedrohungsbild und Schutzmöglichkeiten

Mit Blick auf Schutzbauten lässt sich die Geschichte des Schweizer Zivilschutzes grob in drei Phasen einteilen. Die Übergänge sind dabei meistens fließend und werden sowohl durch innen- als auch aussenpolitische Ereignisse beeinflusst. Die erste Phase kann als eine Phase der Sondierung von Bedrohungsbild und Schutzmöglichkeiten umschrieben werden, die aber trotz allen Unsicherheiten und Widerständen zu einer umfassenden rechtlichen Verankerung des Zivilschutzes führte. Die Erfahrungen aus den beiden Weltkriegen, in welchen nicht nur die Kampftruppen der Kriegsparteien, sondern auch deren Zivilbevölkerung einer unmittelbaren Bedrohung ausgesetzt waren, waren von grosser Bedeutung für die Entstehung des Zivilschutzes. Die politische Elite der Schweiz erkannte dabei rasch die Notwendigkeit von Schutzbauten. Eine verfassungsrechtliche Grundlage für den Zivilschutz sowie eine breite Baupflicht für weitgehend standardisierte Schutzbauten wurde jedoch erst in den 1960er-Jahren geschaffen und widerspiegelt somit die sicherheitspolitische Zuspitzung der Bedrohungslage im Kalten Krieg. Im Zentrum stand dabei nicht nur die Gefährdung durch einen bewaffneten Konflikt, sondern das Bedrohungspotenzial von Massenvernichtungswaffen. Rückblickend sind für diese erste Phase zwei Besonderheiten hervorzuheben: Erstens bediente sich die Schweiz anfangs mehrfach internationalen Expertenwissens. Dadurch gewann die Schweiz vertiefte Kenntnisse über das Potenzial – also die Existenz und die Wirkung – von verschiedenen Waffentypen, ehe sie selbst eine eigene Expertise über die Anforderungen von Schutzbauten entwickelte. Zweitens wurde

die rechtliche Verankerung des Zivilschutzes von öffentlichen Kontroversen über dessen Notwendigkeit und Reichweite begleitet. Zwei negative Volksabstimmungen sorgten sogar dafür, dass sich die Etablierung des Zivilschutzes verzögerte. Ungeachtet dieser Widerstände gelang in dieser ersten Phase die rechtliche Verankerung des Zivilschutzes und der Baupflicht für Schutzräume, womit die Grundlagen für den heutigen Deckungsgrad an Schutzraumplätzen geschaffen wurden.

29. September 1934: Erste Rechtserlasse

Der Einsatz von Bombenflugzeugen und von Giftgas während des Ersten Weltkrieges führte zu einem Wandel des Kriegsbildes vom „militärischen“ zum „totalen“ Krieg, welcher nicht mehr nur die Streitkräfte, sondern zunehmend auch die Zivilbevölkerung betraf (Wenger 2000: 123). Durch den Bundesbeschluss betreffend den passiven Luftschutz der Zivilbevölkerung wurde die Luftschutzkommission (ehemalige Gasschutzkommission) beauftragt, technische Richtlinien für den baulichen Luftschutz zu erlassen, welche der Bundesrat später auf dem Verordnungswege publizierte. Der Bau von Schutzräumen fand allerdings auf freiwilliger Basis statt.

1939 bis 1945: Allmähliche Intensivierung der Luftschutzmassnahmen

Die Luftschutzorganisation umfasste die Dienste Alarm-, Verbindungs- und Beobachtungsdienst, Polizei, Feuerwehr, Sanität sowie chemischer und technischer Dienst. Es wurden verschiedene Luftschutzmassnahmen wie z. B. Verdunkelung konzipiert. Ab 1942 wurde der Bevölkerung das Verhalten bei Fliegeralarm vorgeschrieben und alle Haushalte mit entsprechenden Informationen versorgt (Luftschutzbrochure). Als Schutzräume dienten vor allem provisorische Luftschutzkeller – oft mit Holz gebaut und meistens ohne Filteranlagen (Meier und Meier 2010: 215).

21. Dezember 1950: Einführung einer Schutzraumbaupflicht

Die Erinnerungen an die Flächenbombardierungen ab 1940 und den Abwurf der ersten Atombomben auf Hiroshima und Nagasaki 1945 prägten die Nachkriegszeit und führten zu nachhaltigen Massnahmen zum Schutz der Schweizer Bevölkerung. Mit dem Bundesbeschluss betreffend den baulichen Luftschutz führte der Bundesrat in Gemeinden mit mehr als 1000 Einwohnern eine Schutzraumbaupflicht bei Neubauten bzw. grösseren Umbauten ein. Zum Bau von Schutzräumen wurden allerdings keine klaren Weisungen erlassen, weshalb Schutzräume in der Regel einem atomaren Angriff nicht standgehalten hätten. Der Bundesbeschluss erfolgte nur wenige Monate nach dem ersten erfolgreichen Atombombentest der Sowjetunion.

5. Oktober 1952: Ablehnung einer Ausdehnung der Baupflicht durch das Stimmvolk

Das Bundesgesetz über den obligatorischen Einbau von Schutzräumen in bestehende Häuser wird – da zu radikal und zu kostspielig – in einer Volksabstimmung klar abgelehnt (84.5 Prozent). Dieser Mangel an öffentlicher Unterstützung des Zivilschutzes führt dazu, dass die bereits weit fortgeschrittenen Gesetzesvorhaben im Bereich des Zivilschutzes zurückgestellt werden.

26. Januar 1954: Verordnung über organisatorische Massnahmen

Die Verordnung über die zivilen Schutz- und Betreuungsorganisationen richtete sich an Gemeinden mit mehr als 1000 Einwohnern. Die Verordnung wurde aufgrund organisatorischer Aspekte wie z. B. der Einführung einer obligatorischen Dienstpflicht stark kritisiert. Ihr Vollzug blieb deshalb weitgehend wirkungslos.

21. November 1954: Gründung des Zivilschutzverbandes

Mit dem Zusammenschluss von Vertretern der verschiedenen kantonalen Luftschutzverbände wurde der Schweizerische Bund für Zivilschutz (SBZ, ab 1977 Schweizerischer Zivilschutzverband SZSV) gegründet.

3. März 1957: Ablehnung des Verfassungsartikels zum Zivilschutz durch das Stimmvolk

Der Verfassungsartikel 22^{bis} zum Zivilschutz wurde in einer Volksabstimmung knapp abgelehnt. Die Kritik richtete sich im Wesentlichen an die darin enthaltene Schutzpflicht für Frauen, während die Notwendigkeit einer Verfassungsgrundlage für den Zivilschutz als solches nicht grundsätzlich infrage gestellt wurde.

24. Mai 1959: Zivilschutz als Pfeiler der Landesverteidigung

In einer revidierten Form wurde der Verfassungsartikel 22^{bis} zum Zivilschutz in einer Volksabstimmung mit deutlicher Mehrheit angenommen. Der Verfassungsartikel bildete fortan die institutionelle Basis für den zivilen Bevölkerungsschutz „gegen die Auswirkungen von kriegerischen Ereignissen“. Neben der Armee und der kriegswirtschaftlichen Vorsorge wurde der Zivilschutz somit zum dritten Pfeiler der Landesverteidigung.

23. März 1962: Bundesgesetz über den Zivilschutz

Basierend auf dem Verfassungsartikel zum Zivilschutz verabschiedeten National- und Ständerat – jeweils mit grosser Mehrheit – das Bundesgesetz über den Zivilschutz. Das Gesetz bezeichnete den Zivilschutz als „Teil der Landesverteidigung“ mit dem Zweck, „die Auswirkungen bewaffneter Konflikte zu verhindern oder zu mildern“, ohne ihm allerdings eine Kampfaufgabe zuzuweisen. Die Ziele des Zivilschutzes sollten unter anderen durch „Schutzbauten und Einrichtungen für die Bevölkerung“ verwirklicht werden.

1. Januar 1963: Bundesamt für Zivilschutz

Anfang 1963 nahm das neu geschaffene Bundesamt für Zivilschutz (BZS) im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) seine Tätigkeit auf. Als dessen Hauptaufgaben galten die Aufklärung der Bevölkerung über Gefahren und Schutzmöglichkeiten sowie die Durchführung von Schutz-, Rettungs- und Betreuungsmassnahmen im Ereignisfall.

4. Oktober 1963: Bundesgesetz über die baulichen Massnahmen

Die eidgenössischen Räte verabschiedeten das Bundesgesetz über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz. Das Gesetz verpflichtete Gemeinden mit mehr als 1000 Einwohnern sowie die dort

wohnhaften Hauseigentümer zum Bau von Schutzräumen. Das Gesetz regelte auch die entsprechenden Förderleistungen bzw. die fälligen Ersatzleistungen bei Verzicht auf den Bau eines Schutzraumes sowie die Strafmassnahmen bei Verstoss gegen die Baupflicht. Das Gesetz enthielt allerdings keine technischen Weisungen zum Schutzraumbau.

1964 bis heute: Auseinandersetzung mit technischen Standards von Schutzbauten

Die Arbeitsgruppe für den baulichen Zivilschutz publizierte mit Verweis auf ein 1963 organisiertes internationales wissenschaftliches Symposium das „Handbuch der Waffenwirkungen für die Bemessung von Schutzbauten“. Bei Fragen nach der Notwendigkeit und technischen Ausgestaltung von Schutzräumen bediente sich die Schweiz internationalen Expertenwissens, insbesondere aus den USA (und griff dabei auch auf geheimdienstliche Methoden zurück). Das Handbuch „Waffenwirkungen“ bildete die Grundlage der technischen Weisungen für den privaten Schutzraumbau des BZS von 1966 (TWP 66). Die technischen Weisungen sollten garantieren, dass in der Schweiz die Schutzräume nach einheitlichen Vorschriften erstellt und kontrolliert wurden. Die technischen Weisungen des BZS wurden später mehrfach erneuert (z. B. technische Weisungen für die Schutzanlagen der Organisation und des Sanitätsdienstes (TWO 77); technische Weisungen für den Pflichtschutzraumbau (TWP 84); technische Weisungen für die Konstruktion und Bemessung von Schutzbauten (TWK 1994) etc.).

6. Juni 1966: Sicherheitspolitische Aufwertung des Zivilschutzes

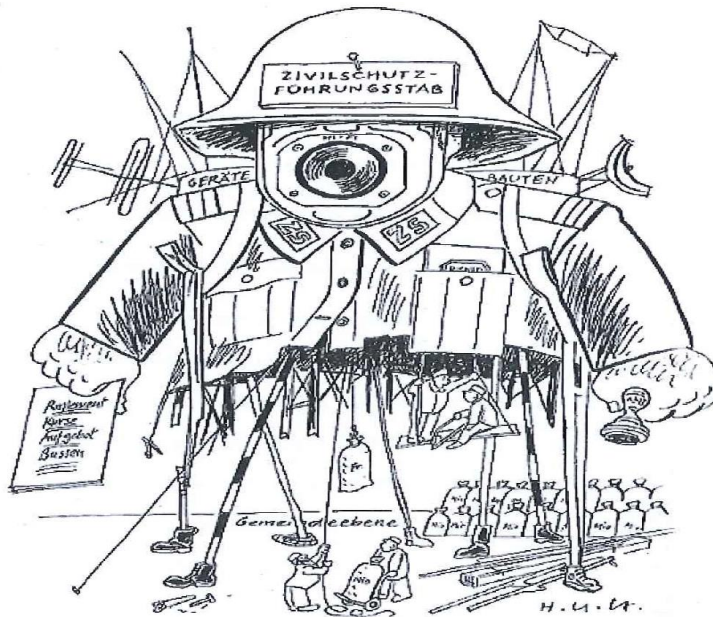
In einem Bericht an die Bundesversammlung über die Konzeption der militärischen Landesverteidigung definierte der Bundesrat die „Strategie der Abwehr“. Fortan galten der Schutz der Bevölkerung, die Bewahrung der Unabhängigkeit und die Behauptung des Territoriums im Kriegsfall als gleichwertige Ziele der schweizerischen Sicherheitspolitik. Als Kriegsbilder wurden dabei 1) der Konflikt zweier Mächtegruppen mit grossen Vorräten an Massenvernichtungsmitteln, 2) ein nuklearer Krieg als Folge eines begrenzten konventionellen Krieges, 3) der begrenzte Einsatz von Massenvernichtungswaffen und 4) die nukleare Erpressung im Sinne der Drohung eines Einsatzes von Massenvernichtungswaffen genannt.

1969 bis heute: Imageproblem trotz intensiver Öffentlichkeitsarbeit

Das rote, 320-seitige Zivilverteidigungsbuch wurde 1969 im Sinne eines „Ratgebers für den Kriegsfall“ an alle Haushalte verteilt. Die Publikation erntete heftige öffentliche Kritik, welche von Historikern als Ausdruck eines gesellschaftlichen Wandlungsprozesses betrachtet wird, wonach der Gedanke der geistigen Landesverteidigung des Zweiten Weltkriegs ab den späten 1960er-Jahren immer weniger Unterstützung fand. Das Zivilverteidigungsbuch war aber nur ein Beispiel für die Öffentlichkeitsarbeit des BZS (in enger Kooperation mit dem SBZ). Beispielsweise organisierte das BZS einen eigenen Filmdienst und verfügte so bereits 1972 über 120 Filme über den Schweizer Zivilschutz, welche oftmals im Vorspann von Kinofilmen gezeigt wurden. Die Öffentlichkeitsarbeit bzw. Informationstätigkeit umfasste neben Filmen sowie diversen Broschüren und Zeitschriften aber auch das Zivilschutz-Merkblatt im Telefonbuch. Die teils sehr kostspieligen Kampagnen konnten zwar die Bekanntheit des Zivilschutzes verbessern, eine hohe Akzeptanz erhielt der Zivilschutz in der schweizerischen Bevölkerung aber nie. Vielmehr litt der

Zivilschutz stets unter einem Imageproblem. Obwohl schon bald eine Gleichwertigkeit von Armee und Zivilschutz propagiert wurde und sich die Propaganda dabei derselben ideologischen Muster bediente, konnte der Zivilschutz nie aus dem Schatten der Armee treten. Das Imageproblem wurde aber auch durch teils „inhaltsleere“ Ausbildungslehrgänge (sogenannte Nagelseminare) verschärft. Der Zivilschutz stand dabei vor der schwierigen Aufgabe, die Bevölkerung zu informieren und in die Organisation einzubinden, ohne jedoch die Bedrohung bzw. die Schutzwirkung fassbar machen zu können.

Abbildung 6: Imageproblem des Zivilschutzes (Quelle: Meier 2007)



„Ihre Idee, Herr Kollege, wir hätten von unten nach oben aufbauen sollen, hat aus heutiger Sicht schon etwas bestechendes.“

8.2 Liechtenstein: Zwei unterschiedliche Regierungen – zwei unterschiedliche Vorlagen – ein gemeinsames Ziel – kein Resultat

1961/1962: Zivilschutzgesetz – Landtag sagt einstimmig Ja, Volk sagt deutlich Nein

Am 9. Dezember 1961 behandelte der nicht-öffentliche Landtag die Gesetzesvorlage der Regierung betreffend den Zivilschutz. Der Landtagspräsident betonte dabei, dass sich Behandlung im nicht-öffentlichen Landtag aufgrund der „komplexen Materie des Zivilschutzes“ aufdränge. Es folgte eine angeregte Diskussion mit zahlreichen Voten, die auf eine breite Zustimmung hindeutet. Der Landtag stützte sich dabei auf den Bericht und Antrag der Regierung, welcher sich wiederum auf ein Exposé über Luftschutz stützte, welches vom damaligen Landestechniker Karl Hartmann verfasst worden war. Das Exposé kann als eine detaillierte Dokumentation der damaligen technischen Kenntnisse über Waffen und deren Schutzmöglichkeiten bezeichnet werden. Folglich ist davon auszugehen, dass die Liechtensteiner Parlamentarier in dieser Hinsicht über einen vergleichbaren Informationsstand wie ihre Schweizer Kollegen verfügten.

Die Regierung argumentierte zwar für einen baulichen Zivilschutz, zwischen den Zeilen ist dem Bericht jedoch zu entnehmen, dass dieses Ziel nach Ansicht der Regierung nicht mit derselben

Dringlichkeit verfolgt werden müsse wie in der Schweiz. So verwies der Bericht der Regierung auf die Neutralität, geografische Lage und strategische Bedeutungslosigkeit Liechtensteins, wonach eine unmittelbare Einbindung Liechtensteins in einen bewaffneten Konflikt ausgeschlossen wurde.

Eine potenzielle Gefährdung erkannte die Regierung allerdings mit Blick auf nukleare Waffen. Folglich sprach sie sich für bauliche Massnahmen im Zivilschutz aus. Zugleich hielt sie jedoch fest, dass die „Relativität des Schutzes gegen moderne Vernichtungswaffen“ berücksichtigt werden muss, und stellte fest, dass sich Liechtenstein an diese Aufgaben nur heranwagen könne, „wenn das ganze Volk bereit ist, die enormen Geldausgaben, die das Gemeinwesen und die Privaten dafür zu machen haben, als Versicherungsprämie anzusehen und wenn jeder Einzelne dankbar ist, die Versicherung nie in Anspruch nehmen zu müssen.“

Die zweite Lesung erfolgte in der öffentlichen Landtagssitzung vom 23. Januar 1962. Die Gesetzesvorlage wurde nicht weiter diskutiert und erhielt in der Abstimmung einhellige Zustimmung. Mit Stimmenmehrheit beschloss der Landtag jedoch, die Gesetzesvorlage dem Volk vorzulegen. Dieses lehnte die Vorlage am 25. Februar 1962 mit 1983 Nein zu 687 Ja bei einer Stimmbeteiligung von 79 Prozent klar ab. Bezüglich der Gründe für die hohe Ablehnung wurden in den beiden Landeszeitungen auf die starken Eingriffe in die Privatsphäre des einzelnen Bürgers verwiesen. Der Widerstand richtete sich also vor allem gegen die durch das Gesetz entstehenden Befugnisse der Regierung, Privathaushalte zum Bau von Schutzräumen zu verpflichten, und damit vor allem gegen die daraus resultierenden Kosten für die Bevölkerung. Es wurde aber angeführt, dass in den umliegenden Staaten noch keine referendumsfähige Vorlage zur Regelung des Zivilschutzes vorliegt. So mancher dürfte sich deshalb „gesagt haben, dass wir [Liechtensteiner] nicht ängstlicher sein sollen, als unsere Nachbarn“ (Liechtensteiner Volksblatt, 27. Februar 1962).

1965: Gesetz über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz: Wird an Landtagkommission überwiesen und von dieser wieder zurück an die Regierung

Trotz des negativen Ausgangs der Volksabstimmung griff die neu zusammengesetzte Regierung die Thematik Zivilschutz und Schutzbauten erneut auf. Im April 1965 wurde dem Landtag ein Gesetz über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz vorgelegt, welches sich sehr eng an die entsprechende Gesetzgebung der Schweiz anlehnte. Bei Annahme des Gesetzes sollte ein Zivilschutzgesetz nach Schweizer Vorbild folgen. Die Regierung sprach der Vorlage eine „gewisse Wichtigkeit“ zu. Der Vorlage wurde ein Gutachten des Militärdepartements des Kantons St. Gallens beigelegt, welches ein mögliches Konzept zur Einführung des Zivilschutzes in Liechtenstein präsentierte. Auch hier bestand eine starke Analogie zur Schweiz. Die Regierungsvorlage enthielt schliesslich eine Kostenrechnung, welche für die Erstellung von Schutzbauten von deutlich tieferen Summen ausging als die Regierungsvorlage von 1961.

In der öffentlichen Landtagssitzung verwies die Regierung auf den seit mehreren Jahren andauernden Kalten Krieg. Dabei konstatierte die Regierung, dass das Zerstörungspotenzial von Massenvernichtungswaffen auch Staaten betreffe, die nicht unmittelbar an den kriegerischen Handlungen teilnehmen würden. Die Gesetzesvorlage basierte auf dem „Grundgedanken (...), dass es keinen wirksamen Zivilschutz gibt, ohne dass für die Bevölkerung genügend Schutzräume zur

Verfügung stehen.“ Ein wirksamer Schutz der Bevölkerung sei deshalb nur mit dem Bau von Schutzräumen möglich.

Der Landtag diskutierte die Vorlage intensiv und deutlich kritischer als 1961. Zum einen wurde argumentiert, dass die Vorlage nicht zeitgemäss sei, da sie sich zu stark am traditionellen Luftschutz statt der Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen orientiere. Des Weiteren wurden „Ursache und Erfolg“ der im Gesetz vorgeschlagenen Massnahmen von einzelnen Abgeordneten als bloss „hypothetisch“ erachtet. Der Landtag beschloss, eine Kommission zu bilden, welche sich der weiteren Bearbeitung des Gesetzes annehmen sollte. Die Regierung unterstützte diese Vorgehensweise. Auf Antrag der eingesetzten Landtagskommission wurde das Gesetz an die Regierung zur Überarbeitung zurückgewiesen. Da kein Protokoll zum konkreten Entscheid vorliegt, kann über die Motive des Landtages nur spekuliert werden. Rückblickend nannte die Regierung eine „fehlende gesinnungsmässige Aufbereitung der Angelegenheit“ und konstatierte, dass der Weg „von oben nach unten im Sinne der Schaffung gesetzlicher Grundlagen und der darauffolgenden Einrichtung eines Vollzugsapparates (...) nicht gangbar zu sein“ schien (Regierung 1980).

8.3 Zweite Phase der Geschichte des Schweizer Zivilschutzes 1970 bis 1992: Ideologische Einbettung sowie institutioneller Aufbau und Vollzug

Mit dem Zivilschutzgesetz und dem Gesetz über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz sowie den technischen Weisungen wurden in den 1960er-Jahren die rechtlichen Grundlagen des Zivilschutzes in der Schweiz geschaffen. Der Bau von Schutzräumen profitierte derweil von der Hochkonjunktur und dem damit verbundenen Bauboom. Ein stabiles Fundament erhielt der Zivilschutz aber erst durch die Konzeption 71. Dabei handelte es sich nicht um eine rechtliche Grundlage, sondern vielmehr um ein Arbeitsprogramm und Strategiepapier, welches die ideologischen Grundsätze des Zivilschutzes definierte und ihn dadurch zu einem zentralen Pfeiler der Schweizer Sicherheitspolitik erhob. Der Schutzraum wurde so zu einem Teil der Schweizer Identität – unmittelbar verbunden mit der Gesamtverteidigung und der Neutralität (Berger 2011a). Der Zivilschutz verstand sich derweil in erster Linie als Kriegsschutz. Durch die Konzeption 71 wurde der Schutzraumbau aber von einem konkreten Kriegsbild bzw. der tatsächlichen Konfliktwahrscheinlichkeit und -gefährdung entkoppelt. Vielmehr wurde der Schutzbau als „einfache, robuste und in wirtschaftlicher Hinsicht ausgewogene Konstruktion“ verstanden, welche ein flächendeckendes, gleichberechtigtes Schutzsystem garantiert. Auch mit Blick auf die zweite Phase lassen sich zwei Besonderheiten hervorheben. Trotz der politischen Bemühungen um ein ideologisches Fundament des Zivilschutzes sowie der vielfältigen Öffentlichkeitsarbeit litt der Zivilschutz stets unter einem Imageproblem. Im Unterschied zur ersten Phase hatte dies aber keine wesentlichen Verzögerungen im institutionellen Aufbau und Vollzug zur Folge. Andererseits zeigte sich relativ rasch, dass sich das Schutzziel im Sinne eines flächendeckenden Schutzbausystems zwar umsetzen liesse, die tatsächliche Herausforderung aber in der Zivilschutzorganisation bestand, wonach die Schutzräume jederzeit möglichst rasch bezugsbereit sein mussten. Entsprechend bezweifeln nicht nur die Gegner des Zivilschutzes, inwieweit dieser tatsächlich jemals eine flächendeckende Schutzfunktion hätte ausüben können (Meier 2007: 49).

11. August 1971: Zielsetzung „jedem Einwohner einen Schutzplatz“

Der Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Konzeption 1971 des Zivilschutzes (Konzeption 71) thematisierte verschiedene Kriegsbilder und verwies auf die grossflächig und teilweise schlagartig auftretenden Auswirkungen von Massenvernichtungswaffen (insbesondere Nuklearwaffen). Dabei wurde weder eine rechtzeitige Warnung noch eine Unterscheidung zwischen sicheren und unsicheren Gebieten als möglich erachtet. Eine horizontale Evakuierung im Sinne einer regionalen Verlagerung der Bevölkerung im Katastrophenfall wurde dadurch ausgeschlossen. Entsprechend dem Grundsatz „Vorbeugen ist wirksamer als Heilen“ verlangte die Konzeption 71 deshalb den „zivilschutzmässigen Vollausbau“, der jedem Einwohner in unmittelbarer Nähe zu seinem Wohnort einen Schutzplatz garantiert. Die Grundsätze und Forderungen der Konzeption 71 sind heute noch von zentraler Bedeutung für die Ausrichtung und Umsetzung des Zivilschutzes. Neben den vier wesentlichen Kriegsbildern (siehe Vermerk 1966) nannte die Konzeption 71 unter „weitere Gefährdungen“ auch Katastrophen, denen keine kriegerische Handlung zugrunde liegen (z. B. Natur- oder Zivilisationskatastrophen). Im Unterschied zu den eigentlichen Kriegsbildern wurde jedoch erwartet, dass in diesen Fällen ausserhalb des direkt betroffenen Gebietes noch die volle Rettungskapazität an Personal, Material, Transportmittel und Sanitätsdiensten zur Verfügung stehen würde.

Textbox: Grundsätze und Forderungen der Konzeption 71 (Schweizer Bundesrat 1971)

Unabhängigkeit vom Kriegsbild

- *Jedem Einwohner der Schweiz einen Schutzplatz*
- *Einfache, robuste, allseitig geschlossene Schutzräume*
- *Vorsorglicher stufenweiser Bezug der Schutzräume*
- *Gewährleistung eines von aussen unabhängigen Aufenthalts in den Schutzräumen während Tagen (oder Wochen; inkl. Rotation)*
- *Keine Evakuierung (in der Horizontalen)*

Wirtschaftlichkeit (Finanzierbarkeit)

- *Schützen und Vorbeugen ist wirksamer und kostengünstiger als Retten und Heilen*
- *Absoluter Schutz ist unmöglich*
- *Ausgewogenheit der Schutzmassnahmen*

Berücksichtigung von Eigenschaften des Menschen

- *Gleichheit der Überlebenschancen*
- *Erhaltung natürlich gewachsener Gemeinschaften (Familien)*
- *Anpassungsfähigkeit des Menschen*
- *Anleitung und Betreuung (durch Zivilschutzangehörige)*

1972 bis heute: Herkulesaufgabe Organisation des Schutzraumbezugs

Die Zivilschutzorganisationen begannen 1972 in den Gemeinden mit der generellen Zivilschutzplanung (GZP). Die damit verbundene Zivilschutzübersicht wurde 1978 durch die Zuweisungsplanung (ZUPLA) und 1979 durch die Richtlinien über Gliederung und Sollbestände der Zivilschutzorganisationen ergänzt bzw. ersetzt. Die einzelnen Schritte erwirkten stets planerische und personelle Umstellungen der Strukturen, was mehrfach kritisiert wurde. Die Zivilschutzplanung stand vor grossen organisatorischen Herausforderungen. Ein flächendeckend funktionierender Schutzraumbezug wäre im Kriegs- bzw. Katastrophenfall in der Schweiz wohl lange Zeit nicht gewährleistet gewesen und ist auch heute noch nicht garantiert. Eine vom Bundesrat 1984 in Auftrag gegebene Studie bestätigte ferner, dass das Angebot an Schutzmöglichkeiten zwar genügte und mit vermehrten Übungen und Demonstrationen unter Einbindung der Bevölkerung ihrer Schutzfunktion gerecht werden können. Unbeantwortet blieb aber die Frage, ob nach einem Atomwaffeneinsatz ein Weiterexistieren einzelner Gruppen oder der Schweiz als staatliches Gebilde möglich wäre.

27. Juni 1973: Zivilschutz als integraler Bestandteil der Gesamtverteidigung

Der Bundesrat unterbreitete der Bundesversammlung seinen Bericht über die Sicherheitspolitik der Schweiz (Konzeption der Gesamtverteidigung). Der Zivilschutz wurde darin erstmals als ein Teil der Strategie der Dissuasion – also der Abschreckung bzw. Kriegsverhinderung durch Verteidigungsbereitschaft – bezeichnet. Der Zivilschutz sollte die Glaubwürdigkeit der Dissuasion erhöhen, indem er das Überleben der Bevölkerung, für welche die Armee kämpft, auch gegenüber den modernen Bedrohungen möglich macht, was wiederum den Durchhaltewillen der Armee stärkt. Zudem sollte sich dadurch der Spielraum der Schweiz gegenüber Erpressungen durch das Ausland erhöhen. Der Zivilschutz stellte demnach die einzige wirkungsvolle Massnahme zum Schutz der Zivilbevölkerung gegen die Auswirkungen von Angriffen mit Massenvernichtungsmitteln dar. Der Bericht war Ausdruck der politischen Bemühungen, die ideologische Rechtfertigung des Zivilschutzes eng an diejenige der Armee zu binden, welche in der Bevölkerung bereits über eine hohe Legitimation verfügte und deren Bedrohungsbilder fest in der Bevölkerung verankert waren. Das Schutzbautensystem wurde im Sinne einer „vertikalen Evakuierung“ zum „Réduit für das Volk“ (Berger 2011a).

7. Oktober 1977: Ausdehnung der Baupflicht

Die Umsetzung der Konzeption 71 führte zu Anpassungen des Zivilschutz- und des Schutzbautengesetzes. Die Anpassungen sollten einerseits dem Grundsatz „Jedem Einwohner einen Schutzplatz“ Rechnung tragen und andererseits eine Verbesserung der Zivilschutzorganisation garantieren (insbesondere hinsichtlich des Bezugs der Schutzräume sowie der Ausbildung von Kader und Mannschaften). Durch die Gesetzesänderung wurde die Schutzraumbaupflicht auch auf Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohnern ausgedehnt.

1979 bis heute: „Das Kreuz mit der Ausbildung“

Das 1979 publizierte Schutzraumhandbuch enthielt alle Angaben und Hinweise, die für das Einrichten und den Betrieb von Schutzräumen sowie für die Organisation des Schutzraumaufenthaltes benötigt wurden. Das Handbuch ist ein Beispiel für die verstärkte Gewichtung der Ausbildung im Zivilschutz. Die Ausbildung war immer wieder Gegenstand heftiger Kritik. Von verschiedenen Experten wurde dies auf einen „strategischen Fehlentscheid“ Anfang der 1960er-Jahre zurückgeführt, als man von einer prioritären Ausbildung der Kader absah (Meier 2007: 126). Dies führte zu einem Ausbildungsdefizit, welches bis in die 1990er-Jahre nicht aufgeholt werden konnte. Es wurde aber auch mehrfach die Qualität der Ausbildung kritisiert. Weil Ärzte und Pflegepersonal nach einer atomaren Katastrophe völlig überfordert gewesen wären, wird hinsichtlich einer wirkungsvollen Zivilschutzorganisation auch eine Grundausbildung der Bevölkerung in Nothilfe, Hygiene und Krankenpflege gefordert. Die Kritik an der Ausbildung trug wesentlich zum Imagedefizit des Zivilschutzes bei. Zugleich verdeutlicht sie, wie schwierig sich die Umsetzung des von der Schweiz angestrebten Schutzbautensystems gestaltete.

20. Juni 1980: Streichung der Subventionen für privaten Schutzbau

Aus Spargründen strich der Bundesrat die finanzielle Unterstützung des privaten Schutzraumbaus. Welche Auswirkungen dies auf die Bautätigkeit hatte, wurde bislang nicht analysiert. Die folgende Abbildung zeigt die Anzahl der jährlich erstellten Schutzplätze, ohne jedoch zwischen öffentlichen und privaten Schutzräumen zu differenzieren. Der Schutzbau profitierte im Allgemeinen vom Bauboom in den 1960er- und 1970er-Jahren. Während der Ölkrise wurde zudem der öffentliche Schutzraumbau im Sinne einer konjunkturpolitischen Massnahme stark gefördert.

Abbildung 7: Bautätigkeit im Zeitverlauf (Schweizer Bundesrat 2006: 24)

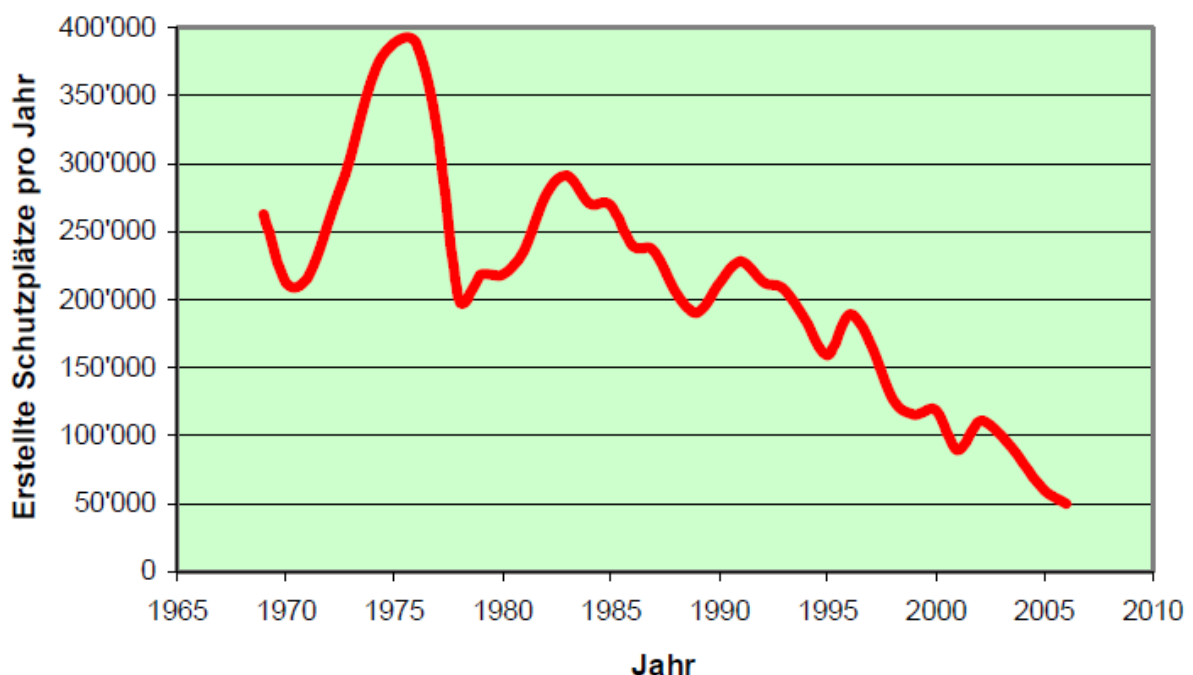
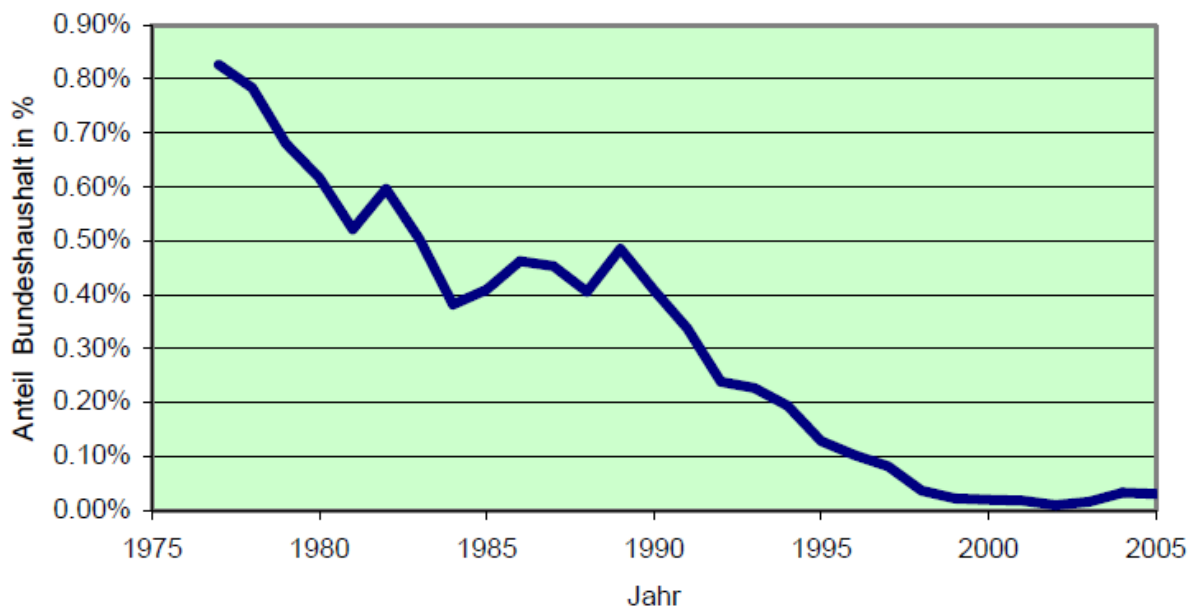


Abbildung 8: Ausgaben des Bundes für Schutzbauten (Schweizer Bundesrat 2006: 46)



1980: Stark steigendes Interesse aus dem Ausland – mit teils zweifelhafter Wirkung

Während der Zivilschutz innerstaatlich immer wieder mit Imageproblemen zu kämpfen hatte, erfreute er sich ab den 1970er-Jahren eines zunehmenden internationalen Interesses. In den 1980er-Jahren besuchten rund 50 ausländische Delegationen Schweizer Schutzräume. Hinzu kamen etliche Informationsanfragen an die zuständigen Stellen des Bundes bzw. einzelner Kantone. Von dem steigenden Interesse profitierten auch private Schweizer Unternehmen, die sich auf Herstellung von Schutzbautenkomponenten spezialisiert hatten. Schweizer Schutzbautentechnik wurde zu einem Exportgut. Diese Entwicklung hält auch heute noch an, mit einer steigenden Schutzbautentätigkeit in Asien und auf der arabischen Halbinsel. Dass Schweizer Unternehmen dabei auch an der Erstellung von Schutzräumen für Saddam Hussein oder Muammar Gaddafi beteiligt waren, führte dabei kaum zu einer öffentlichen Kontroverse (Tages-Anzeiger, 3. Januar 2011).

31. Januar 1983: Wechselwirkung zwischen Armee und Zivilschutz

Der Bundesrat veröffentlichte einen Zwischenbericht zum Stand des Zivilschutzes, in dem er unter anderem auf die grossen regionalen (kantonalen) Unterschiede bei der Umsetzung der Konzeption 71 hinweist. Der Bericht nannte einen Deckungsgrad von ca. 75 Prozent, wobei es regional grosse Unterschiede zu verzeichnen gab und die Menschen auch am Arbeitsplatz zu wenig Schutzräume vorfanden. Die Hauptkritik zielte allerdings auf die Zivilschutzorganisation und die Ausbildung ab. Der Bericht präziserte aber auch die Einbettung des Zivilschutzes in die Gesamtverteidigung und damit dessen ideologische und politische Rechtfertigung.

**Textbox: Ideologische und politische Rechtfertigung der „vertikalen Evakuierung“
(Schweizer Bundesrat 1983: 1338f)**

Dissuasionsbeitrag des Zivilschutzes im Zustand relativen Friedens

Die Absicherung des Territoriums ist primär eine Aufgabe der Armee; damit jedoch die Armee nicht durch Androhung von Angriffen auf die Bevölkerung erpresst und zur Kapitulation gezwungen werden kann, ist ein gut ausgebauter Zivilschutz von entscheidender Bedeutung. In Zeiten relativen Friedens hängt sein Dissuasionsbeitrag vor allem davon ab, wie die Glaubwürdigkeit der Vorbereitung von Aussenstehenden beurteilt wird. In diesem Sinne hat der schweizerische Zivilschutz im Rahmen der Gesamtverteidigung einen Beitrag zur Friedenssicherung zu leisten.

Dissuasionsbeitrag des Zivilschutzes im Falle offener Konflikte in Europa

Hier geht es darum, einem möglichen Angreifer vor Augen zu führen, dass eine Kriegsführung gegen die Schweiz einen unverhältnismässig hohen Aufwand erfordert. Die Aufgabe ist wiederum primär durch die Armee wahrzunehmen und zur Verringerung der Erpressbarkeit durch den Zivilschutz glaubwürdig zu unterstützen.

Überleben der Bevölkerung im Falle eines Krieges gegen die Schweiz

Gelingt es nicht, das Übergreifen eines Konfliktes auf die Schweiz zu verhindern, so hat der Zivilschutz dafür zu sorgen, dass möglichst viele Einwohner des Landes unversehrt überleben. Der Zivilschutz schafft damit gleichzeitig die psychologische Voraussetzung für den Kampf, den die Armee zu führen hat. Der Soldat muss wissen, dass seine Angehörigen in einem kriegerischen Konflikt eine hohe Überlebenschance haben.

April 1988

Der Bericht über den Einsatz des Zivilschutzes zur Nothilfe markierte einen Schritt hin zu einer Öffnung des Zivilschutzes für die Katastrophenhilfe. Dass der Zivilschutz sich nicht mehr nur auf kriegerische Bedrohungen ausrichten sollte, kann auch auf das Katastrophenjahr von 1986 zurückgeführt werden (Brand in Schweizerhalle und Reaktorunglück in Tschernobyl). In beiden Fällen wurde der Zivilschutz öffentlich stark kritisiert. Auch der Bericht über den Einsatz des Zivilschutzes zur Nothilfe erntete viel öffentliche Kritik, welche sich insbesondere gegen die ungenügende Thematisierung einer möglichen verstärkten Zusammenarbeit des Zivilschutzes mit der Polizei, Feuerwehr, Sanität usw. richtete.

8.4 Liechtenstein: Erste handfeste Ergebnisse im Zivilschutz

1971: Dienststelle für Zivilschutz, Kriegsvorsorge, Katastrophenbekämpfung und Kulturgüterschutz wird geschaffen.

Im Juni 1971 stimmte der Landtag einhellig der Schaffung einer Dienststelle für Zivilschutz, Kriegsvorsorge, Katastrophenbekämpfung und Kulturgüterschutz zu. In ihrem Bericht unterstrich die Regierung die „dringende“ Notwendigkeit einer solchen Stelle, „um den Weg von unten nach oben im Sinne eines stufenweisen Aufbaues [des Zivilschutzes] beschreiten zu können.“

Bezüglich der Ausbildung des Personals wurde eine enge Kooperation mit den zuständigen Stellen der Schweiz vorgeschlagen. Die Regierung betonte, dass sich eine Reihe der Aufgaben auch ohne gesetzliche Grundlagen bewältigen liesse, jedoch mittelfristig gerade mit Blick auf den baulichen Zivilschutz eine Gesetzesvorlage vorzubereiten sei. Als Zielsetzung des Zivil- und Katastrophenschutzes galt die Vorbereitung von Massnahmen, die bei Kriegseinwirkungen den Behörden und der Bevölkerung eine möglichst weitgehende und sichere Überlebenschance und Funktionsfähigkeit garantierten. Die Dienststelle wurde 1975 zum Amt für Zivilschutz und Landesvorsorge umfunktioniert, war aber weiterhin nur mit einer Person besetzt.

1975: Zivilschutz soll sich in die zwei Bereiche „Schutzorganisation“ und „bauliche Massnahmen“ gliedern.

In den wenigen öffentlich verfügbaren Dokumenten über die Tätigkeit des Amtes für Zivilschutz wird zwischen den Bereichen Schutzorganisation und bauliche Massnahmen differenziert. Mit Blick auf den Schutzraumbau wurde dabei festgehalten, dass dieser „aus finanzieller Sicht sehr aufwendig“ und deshalb sehr schwierig zu realisieren sei (Regierung 1975: 57).

1977: Regierung beschliesst Schutzraumbau in Landesgebäuden.

Aufgrund eines Berichts des Amtes für Zivilschutz und Landesversorgung hatte die Regierung in ihrer Sitzung vom 15. Juni 1977 u. a. beschlossen, dass 1) soweit technisch und baulich durchführbar bei Neubauten von Landesgebäuden Schutzräume eingebaut werden sollten und 2) sich der Bau an den technischen Weisungen der Schweiz zu orientieren habe. Infolgedessen wurden bereits 1979 „gute Fortschritte“ im Schutzraumbau konstatiert (Regierung 1979: 93). Analog zur Schweiz wurde versucht, die Bekanntheit und Akzeptanz des Zivilschutzes durch Informations- und Werbemittel zu verbessern.

1977: Technische Weisungen für Schutzraumbau werden aus der Schweiz übernommen und publiziert.

Mit der Verordnung vom 15. Juni über die Inkraftsetzung technischer Weisungen für den privaten Schutzraumbau (LGBl. 1977 Nr. 38) übernimmt Liechtenstein die entsprechenden technischen Standards der Schweiz.

1980: Erster Bericht zur Sicherheitspolitik stellt der Regierung den Antrag, ein Schutzraumbauprogramm zu verwirklichen.

Der Bericht „Katastrophenschutz, Zivilschutz, Landesversorgung, Kulturgüterschutz im Rahmen einer liechtensteinischen Sicherheitspolitik“ von 1980 war das Ergebnis einer Zusammenarbeit der Regierung, einer dafür eigens eingesetzten Arbeitsgruppe und des Amtes für Zivilschutz und Landesversorgung unter Einbezug schweizerischer Experten und eines technischen Büros. Der Bericht würdigte den Zivilschutz und damit den Schutzraumbau ausführlich. So enthielt er eine Übersicht über alle bestehenden und sich im Bau befindenden Schutzräume sowie die Geschützte Operationsstelle. Die Mehrheit der Schutzräume war allerdings nicht eingerichtet und deshalb nicht sofort bezugsbereit. Die Regierung ging davon aus, dass mit geeigneten Massnahmen im Zivilschutz trotz der verheerenden Wirkungen moderner Waffen ein Überleben eines modernen Krieges möglich wäre. In Anlehnung an die Konzeption 71 der Schweiz sollte sich der Bau von

Schutzräumen in Liechtenstein am Grundsatz „jeder Einwohner hat Anrecht auf einen Schutzplatz“ ausrichten. Ein solches Schutzraumprogramm würde etwa 20 Jahre dauern und jährlich etwa CHF 750'000 kosten. Um den privaten Schutzraumbau zu fördern, wurden verschiedene mögliche Massnahmen – von einem Obligatorium bis zu finanziellen Förderungen – erwähnt. Die Regierung hielt aber auch fest, dass ein effektiver Schutz direkt von der Schaffung einer Zivilschutzorganisation abhinge. In den 1980er-Jahren lassen sich keine Belege für eine Umsetzung des Schutzraumprogramms finden, welche über den Regierungsbeschluss von 1977 über den Bau von Schutzräumen in Landes- und Gemeindegebäuden hinausreicht.

1983: Arbeitsgruppe Schutzraumbau erstellt Bericht für die Regierung.

Die Arbeitsgruppe Schutzraumbau, die 1981 und 1982 insgesamt siebenmal tagte, übergab im Januar 1983 der Regierung einen Bericht zum Schutzraumbau. Der Bericht liegt dem Autor dieser Studie nicht vor und kann deshalb nicht weiter kommentiert werden.

1982: Geschützte Operationsstelle (GOPS) und Landesführungsstab wird fertiggestellt.

Im Spital Vaduz wurde 1982 eine Geschützte Operationsstelle fertiggestellt, deren Bau 1977 in einer Volksabstimmung bewilligt worden war. Der Eigentümer der GOPS war das Land Liechtenstein. Die GOPS sollte die medizinische Versorgung der Bevölkerung im Kriegs- und Katastrophenfall verbessern. In den 1980er-Jahren wurde auch ein Kommandoposten der Regierung errichtet.

1989: Erste Schutzraumbetreuerkurse werden durchgeführt.

1989 wurden zur Verbesserung der organisatorischen Aspekte des Zivilschutzes erstmals Schutzraumbetreuerkurse durchgeführt, welche fortan jährlich veranstaltet wurden. Es wurden in den 1980er-Jahren auch verschiedene Ausbildungsangebote in der Schweiz genutzt. In einzelnen Gemeinden entstanden auch Zivilschutzgruppen. 2013 verfügten so sechs Gemeinden über eine Zivilschutzgruppe.

1989: Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik FL erstellt einen Bericht zur Sicherheitspolitik.

Im Februar 1989 übermittelte die Arbeitsgruppe Sicherheitspolitik FL der Regierung einen ersten Entwurf ihrer Analysen zur Sicherheitspolitik des Fürstentums Liechtenstein. Anlass des Berichts ist das Fehlen einer übergeordneten Gesamtbetrachtung der liechtensteinischen Sicherheitspolitik. Der Bericht thematisierte Bedrohungsbilder und sicherheitspolitische Instrumente bzw. Massnahmen. Insbesondere hinsichtlich der „Lagebeurteilung“ wurde eine enge Kooperation mit der Schweiz empfohlen, da ein hohes Informationsniveau von zentraler Bedeutung wäre, Liechtenstein mit den bestehenden Mitteln aber gleichzeitig ausser Stande wäre, dieses Informationsniveau selbstständig zu gewährleisten. Nach den Kenntnissen des Autors dieser Studie wurde der Bericht nie abgeschlossen und der Bereich Zivilschutz nicht thematisiert.

8.5 Phase drei der Geschichte des Schweizer Zivilschutzes bis 2014: Werterhaltung und Suche nach polyvalenter Verwendung

Die dritte Phase in der Geschichte der Schweizer Schutzbauten begann mit dem Mauer-Fall 1989 und der dadurch eingeläuteten Veränderung des Bedrohungsbildes. Bereits 1992 erfolgte in

einem ersten Schritt eine Gleichsetzung machtpolitischer und nicht-machtpolitischer Gefahren. Durch das Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz wurde 2002 das Verbundsystem Bevölkerungsschutz geschaffen. In der Folge wurde die Katastrophen- und Nothilfe – also der Schutz vor nicht-machtpolitischen Bedrohungen – zur eigentlichen Priorität des Bevölkerungsschutzes, während die Bewältigung eines bewaffneten Konflikts in den Hintergrund rückte. Im Zuge dieser Gewichtsverschiebung verloren auch die Schutzbauten an strategischer Bedeutung. Entsprechend überrascht es nicht, dass die Schutzraumbaupflicht mehrfach abgeschwächt wurde und einzelne parlamentarische Vorstösse sogar gänzlich deren Aufhebung forderten. Auch in dieser dritten Phase lässt sich eine Besonderheit hervorheben. So hat sich der Bevölkerungsschutz weitgehend von ideologisch besetzten und pathetischen Argumenten der Gesamtverteidigung und Dissuasion emanzipiert. Im Vordergrund der sicherheitspolitischen Rechtfertigung des Schutzbautensystems standen nunmehr dessen polyvalente Nutzungsmöglichkeiten sowie der Wiederbeschaffungswert (also die Kosten, welche nach einer Stilllegung für die Wiederherstellung nötig wären).

1. Oktober 1990: Erweiterung des Aufgabenspektrums

Durch den Bericht „Schweizerische Sicherheitspolitik im Wandel“ trug der Bundesrat der veränderten Bedrohungswahrnehmung nach dem Mauer-Fall Rechnung, indem er die machtpolitisch bedingten Gefahren in die allgemeine Existenzsicherung einbettete und auf die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Gefahrenbereichen hinwies. Der Zivilschutz hatte demnach zwei Hauptaufträge: „Er trifft die erforderlichen Massnahmen zum Schutz, zur Rettung und zur Betreuung der Bevölkerung im Falle bewaffneter Konflikte, und er leistet in Zusammenarbeit mit den dafür vorgesehenen Einsatzdiensten Hilfe bei natur- und zivilisationsbedingten Katastrophen sowie in anderen Notlagen.“ Als eine weitere Aufgabe wurde der Schutz von Kulturgütern genannt. Hinsichtlich des bewaffneten Konflikts stützte sich jedoch der Zivilschutz trotz der veränderten Bedrohungslage weiterhin auf die ideologischen Grundsätze der Dissuasion. Der Zivilschutz trug demnach zur Friedenswahrung bei, indem er im Ausland die Glaubwürdigkeit des schweizerischen Verteidigungswillens unterstrich. Im Verteidigungsfall sei der Zivilschutz ein zentrales Element der Durchhaltefähigkeit, welches das Land auch widerstandsfähiger gegen allfällige Druck- und Erpressungsversuche machen würde.

26. Februar 1992: Gleichwertigkeit der nicht-machtpolitischen Gefahren

Im Bericht über Einsatz und Organisation des Zivilschutzes (Zivilschutz-Leitbild/Zivilschutz 95) bestätigte der Bundesrat, dass die „Bewältigung nicht-machtpolitischer Gefahren denselben Stellenwert wie die Bewältigung machtpolitischer Gefahren erhält“. Die Neuausrichtung „erfolgt im koordinierten Zusammenwirken ziviler und militärischer Instanzen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene mit der Absicht, die sicherheitspolitischen Mittel noch gezielter zum Zweck von Vorsorge, Schutz, Hilfe und Schadenminderung einzusetzen und damit einen wichtigen Beitrag an die allgemeine Existenzsicherung zu liefern“.

17. Juni 1994: Revision des Zivilschutzgesetzes

Im neuen Zivilschutzgesetz sowie im Baumassnahmengesetz fand die neue Ausrichtung des Zivilschutzes den rechtlichen Rahmen. Im Bereich der Schutzbauten wurde die Baupflicht grundsätzlich weitergeführt. Aufgrund des hohen Ausbaustandes wurde aber festgehalten, dass ein Weiterführen der Schutzbauproduktion im selben Umfang nicht nötig sei. Entsprechend wurde die Baupflicht auf Neu- und Anbauten beschränkt, womit bei Um- und Aufbauten fortan keine Baupflicht mehr bestand. Des Weiteren wurden der Unterhalt und die Werterhaltung aufgewertet. Entsprechend stärkte das BZS die periodischen Schutzraum-Kontrollen und publizierte dazu auch zwei Handbücher.

18. April 1999: Verfassungsrevision

Der „zivile Schutz von Personen und Gütern vor den Auswirkungen bewaffneter Konflikte“ blieb auch nach der Totalrevision der Bundesverfassung verfassungsrechtlich verankert (Art. 61 Abs. 1).

7. Juni 1999: Sicherheit durch Kooperation

Unter dem Titel „Sicherheit durch Kooperation“ veröffentlichte der Bundesrat den sicherheitspolitischen Bericht 2000. Im Vordergrund stand die Neubeurteilung des Bedrohungsspektrums angesichts der „strategischen Wende von 1989/90 in Europa“. Der Bericht verlangte eine Anpassung des sicherheitspolitischen Instrumentariums. „Das Verschwinden des Bedrohungsprofils des Kalten Krieges und die Herausbildung eines breiteren Spektrums diffuser, grösstenteils nicht-militärischer Gefahren und Risiken verlangen, die Konzeption einer auf den schlimmsten Fall ausgerichteten Verteidigungsstruktur zu modifizieren. Sie muss von einer neuen, flexibleren Form der Zusammenarbeit abgelöst werden, die rascher und mit geringerem Aufwand wechselnden Herausforderungen entgegenwirken kann.“ Der Bericht schuf so die Grundlagen für die Integration des Zivilschutzes in den Bevölkerungsschutz und bereitete den Weg für die Konzeption des Verbundsystems Bevölkerungsschutz. Die Schutzrauminfrastruktur sollte aber dennoch „im Hinblick auf Drohungen mit Massenvernichtungswaffen und für den Fall bewaffneter Konflikte“ erhalten bleiben.

17. Oktober 2001: Leitbild Bevölkerungsschutz – Verbundsystem Bevölkerungsschutz

Das Leitbild Bevölkerungsschutz thematisierte erneut die veränderte sicherheitspolitische Lage der Schweiz und betonte dabei, dass die Vorwarnzeit für einen bewaffneten Konflikt in Europa stark angestiegen sei. Hinsichtlich der Schutzbauten wurde der Erhalt des bestehenden Ausbaustandes gefordert. Dabei war die Wahrung der Chancengleichheit zentral, das heisst, für den Fall eines bewaffneten Konflikts sollte jeder Einwohnerin und jedem Einwohner ein Schutzplatz in einem Schutzraum in der Nähe des Wohnorts zur Verfügung stehen. Darüber hinaus sollten die Schutzbauten bei Katastrophen und in Notlagen als Notunterkünfte genutzt werden können. Die Forderung der Werterhaltung wurde damit begründet, dass „der Zeitbedarf für deren Erstellung im Fall eines bewaffneten Konflikts deutlich über der angenommenen, mehrjährigen Vorwarn-

zeit“ läge und dass nach wie vor weltweit ein grosses Potenzial an ballistischen Fernwaffen mit und ohne Massenvernichtungsmittel vorhanden sei.

4. Oktober 2002: Abgeschwächte Baupflicht

National- und Ständerat verabschiedeten mit grosser Mehrheit das Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz, welches das Zivilschutzgesetz sowie das Schutzbautengesetz aufhob. Das Gesetz wurde in einer Volksabstimmung bestätigt. Das neue Gesetz schuf die rechtliche Grundlage für die konkrete Umsetzung des Verbundsystems Bevölkerungsschutz. Gemäss der Botschaft des Bundesrates sollte durch die Gesetzesänderung die Schutzraumbaupflicht reduziert und der Schutzraumbau auf das Notwendigste beschränkt werden. Konkret wurden Bauherren von Geschäftshäusern künftig von der Baupflicht befreit. Auf die Erstellung von Schutzplätzen bei wesentlichen Anbauten wurde verzichtet. Zudem wurden bei Wohnungen und Heimen anstatt einem Schutzplatz pro Zimmer inskünftig generell nur noch 0.65 Schutzplätze pro Zimmer gebaut. Bei der Erstellung von kleineren Wohnhäusern (z. B. Einfamilienhäuser) konnten anstatt der Erstellung von Schutzräumen gegenüber der Zeit vor 2002 markant geringere Ersatzbeiträge geleistet werden. Diese wurden zur Finanzierung von noch notwendigen – grösseren – öffentlichen Schutzräumen eingesetzt, welche durch die Gemeinden erstellt wurden. Die Nachrüstung für bestehende Schutzräume (gebaut vor 1987) mit Liegestellen und Trockenklosetts wurde in die Aufwuchszeit verschoben.

1. Januar 2003: BABS ersetzt BZS

Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (BABS) ersetzte das BZS. Das BABS umfasste die vier Bereiche Konzeption und Koordination, Ausbildung, Infrastruktur und Support sowie das Labor Spiez und die Nationale Alarmzentrale (NAZ). Das BABS war dem eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) zugeordnet und verfügte 2013 über ca. 280 Vollzeitstellen.

2004 bis heute: Kritische parlamentarische Vorstösse

Der Zivilschutz und insbesondere die Schutzbauten waren seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs immer wieder Gegenstand parlamentarischer Eingänge. Eine Stichwortsuche nach den Begriffen Schutzbauten/Schutzräume weist über 35 Treffer aus. Allerdings sind nur wenige davon unmittelbar mit dem Bau von Schutzräumen im Sinne von Kriegs-Zivilschutz verbunden. Hervorzuheben ist die Initiative von Nationalrat Pierre Kohler, welche die Aufhebung der Pflicht zum Bau von privaten Schutzräumen verlangte und welcher der Nationalrat am 13. Juni 2006 Folge gab. Da der Ständerat am 3. März 2009 die Initiative jedoch nicht unterstützte, wurde diese nie umgesetzt. Zwei weitere parlamentarische Eingänge beantragten auch die Aufhebung der Baupflicht, während weitere parlamentarische Vorstösse die Finanzierung oder Unterhaltspflicht thematisierten. Generell zeigt sich, dass der Nationalrat und dabei insbesondere linke Parteien der Schutzraumbaupflicht kritischer gegenüber stehen als der Ständerat bzw. bürgerliche Parteien.

August 2005: Bevölkerungsschutz-Monitoring

Im Sommer 2005 führte das Meinungsforschungsinstitut DemoScope im Auftrag des BABS ein Bevölkerungsschutz-Monitoring durch. Die Umfrage zeigte eine hohe Akzeptanz und Bekanntheit des Bevölkerungsschutzes. „Schutzbauten“ war dabei dasjenige Wort, welches am häufigsten mit dem Bevölkerungsschutz assoziiert wurde. Schutzbauten wurden zudem noch von einer Mehrheit – genau gesagt 64 Prozent – als sehr bzw. eher notwendig erachtet.

2006: Polyvalente Nutzung von Schutzbauten

Mit dem Bericht „Standortbestimmung zu den Schutzanlagen und Schutzräumen des Bevölkerungsschutzes“ beantwortete der Bundesrat eine Motion der Finanzkommission des Nationalrates. Schutzbauten sind demnach unabhängig von konkreten Bedrohungsbildern als einfache, robuste und in wirtschaftlicher Hinsicht ausgewogene Konstruktionen gestaltet. Sie bieten zwar „keinen absoluten Schutz, können aber Menschenleben effektiv schützen, vor allem im Falle eines bewaffneten Konfliktes.“ Schutzbauten sind „bei vielen aktuellen und künftigen Gefährdungen rasch und polyvalent einsetzbar“. In den Schlussfolgerungen bezeichnete der Bundesrat das „robuste und ausgewogene Schutzbautensystem“ als „wesentlichen Bestandteil der Sicherheitsarchitektur der Schweiz“. Zusammen mit Alarmierungssystemen und anderen Informationssystemen bildeten Schutzbauten ein „integrales Konzept“ für diverse Notfallplanungen. Darauf zu verzichten sei auch „in volkswirtschaftlicher Sicht nicht sinnvoll“. Der Bericht wies einen Deckungsgrad von Schutzraumplätzen von 114 Prozent aus, wobei in rund 900 Gemeinden eine Unterdeckung bestand. Zudem wurde vor einer allmählichen Verringerung des Deckungsgrads durch Umnutzung von Schutzräumen im Arbeitsbereich sowie bei Ferienhäusern und Hotels gewarnt, für welche bereits seit Längerem keine Baupflicht mehr bestand. Der Bericht skizzierte insgesamt sechs Optionen für die weitere Gestaltung der Schutzraumpolitik, welche 2011 als Grundlage für die Teilrevision des Bevölkerungsgesetzes dienen. Des Weiteren bezifferte der Bericht den Wiederbeschaffungswert aller Schutzbauten mit ca. CHF 11.8 Milliarden, während sich die jährlichen Ausgaben für Werterhaltung sowie Erstellung, Umnutzung und Aufhebung von Schutzbauten auf ca. CHF 170 Millionen belaufen würden.

Die nachstehende Textbox sowie Abbildung thematisieren die vom Bundesrat dargestellte polyvalenten Nutzungsmöglichkeiten von Schutzbauten. Demnach schützen Schutzbauten die Bevölkerung nicht nur gegen Waffeneinwirkungen, sondern können auch für eine Vielzahl anderer Zwecke genutzt werden. Eine polyvalente Nutzung von Schutzräumen ist grundsätzlich zu begrüssen, allerdings bietet diese in den meisten Fällen keine Rechtfertigung von Schutzbauten, da die skizzierten Aufgaben mit anderen Mitteln meist besser und kostengünstiger erfüllt werden könnten. So kann beispielsweise die vom Bundesrat in diesem Zusammenhang genannte Möglichkeit einer massenhaften Unterbringung von Flüchtlingen in Schutzräumen oder die Wirkung von Schutzräumen bei Hochwassern durchaus hinterfragt werden. Eine polyvalente Nutzung erscheint schliesslich auch bei einem Deckungsgrad von deutlich unter 100 Prozent möglich.

Unterschiedliche Meinungen bestehen hinsichtlich der Bedeutung von Schutzbauten bei einem KKW-Unfall. In einem Interview betonte der Direktor des BABS, dass „bei erhöhter Radioaktivität in der Umwelt der geschützte Aufenthalt im Haus einen relativ guten Schutz“ bietet: „In

einem Schutzraum ist die Strahlung 50- bis 100-mal geringer als draussen, im Keller 30-bis 50-mal und im Hausinnern noch 5- bis 10-mal“ (Allgemeine schweizerische Militärzeitschrift 2011). Im Unterschied dazu erachten verschiedene Experten – unter anderem des Bundesamts für Gesundheit – Schutzbauten im Falle eines KKW-Unfalls für ungeeignet und empfehlen stattdessen lediglich den einfachen Aufenthalt im Haus.

Abbildung 9: Übersicht über die Gefährdungen und die Bedeutung von Schutzbauten in der Schweiz (Schweizer Bundesrat 2006: 10)

Gefährdungsform	Schadenspotenzial	Ereignisse seit 1945 mit Auswirkungen auf die Schweiz	Bewertung heute	Trend (nächste 10 Jahre)	Wahrnehmung in Öffentlichkeit und Medien	Bedeutung von Schutzbauten	hoch mittel keine
Machtpolitische Entwicklungen							
Symmetrischer Krieg (Vergleichbar starke Staaten mit regulären Streitkräften)	landesweit	Die erste Phase des Krieges im ehemaligen Jugoslawien.	Es ist kein symmetrischer Krieg zu erwarten, in den die Schweiz involviert wird	→ / ↘	gering	Bei flächendeckenden Angriffen von grosser Bedeutung. Bei Angriffen gegen Punktziele relevant zur Vermeidung von Kollateralschäden. Nutzung aller Schutzbauten ist von grosser Bedeutung	hoch
Asymmetrischer Krieg (Starker Staat gegen schwächeren Staat oder gegen schwächere nicht staatliche Akteure)	landesweit	In der Schweiz bisher keine solchen bewaffneten Konflikte. Von Bedeutung vor allem die zweite Phase der Kriege im ehemaligen Jugoslawien	Es ist kein asymmetrischer Krieg zu erwarten, in den die Schweiz involviert wird. Für andere europäische Staaten jedoch nicht auszuschliessen. Dann wären Folgen für die Schweiz denkbar	↗	gering - mittel	Kein primärer Schutz, da von einer Guerilla ähnlichen Kriegsführung gegen Punktziele auszugehen ist. Im Einsatzgebiet relevant zur Vermeidung von Kollateralschäden. Nutzung der geschützten Spitäler möglich	mittel
Terrorismus a) konventionelle Anschläge b) ABC-Anschläge	landesweit, regional, lokal	a) Vereinzelte Anschläge in den 1970er-Jahren in der Schweiz, in der letzten Dekade keine Ereignisse. Anschläge jedoch im europäischen Ausland (Madrid, London), Festnahme von mutmasslichen Terroristen in Deutschland b) Anschlag auf U-Bahn in Tokio mit Sarin 1995	Latente Gefährdung, die Schweiz ist derzeit kein primäres Zielland des internationalen Terrorismus	→ / ↗	sehr hoch	a) Nicht relevant, da vereinzelt Anschläge, die sich nicht ankündigen b) Möglichkeit des Schutzes der Bevölkerung bei Anschlag mit einer „schmutzigen Bombe“ in der Akutphase durch Nutzung der Schutzräume und der geschützten Spitäler	mittel
Katastrophen & Notlagen							
Naturkatastrophen (Erdbeben, Hochwasser etc.)	regional, lokal	Alle Ereignisse sind in den letzten Jahren in der Schweiz eingetreten. Letzte Erdbeben: Sierre 1946 und Brig 1960	Einige Ereignisse mit z.T. hohen Schäden in den letzten Jahren. Aufgrund des Klimawandels ist eine Zunahme der Ereignisse möglich.	→ (Anstieg der Schäden)	hoch	Schutzräume von Bedeutung als Notunterkünfte, wenn Teile der Bevölkerung ihre Wohnungen/Häuser verloren haben, bei Nachbeben oder wenn Regionen von der Aussenwelt abgeschnitten sind (z.B. Folge von Lawinen). Zusätzlich Nutzung der geschützten Spitäler und Führungsstandorte bei Ausfall der oberirdischen Infrastruktur	mittel
Zivilisationsbedingte Katastrophen (KKW-Unfall, Chemieunfall, Bruch von Stauanlagen)	landesweit, regional, lokal	In der Schweiz bislang nur Chemieunfälle mit lokalen Schäden. Der KKW-Unfall in Tschernobyl 1986 hatte Auswirkungen auf die Schweiz	Risiko besteht weiterhin, allerdings ständige Verbesserung der Auflagen	→	mittel bis hoch	Grosse Bedeutung im Fall eines KKW-Unfalls, Nutzung der geschützten Spitäler	hoch
Migration (Fluchtbewegungen grösserer Menschengruppen)	landesweit, regional	Nach Kriegen im ehemaligen Jugoslawien. Derzeit Fluchtbewegungen vor allem in Nordafrika (nach Italien, Spanien). Folgen für die Schweiz nicht auszuschliessen.	Schon heute ein Problem. Konfliktpotenzial in einigen Jahren durch schwindende Lebensgrundlagen vor allem in Afrika. Probleme auch bei der Integration	↗	gering	Von Bedeutung zur temporären Unterbringung von grösseren Flüchtlingsgruppen	mittel
Flächendeckende Gesundheitsgefährdungen (Pandemie, Seuchen)	landesweit, regional	Letztes Ereignis in Europa Anfang 20. Jh. (Spanische Grippe). Derzeit latente Gefahr durch potenziell mutierende Tierseuche	Ausbruch einer Pandemie in den nächsten Jahren möglich	↗	hoch	Von Bedeutung sind vor allem die geschützten Spitäler und Isolationsräume	mittel
Weitere Gefährdungen							
Cyberkriminalität (Angriffe auf Kritische Informationsinfrastrukturen)	landesweit, regional, lokal	Immer wieder Angriffe auf IT-Systeme Kritischer Infrastrukturen (z.B. Banken). Bislang aber noch keine Ereignisse, die die Sicherheit eines Staates beeinträchtigt hätten	Schäden steigen durch perfidere Methoden der Angreifer und unzureichende Schutzvorkehrungen. Zudem nehmen die Abhängigkeit von der IT und der Grad der Vernetzung weiter zu	↗	gering	Nicht relevant	keine
Organisierte Kriminalität (Drogen-, Waffen- und Menschenhandel, Erpressung)	regional, lokal	Mehrere Gruppierungen (schweizerische und ausländische). Ausweitung der Aktivitäten in der Schweiz in den vergangenen Jahren	Mit dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ gelangten osteuropäische Gruppierungen in die Schweiz. Auch Einheimische und Ausländer sind involviert	↗	gering bis mittel	Nicht relevant	keine

Textbox: Polyvalente Nutzungsmöglichkeiten von Schutzbauten (Schweizer Bundesrat 2006)

- „Schutzanlagen, wie beispielsweise Führungsstandorte, können im Fall von Katastrophen oder Notlagen sofort von den Führungsstäben und Einsatzkräften genutzt werden. Sie sind autonom und mit allen notwendigen Mitteln ausgerüstet und stellen eine wichtige Redundanz beim Ausfall oberirdischer Führungsinfrastrukturen dar.
- Bei einer Überlastung der Spitäler – beispielsweise im Fall einer grösseren Katastrophe – steht ca. ein Drittel aller sanitätsdienstlichen Schutzanlagen innerhalb weniger Stunden zur Aufnahme von Patienten zur Verfügung. Beim Ausbruch einer Pandemie bieten vor allem die geschützten Spitäler und die geschützten Sanitätsstellen zusätzliche Ressourcen zur Versorgung der betroffenen Bevölkerung.
- Schutzbauten sind ein fester Bestandteil der Notfallplanung bei einem möglichen KKW-Unfall. Dies betrifft sowohl Unfälle in Kernkraftwerken in der Schweiz als auch solche im Ausland.
- Bei Naturkatastrophen mit starker Beschädigung von Wohngebäuden bieten Schutzräume die Möglichkeit der temporären Unterbringung grosser Teile der Bevölkerung. Denkbar ist dies beispielsweise bei Nachbeben oder wenn Menschen aufgrund von Hochwasser ihre Häuser verlassen müssen und in nicht vom Wasser gefährdeten Gebieten eine Notunterkunft brauchen.
- Bei extremen Naturereignissen, welche die Mobilität der Bevölkerung massiv einschränken (z. B. grosse Lawinen, starker Schneefall) kann die betroffene Bevölkerung kurzfristig in Schutzräumen unterkommen.
- Sind Evakuierungen infolge zivilisationsbedingter Katastrophen – wie beispielsweise grösserer Chemieunfälle – notwendig, bieten Schutzräume den temporär Obdachlosen eine Unterkunft.
- Beim Ausfall täglich genutzter Infrastrukturen (z. B. infolge von Bränden, technischen Defekten etc.) bieten Schutzräume lokal die Möglichkeit der temporären Unterbringung der betroffenen Bevölkerung.
- Sollte es in der Folge einer starken Migration auch zu Fluchtbewegungen in die Schweiz kommen, bieten Schutzräume die Möglichkeit, die Flüchtlinge zumindest übergangsweise unterzubringen, bevor über weitere Massnahmen entschieden wird.“

23. Juni 2010: Sicherheitspolitischer Bericht

Als Ziel der schweizerischen Sicherheitspolitik nannte der sicherheitspolitische Bericht, die Handlungsfähigkeit, Selbstbestimmung und Integrität der Schweiz und ihrer Bevölkerung sowie ihre Lebensgrundlagen gegen direkte und indirekte Bedrohungen und Gefahren zu schützen. Einer militärischen Bedrohung der Schweiz, sei sie direkt gegen die Schweiz gerichtet oder als Folge bewaffneter Konflikte in oder zwischen anderen Staaten, wurde eine sehr geringe Wahrscheinlichkeit zugesprochen. Wegen der enormen Konsequenzen könne sie aber dennoch kei-

nesfalls ignoriert werden. Der Bevölkerungsschutz wird als ein zentrales sicherheitspolitisches Instrument betrachtet. Bezüglich Schutzbauten beschränkte sich der Bericht jedoch auf den Verweis, dass die Werterhaltung und Weiterentwicklung der bestehenden Infrastruktur unterstützt werden soll und verzichtet damit darauf, den Schutzbauten eine strategische Rolle zuzuweisen. Folglich wurden Schutzbauten im Vergleich zu früheren sicherheitspolitischen Berichten deutlich weniger prominent thematisiert. Der Bericht behandelte schliesslich auch die zunehmende Schwerpunktverlagerung der Armee auf Einsätze zur Unterstützung der zivilen Behörden, wobei diese Einsätze immer nur „subsidiär“ erfolgen und möglichst „zeitlich begrenzt sein sollen“.

17. Juni 2011: Abschwächung, aber Erhalt der Baupflicht

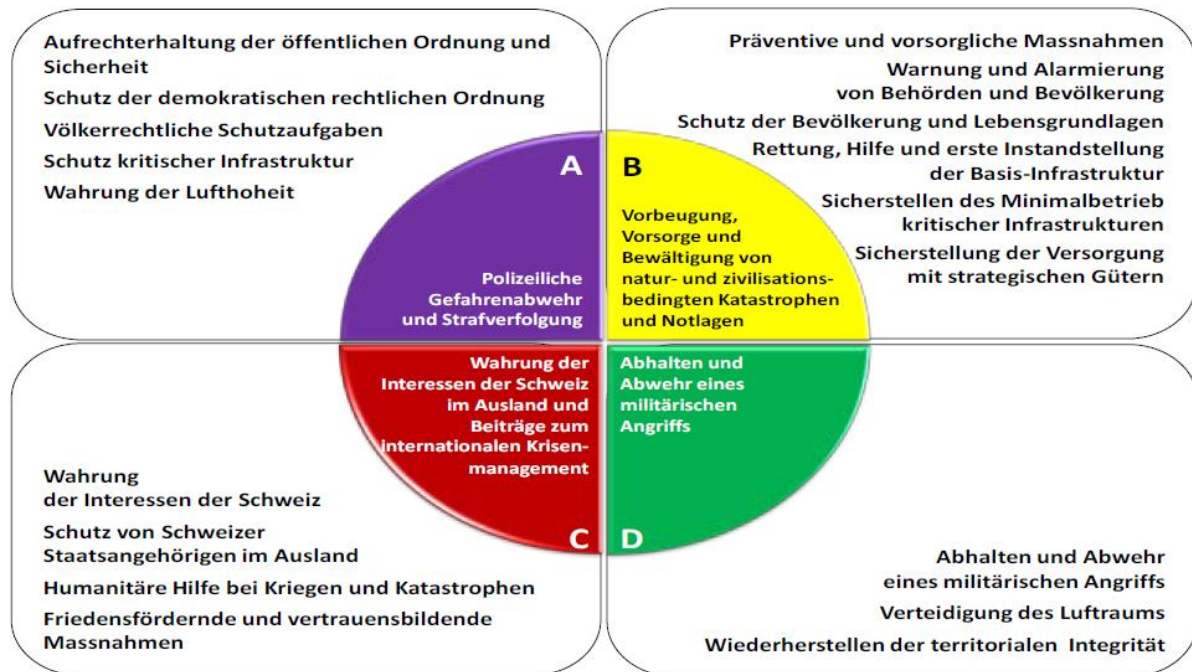
Die Teilrevision des Bevölkerungs- und Zivilschutzgesetzes bezweckte mehrere kleinere Anpassungen bezüglich Einsätze und Ausbildungsdienste im Zivilschutz. Die Revision hatte allerdings eine wechselvolle Geschichte hinter sich – insbesondere hinsichtlich der Schutzraumbaupflicht. In der Botschaft an die beiden Räte empfahl der Bundesrat (unter Verweis auf verschiedene parlamentarische Vorstösse) eine gezielte und reduzierte Schutzraumbautätigkeit sowie eine finanzielle Entlastung der öffentlichen Hand (Bund, Kantone, Gemeinden) und von Privaten (Haus-eigentümer/innen), ohne allerdings die Werterhaltung des Schutzbautensystems zu gefährden. Demnach sollte grundsätzlich an der Schutzraumbaupflicht in Gebieten mit einem Schutzplatzdefizit festgehalten werden, jedoch sollten Schutzräume grundsätzlich nur noch bei grösseren Überbauungen erstellt werden müssen. Im Weiteren sollte die Höhe des zu leistenden Ersatzbeitrags gegenüber der bis dato bestehenden Regelung reduziert werden. In der Vernehmlassung schlug der Bundesrat vor, dass eine Schutzraumbaupflicht nur mehr für Bauten mit mehr als 77 Zimmern gelten soll und nur, sofern ein Schutzplatzdefizit besteht. Nach der Vernehmlassung wurde dieses Erfordernis auf 38 Zimmer gesenkt (d. h. 25 Schutzraumplätze). Der Nationalrat votierte dann aber überraschend für eine komplette Abschaffung der Schutzraumbaupflicht. Dieses Votum fand allerdings nicht die Unterstützung des Ständerates (wobei zwischen den Sitzungen der beiden Räte das Unglück von Fukushima lag). Im Differenzbereinigungsverfahren stimmte der Nationalrat der Vorlage des Bundesrates zu und bekräftigte somit die Schutzraumbaupflicht und die Pflicht, Ersatzbeiträge in der Höhe von CHF 400 bis 800 zu leisten.

9. Mai 2012

Der Bericht „Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+“ thematisierte, wie sich die beiden Bereiche nach dem Jahr 2015 weiterentwickeln sollten. Einleitend stellte der Bericht die Wandlung des Bevölkerungsschutzes von dem primär auf den Schutz vor den Auswirkungen eines Krieges ausgerichteten Zivilschutz (bis 1989) über eine Parallelität von Kriegs- und Katastrophenschutz (bis ca. 1999) hin zur Priorität der Katastrophen- und Nothilfe dar. Im Verbundsystem Bevölkerungsschutz rückte die „Bewältigung eines bewaffneten Konflikts somit in den Hintergrund“ und war nur mehr von „sekundärer“ Bedeutung (siehe unten stehende Abbildung). Schutzbauten dienten dabei primär dem Schutz vor einem bewaffneten Konflikt. Der Bundesrat betonte aber erneut die polyvalente Nutzung von Schutzbauten z. B. bei Katastrophen und in

Notlagen als Notunterkünfte. Die Werterhaltung der Schutzbauten solle deshalb längerfristig sichergestellt werden.

Abbildung 10: Vier Sicherheitsbereiche im Bevölkerungsschutz (Schweizer Bundesrat 2012: 9)



Mai 2014: Grundsatz der Chancengleichheit und Ziel der Werterhaltung

Seit 2011 wurde die Schutzraumbaupflicht in National- und Ständerat nicht mehr thematisiert. Die aktuelle Regelung ergibt sich aus dem Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz sowie der entsprechenden Verordnung. Gemäss Art. 45 des Bevölkerungsschutzgesetzes wird somit weiterhin an dem durch die Konzeption 71 eingebrachten Grundsatz der Chancengleichheit festgehalten, wonach „Für jeden Einwohner und jede Einwohnerin (...) in zeitgerecht erreichbarer Nähe des Wohnortes ein Schutzplatz bereitzustellen“ ist. Die in Art. 46 geregelte Baupflicht für Schutzräume wurde zwischenzeitlich jedoch deutlich abgeschwächt und bezieht sich nur mehr auf Gemeinden mit zu wenigen Schutzplätzen. Ferner beträgt gemäss Art. 17 die Anzahl der zu erstellenden Schutzplätze bei Neubauten a) für Wohnhäuser ab 38 Zimmern: zwei Schutzplätze pro drei Zimmer bzw. b) für Spitäler, Alters- und Pflegeheime: ein Schutzplatz pro Patientenbett.

8.6 Liechtenstein: Schwerpunkt Bevölkerungsschutz und enge Kooperation mit der Schweiz

1991: Subvention des privaten Schutzraumbaus wird gesetzlich verankert.

Im Gesetz vom 3. Juli 1991 über die Ausrichtung von Landessubventionen (Subventionsgesetz) wurde die Subvention des privaten Schutzraumbaus (Personenschutzräume) gesetzlich verankert. Konkret sollten die dadurch entstehenden Mehrkosten durch das Land kompensiert wer-

den. Die zuständige Amtsstelle schloss dazu mit jedem Bauherrn einen „Dienstbarkeitsvertrag“ ab, aufgrund dessen regelmässige Kontrollen und bei Bedarf auch Übungen möglich waren. Die Förderleistung wurde 2013 im Zuge des dritten Massnahmenpakets zur Sanierung des Staatshaushaltes unter Verweis auf die Eigenverantwortung der Bürger gestrichen (Regierung 2013b).

1992: Gesetz über den Katastrophenschutz wird erlassen.

Am 25. März 1992 verabschiedete der Landtag das Gesetz über den Katastrophenschutz. Im Bericht und Antrag verwies die Regierung auf den Waldbrand vom 6. Dezember 1985 auf St. Luzisteig sowie die schweren Unwetter des Sommers 1987 in der Schweiz und in Österreich. Das Gesetz bezweckte, die Bekämpfung von Katastrophen vorzubereiten, in Katastrophenfällen die Sicherheit, die Gesundheit und das Leben von Mensch und Tier zu schützen sowie wichtige öffentliche Dienste sicherzustellen und Sachwerte zu bewahren. Als eine vorbereitende Massnahme galt auch die Bereitstellung, die Organisation und die Belegung der vorhandenen Schutzräume. Dieser Passus wurde aus einem ersten Gesetzesentwurf gestrichen, nach dem Ausbruch des Golfkrieges aber wieder eingefügt. Zugleich betonte die Regierung in ihrem Bericht, dass der Krieg als Katastrophe zähle, was erklärt, weshalb der Krieg im Gesetz nicht explizit erwähnt wurde.

1994: Bericht zum Schutzraumbau im Fürstentum Liechtenstein wird erstellt.

Das Amt für Zivilschutz und Kriegsvorsorge erstellte 1994 einen Bericht zum Schutzraumbau im Fürstentum Liechtenstein, welcher 1997 geringfügig ergänzt wurde. Neben Naturereignissen und Zivilisationskatastrophen wird der Krieg darin als ein mögliches, für den Bevölkerungsschutz relevantes Ereignis bezeichnet. Der Bericht informierte genauso über Typen von Schutzräumen, deren Nutzen und mögliche Nutzung wie über die Ziele des Schutzraumbaus in Liechtenstein. Aus der Sicht der zuständigen Amtsstelle konnte dabei das Endziel im Schutzraumbau nur die Sicherung eines Schutzplatzes für jeden Einwohner sein. Unter „Regierungsanträge“ wurde deshalb vorgeschlagen, dass die Regierung Massnahmen treffen soll, um innert 25 Jahren jedem Einwohner Liechtensteins einen künstlich belüfteten Schutzplatz bieten zu können. Dazu wären jährliche Finanzmittel in der Höhe von CHF 1'000'000.- nötig gewesen. Als flankierende Massnahme wurde eine Verknüpfung mit der Wohnbauförderung vorgeschlagen. Behelfsschutzräume und der Schutz im Haus wurden als mögliche Übergangslösungen aufgeführt.

2002: Ein Bericht zur Thematik „Schutz im Haus“ (S. I. H.) wird erstellt.

Basierend auf verschiedenen Vorberichten (u. a. 1997, 2000, 2002) und einem Regierungsbeschluss vom 21. August 2002 erstellte eine Projektgruppe „Schutz im Haus“ im Jahr 2003 einen Bericht über ein Ausbildungskonzept über den Schutz im Haus (S.I.H.). Der S.I.H. ist auf atomare, biologische und chemische Ereignisse sowie Nachbeben und Sturm ausgerichtet, bietet aber im Kriegsfall nur einen geringen Schutz. Gemäss einer vom Amt für Zivilschutz und Kriegsvorsorge durchgeführten Befragung erhielt das Projekt grossen Rückhalt in der Bevölkerung. Das Projekt fand aber nie eine rechtliche Verankerung, weshalb der Stand der Umsetzung unklar ist.

Tabelle 14: Begriffsdefinition Schutzraum und Schutz-im-Haus-Raum (S.I.H.-Raum) (Regierung 2002: 11)

Begriffe	Definition	Wirkung
Schutzraum	Der Schutzraum ist ein Zufluchtsort, der in einer Notlage, Krieg, Katastrophe, nukleare Verstrahlung, chemische Verseuchung – zum Über- und Weiterleben aufgesucht werden kann.	Ein im Erdreich befindlicher Raum mit einer massiven Betonhülle, die 1 Bar (10'000 kg) Druck pro Quadratmeter standhält. Die technische Einrichtung, Belüftung, Gasfilter, Liegestellen, Trockenklosetts und Wasserbehälter ermöglichen eine geschützte Unterkunft für radioaktive Verstrahlung, chemische Luftverschmutzung, Erdbeben (vor allem bei Nachbeben) und bei Stürmen über mehrere Tage hinweg.
S.I.H.-Raum	Der S.I.H.-Raum ist ein bereits vorhandener ausgewählter Raum in Gebäuden mit einer qualitativ guten Bausubstanz. Der S.I.H.-Raum bieten Schutzmöglichkeiten bei chemischer Luftverschmutzung, radioaktiver Verstrahlung, Erdbeben und Stürmen.	Der S.I.H.-Raum für Strahlenschutz befindet sich im Erdreich. Seine Hülle ist aus Beton und weist nur wenige Öffnungen auf. Dieser Raum eignet sich auch bestens für Erdbeben und Stürme. Im Gegensatz zum Strahlenschutzraum befindet sich der S.I.H.-Raum für chemisch verseuchte Luft über dem Terrain. Seine Hülle besteht aus massivem Mauerwerk, die Decke besteht aus Beton. Die Öffnungen, bestehend aus Fenster und Türe, sind aus guter Qualität und haben Gummidichtungen, die nach aussen abdichten.

Sicherheitsbericht 2004 der Regierung des Fürstentums Liechtenstein wird publiziert.

Im Jahr 2004 publizierte die Regierung einen umfassenden Sicherheitsbericht. Einleitend nannte der Bericht vier Kernziele: 1) die Gewährleistung der Rechte und Sicherheit der Menschen; 2) die Stärkung der Landespolizei von innen heraus; 3) die Intensivierung der internationalen und regionalen Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich; 4) den Ausbau sowie die Sicherstellung des Zivilschutzes für die Bevölkerung. Des Weiteren hielt die Regierung fest, dass es „eine zentrale Aufgabe eines jeden Staates [ist], den Einwohnerinnen und Einwohnern in ihrem Lebensraum grösstmöglichen Schutz vor natürlichen, technischen und kriegsähnlichen Gefahren zu gewährleisten“. Unter Verweis auf den „sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel“, welcher nach dem Ende des Kalten Krieges stattgefunden habe, wurde das Gefährdungsspektrum Liechtensteins „als eine komplexe Mischung von Gefahren und Risiken“ bezeichnet, wobei der zwischenstaatliche Krieg auf „absehbare Zeit wohl auszuschliessen ist“ (nicht aber gewalttätige Konflikte in instabilen Regionen). Der Bericht skizzierte auch in groben Zügen die Entwicklung des Schutzraumbaus in Liechtenstein und gab eine aktuelle Bestandsaufnahme. Mit Blick auf die zukünftigen Zielsetzungen und Handlungsfelder konkludierte die Regierung, dass „ein wirksamer Bevöl-

kerungsschutz (...) in Zukunft nicht [bedeutet], dass allen Einwohnerinnen und Einwohnern ein Schutzraum zur Verfügung steht, sondern dass das liechtensteinische Sicherheitssystem einer wirksamen Risikobekämpfung gewachsen ist.“

2007: Gesetz über den Schutz der Bevölkerung wird geschaffen.

Am 26. April 2007 verabschiedete der Landtag das Gesetz über den Schutz der Bevölkerung. Gegenstand des Gesetzes ist in erster Linie „die Vorbereitung, Durchführung und Finanzierung von Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen bei normalen, besonderen und ausserordentlichen Lagen“ sowie „die Organisation und die Zuständigkeiten im Bereich des Bevölkerungsschutzes“. Das Gesetz regelt auch die Definition und Begutachtung von Schutzräumen. Weitere Bestimmungen zu Schutzräumen ergeben sich aus der Verordnung vom 15. Juli 2008 über Schutzräume. Im Bericht und Antrag konstatiert die Regierung, dass ein „bewaffneter Konflikt im herkömmlichen Sinne (...) in einem grösseren absehbaren Zeitraum auszuschliessen“ sei. Nichtsdestotrotz sei „im Hinblick auf allfällige Drohungen mittels Massenvernichtungswaffen und für Fälle bewaffneter Konflikte (...) die Schutzrauminfrastruktur grundsätzlich [zu] erhalten“. Ein unmittelbarer Verweis des Gesetzestextes auf den bewaffneten Konflikt wurde aber nach der ersten Lesung des Landtages gestrichen.

2009: Die GOPS wird aufgelöst.

Am 30. Juni 2009 entschied die Regierung, auf eine Weiterführung der GOPS zu verzichten und die gegenständlichen sanitätsdienstlichen Anlagen „binnen nützlicher Frist aufzulösen“ und die Räumlichkeiten dem Landesspital zu übergeben.

2014: Der Deckungsgrad liegt aktuell bei 45 Prozent.

Mit den im Land vorhandenen 16'542 Schutzplätzen verfügen im Ereignisfall lediglich 45 Prozent der Einwohner über einen adäquaten Schutzplatz. Damit ist der Deckungsgrad seit Anfang der 1990er-Jahre nur mehr geringfügig gestiegen. Der Deckungsgrad variiert allerdings stark zwischen den einzelnen Gemeinden. Mit Blick auf Schutzanlagen verbleibt nach der Auflösung der GOPS einzig der Landesführungsraum unterhalb des Peter-Kaiser-Platzes. Der Landesführungsraum ist gut ausgerüstet und einsatzbereit.

8.7 Erklärungen für die Unterschiede zwischen der Schweiz und Liechtenstein

Der Vergleich der Geschichte des Zivilschutzes in der Schweiz und in Liechtenstein verdeutlicht, dass sich der Bevölkerungsschutz der beiden Staaten hinsichtlich des Einbezugs von Schutzbauten deutlich unterscheidet. Während die Schweiz seit den 1950er-Jahren über eine gesetzliche Schutzraumbaupflicht verfügt, fehlt in Liechtenstein – trotz verschiedentlichem Bemühungen und Vorstösse – eine ähnliche Verpflichtung. Entsprechend überrascht es nicht, dass das Verhältnis von Schutzraumplätzen und Bevölkerungszahl – der sogenannte Deckungsgrad – in der Schweiz und Liechtenstein stark abweicht. Die Geschichte des Schweizer Zivilschutzes hat aber gezeigt, dass der Zivilschutz nicht nur auf die Schutzraumbaupflicht reduziert werden kann.

In der Schweiz mündete die erste Phase der Sondierung von Bedrohungsbild und Schutzmöglichkeiten in der gesetzlichen Verankerung einer Baupflicht für standardisierte Schutzräume.

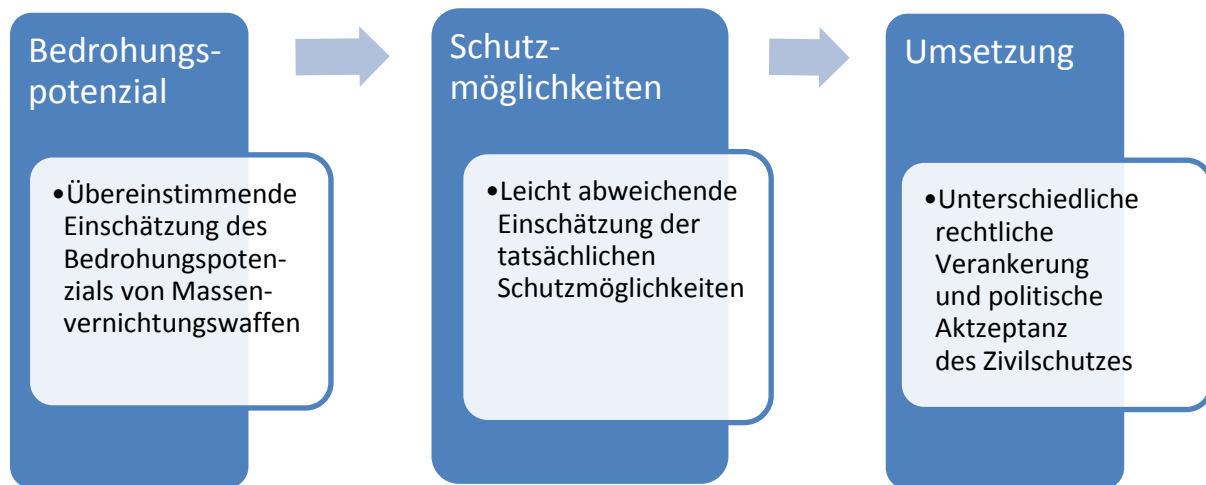
Doch erst durch den institutionellen Aufbau und Vollzug im Sinne der Bildung von Zivilschutzorganisationen inklusive der gezielten Information und Ausbildung der Bevölkerung konnte der der Baupflicht zugrunde liegende Schutzgedanke verwirklicht werden. Um die eingangs skizzierte rechtliche Verankerung des Zivilschutzes und die daraus resultierenden Verpflichtungen der Bevölkerung auf ein stabiles Fundament zu stellen, war zudem die ideologische Verankerung des Zivilschutzes von entscheidender Bedeutung. Der Schutzraum wurde dadurch von einem konkreten Kriegsszenario losgelöst und zum integralen Bestandteil der Schweizer Landesverteidigung. Dies erklärt, warum der Schutzraum auch trotz der veränderten Bedrohungslage – allerdings verstärkt unter Verweis auf die polyvalenten Nutzungsmöglichkeiten und den hohen Wiederbeschaffungswert – noch immer eine prominente Rolle im Schweizer Bevölkerungsschutz spielt.

Mit Blick auf Liechtenstein finden sich zwar für alle drei Phasen einzelne relevante Ereignisse. In der Geschichte des liechtensteinischen Zivilschutzes lässt sich aber nur schwer ein „roter Faden“ erkennen, anhand dessen einzelne Phasen festgemacht werden könnten. Auch nachdem ein erster Vorstoss der Regierung zwar die Unterstützung des Landtages, aber nicht der Bevölkerung fand und ein weiterer Vorstoss vom Landtag an die Regierung zurückgewiesen wurde, wurde die Idee eines systematischen Schutzraumbaus – unter Verweis auf den damit assoziierten alternativen Schutz der Zivilbevölkerung vor Massenvernichtungswaffen – immer wieder aufgegriffen. Entsprechende Anträge der zuständigen Amtsstelle bzw. Expertengruppe an die Regierung wurden aber nie umgesetzt respektive abschliessend beantwortet. Umgekehrt hat sich Liechtenstein mit Blick auf Massenvernichtungswaffen auch nie von früher getätigten Einschätzungen der Bedrohungslage distanziert.

Ein Vergleich zwischen der Schweiz und Liechtenstein lässt sich somit nach drei verschiedenen Ebenen gliedern. Die erste Ebene umfasst die Identifikation der potenziellen Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen. Vergleicht man die verschiedenen hierzu erstellten Berichte der liechtensteinischen Regierung mit denjenigen der Schweiz zeigt sich, dass die beiden Staaten das Bedrohungspotenzial von Massenvernichtungswaffen im Sinne grossflächiger und teilweise schlagartig auftretender Zerstörung durchaus gleich einschätzen.²¹ Die entsprechenden Berichte der Schweiz und Liechtensteins stimmen auch so weit überein, dass der standardisierte Schutzraum der Zivilbevölkerung den besten Schutz vor Massenvernichtungswaffen bietet. Allerdings zeigt der Vergleich der im Rahmen dieser Studie konsultierten Dokumente, dass in Liechtenstein die „Relativität“ dieses Schutzes stärker thematisiert wird als in der Schweiz. Entsprechend weichen die Positionen der Schweiz und Liechtensteins auf der Ebene der Problemeinschätzung – also der Einschätzung der Schutzmöglichkeiten – bereits leicht ab. Richtig deutlich werden die Unterschiede aber erst mit Blick auf die Umsetzung. Die sich daraus ergebende Konstellation ist in Abbildung 11 zusammengefasst.

²¹ Diese Übereinstimmung beschränkt sich aber explizit auf den Einsatz von Massenvernichtungswaffen. Währenddessen wird die Bedrohung durch einen bewaffneten Konflikt zwischen den beiden Staaten unterschiedlich bewertet. So konnte sich die liechtensteinische Regierung 1961 – auch oder besser gesagt gerade unter Einbezug der Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs – eine Bedrohung Liechtensteins durch einen bewaffneten Konflikt nicht vorstellen (Regierung 1961).

Abbildung 11: Unterschiedliche sicherheitspolitische Einordnung eines Einsatzes von Massenvernichtungswaffen durch die Schweiz und Liechtenstein



Die Schweiz ist derweil nicht das einzige Land mit einem Schutzbautensystem. In Europa sind es insbesondere die skandinavischen Länder Schweden und Finnland – beides neutrale Staaten –, die über gut ausgebaute Schutzinfrastrukturen mit einem Deckungsgrad von über 65 Prozent verfügen. In vielen Ländern ausserhalb Europas, vor allem in Israel sowie im asiatischen Raum, werden zunehmend Schutzbauten erstellt und unterhalten, so in Singapur, Südkorea und China (Bundesrat 2006: III). Die Schweiz bleibt aber ein Sonderfall. Dies gilt nicht nur hinsichtlich des Deckungsgrads, sondern auch der gesellschaftlichen Verankerung von Schutzbauten. „Driven by a strong sense of vocation, fired by the national ideology, sustained by a sheer boundless faith in their techno-scientific planning and design capacities, and backed by a state solidly committed to implementing its recommendation“ sind Schutzbauten Teil der Schweizer Identität geworden (Berger 2014: 31). Ungeachtet der sicherheits- und identitätspolitischen Verknüpfung und des „zivilreligiösen Auserwähltheitsglaubens“ der Schweizer Nachkriegsgeneration (Maissen 2000: 7), bleibt es aber dennoch erstaunlich, dass sich ein Volk, das üblicherweise in liberaler Grundhaltung staatlichen Eingriffen sehr skeptisch gegenübersteht, so weit reichende Eingriffe in die Eigentumsrechte akzeptierte. Im Folgenden werden die verschiedenen Dimensionen skizziert, in denen sich Unterschiede zwischen der Schweiz und Liechtenstein manifestieren.

Politik

In der Schweiz bestand nach dem Zweiten Weltkrieg in der politischen Elite ein Konsens über die Notwendigkeit von Schutzbauten. Auch in Liechtenstein unterstützten 1961/62 sowohl die Regierung als auch der Landtag einhellig die Einführung eines Zivilschutzgesetzes. Dieses wurde jedoch vom Volk in einer Volksabstimmung klar abgelehnt (74 Prozent Ablehnung). Umgekehrt gab es in den 1950er-Jahren auch in der Schweiz zwei ablehnende Entscheide zur rechtlichen Verankerung des Zivilschutzes. Dass die Bemühungen um den Zivilschutz trotz dieser Rückschläge nicht zum Erliegen kamen, lässt sich vor allem auf das Engagement einzelner Personen und Vereinigungen zurückführen (in Liechtenstein fehlte derweil auch ein privater Zivilschutzverband). Diese Hartnäckigkeit hat Berger mit dem oben bereits zitierten Ausspruch „driven by

a strong sense of vocation“ umschrieben (Berger 2014: 31). In den Anfängen des Zivilschutzes ist die unterschiedliche Entwicklung in Liechtenstein und in der Schweiz also vor allem eine Frage der „political leadership“ und weniger des Elitekonsenses bzw. der öffentlichen Meinung. Nichtsdestotrotz zeigt die Analyse der Regierungsberichte und Landtagsdebatten auch, dass ein Elitekonsens für bauliche Massnahmen zwar vorlag, diesem Ziel aber deutlich weniger Dringlichkeit zugesprochen wurde, als dies in der Schweiz der Fall war, und auch die Schutzwirkung von Schutzräumen stärker angezweifelt wurde.

Geopolitik bzw. geopolitisches Timing

Gemäss Berger (2011b) liest sich die Entwicklung des Zivilschutzes in der Schweiz wie ein „Barometer der Weltgeschichte“. So wurden Massnahmen zeitnah zum ersten erfolgreichen Atombombentest der Sowjetunion, der Kuba-Krise sowie dem Reaktorunglück in Fukushima erlassen. Im Unterschied dazu war der Zeitpunkt für Gesetzesvorstösse in Liechtenstein oftmals schlecht gewählt. Als das liechtensteinische Stimmvolk im Februar 1962 über das Zivilschutzgesetz abstimmt, war ein solches in der Schweiz zwar bereits ausgearbeitet, aber eben noch nicht beschlossen. Auch der 1965 im Landtag bezüglich der Gesetzesvorlage über die baulichen Massnahmen vorgebrachten Kritik einer nicht zeitgemässen Vorlage hätte die Regierung besser begegnen können, wenn sie mit der Vorlage die Publikation der „Technischen Weisungen zum Schutzraumbau“ von 1966 abgewartet hätte. Bei der Einführung des Katastrophenschutzgesetzes wurde schliesslich vor allem auf lokale bzw. regionale Ereignisse verwiesen. Mit Blick auf Liechtenstein kann also durchaus von einer gewissen Gleichgültigkeit gegenüber geopolitischen Ereignissen gesprochen werden. Diese Gleichgültigkeit kann wiederum als Ausdruck der Kleinaräumigkeit und geostrategischen Bedeutungslosigkeit Liechtensteins betrachtet werden.

Identität/Gesellschaft

Um den nachhaltigen Erfolg der Schweizer Zivilschutzkonzeption zu erklären, reichen Elitekonsens und „political leadership“ aber nicht aus. Entsprechend war die Schweizer Politik bemüht, die Zivilschutzkonzeption möglichst stark in der Gesellschaft zu verankern. Dabei bediente sie sich ähnlicher Muster wie bei der „geistigen Landesverteidigung“. Durch die Propagierung des Zivilschutzes als Pfeiler der Landesverteidigung mussten keine neuen Bedrohungsbilder geschaffen werden. Im Unterschied zu Liechtenstein fanden sich in der Schweiz somit bereits diverse ideologische Anknüpfungspunkte für eine breite gesellschaftliche Verankerung des Zivilschutzes. Die starke Verankerung des Milizprinzips in der Schweizer Gesellschaft begünstigte schliesslich die für eine erfolgreiche Zivilschutzorganisation notwendige weitflächige Ausbildung der Bevölkerung.

Neutralität und Sicherheit

Im Kontext der Dissuasion wurden im Zivilschutz bestehende Bedrohungsbilder weiter kultiviert. Eine Basis dazu bildete das Konzept der immerwährenden, bewaffneten Neutralität. Die Schweiz war dabei sehr stark auf ihre Aussenwirkung bedacht. Ein glaubwürdiger Zivilschutz – im Sinne einer konsequenten Umsetzung des Schutzbautensystems – sollte so auch die internationale Glaubwürdigkeit der Schweiz stärken. Die Schweiz versuchte damit ganz gezielt, sich als

Sonderfall zu positionieren. Für ein solches Sendungsbewusstsein fehlte in Liechtenstein jedoch jegliche politische Grundlage, wonach sich Liechtenstein auch nie um eine dauerhafte verfassungsmässige Verankerung der liechtensteinischen Neutralität bemühte.

Finanzen

Die Verzögerungen beim Ausbau von Schutzbauten und bei der Umsetzung der Zivilschutzorganisation in den 1980er-Jahren verdeutlichen, dass bei aller ideologischen und sachpolitischen Rechtfertigung der Erfolg eines so grossen Projekts auch wesentlich von der Verfügbarkeit öffentlicher Finanzen sowie von der konjunkturellen Entwicklung abhängt. Die damit verbundenen Kosten wurden auch in Liechtenstein immer wieder als Argument gegen die Ausdehnung des Schutzbautensystems angeführt. Ende der 1950er-Jahre bzw. zu Beginn der 1960er-Jahre waren das Volkseinkommen in der Schweiz und die Staatsreserven deutlich höher als in Liechtenstein.

Wirtschaft und Forschung

Nachdem sich die Schweiz in den 1950er-Jahren noch stark an der Schutzbauten-Forschung der USA orientierte, etablierte sich in der Schweiz nach der gesetzlichen Verankerung der Baupflicht rasch eine eigene Forschung und Industrie für Schutzbauten. Schweizer Produkte und das entsprechende Know-how wurden infolgedessen auch zu einem Exportgut. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass Investitionen in die Werterhaltung des Schutzbautensystems immer wieder als Investitionen in den Werk- und Forschungsplatz Schweiz bezeichnet werden. In Liechtenstein fehlte dagegen eine relevante Schutzbauten-spezifische Forschung bzw. Produktion, weshalb in dieser Hinsicht auch zu keinem Zeitpunkt eine systematische Lobbyarbeit stattfand. Die „nationale“ Forschung der Schweiz im Rahmen von Schutzbauten hatte wohl auch zu einem hohen Vertrauen in die tatsächliche Schutzleistung von Schutzbauten beigetragen.

Geografie

Der Zivilschutz wird auch durch geografische Faktoren bestimmt. So zielen beispielsweise die skandinavischen Staaten nicht auf einen 100-prozentigen Deckungsgrad von Schutzplätzen ab, da die Grösse dieser Staaten auch andere Evakuationsformen erlaubt. In der Konzeption 71 schliesst die Schweiz jedoch eine „horizontale Evakuation“ aus, da bei einem Einsatz von Massenvernichtungswaffen nicht länger zwischen sicheren und unsicheren Gebieten unterschieden werden kann. Angesichts seiner Kleinräumigkeit gilt dies auch für Liechtenstein. Umgekehrt ging man in Liechtenstein davon aus, dass aufgrund der Kleinräumigkeit relativ rasch ein Schutzbautensystem aufgebaut werden könne.²²

²² Der Landtag ging 1961 davon aus, dass innerhalb eines Jahres genügend Schutzplätze erstellt werden könnten. Auch das Amt für Zivilschutz und Kriegsvorsorge hielt 1997 eine rasche Errichtung von ausreichend Schutzräumen für möglich. Allerdings wird darauf verwiesen, dass in einem solchen Fall nicht genügend Filteranlagen eingebaut werden könnten, da die Hersteller dieser Anlagen nur über eine begrenzte Produktionskapazität verfügten.

8.8 Ausblick: Schutzbauten in Liechtenstein und der Schweiz

Die genannten Unterschiede sind historisch gewachsen und haben sich so weit verfestigt, dass sie wohl auch langfristig bestehen werden. Da der Nationalrat in den vergangenen Jahren bereits zwei Mal für eine Abschaffung der Schutzraumbaupflicht votierte, erscheint es zwar durchaus realistisch, dass die Schutzraumbaupflicht in der Schweiz irgendwann aufgehoben wird. Dies muss aber nicht zwangsläufig ein Ende des Schutzbautensystems bedeuten. Vielmehr ist davon auszugehen, dass im Sinne der Werterhaltung und unter Berücksichtigung der tiefen Verankerung der Schutzbauten im Sicherheitsdenken der Schweizer Bevölkerung auch nach der vollständigen Abschaffung des Obligatoriums Schutzräume weder flächendeckend stillgelegt werden noch die Bautätigkeit sich substantziell verringert. Umgekehrt ist in Liechtenstein angesichts der finanziellen Kosten, welche ein solcher Schritt mit sich bringen würde, sowie der derzeit nicht gegebenen sicherheitspolitischen Notwendigkeit nicht davon auszugehen, dass eine Schutzraumbaupflicht eingeführt wird, um das bestehende Defizit an Schutzraumplätzen auszugleichen.

Tabelle 15 gibt eine Übersicht über die Optionen, welche der Schweizer Bundesrat 2006 den eidgenössischen Räten bezüglich der weiteren Konzeption des Schutzraumbaus vorlegte. Die Revision des Bevölkerungsgesetzes von 2012 orientierte sich dabei an der Option 2 (generelle Baupflicht und reduzierte Ersatzbeiträge). Für Liechtenstein sind vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen wohl lediglich die rot hervorgehobenen Optionen 4, 5 und 6 relevant. Es stellt sich also die Frage, ob 1) der Bau öffentlicher Schutzräume umfassend gefördert und vorangetrieben werden soll (d. h. bei allen öffentlichen Bauten), 2) der Erhalt des bestehenden Deckungsgrades angestrebt werden soll, was vor allem die Wartung der bestehenden Schutzräume inkludiert, bei einem Anstieg der Bevölkerung bzw. der Stilllegung einzelner Schutzräume aber auch den Bau von zusätzlichen Schutzräumen bedingt, 3) die Stilllegung von Schutzräumen und somit auch der Verzicht auf eine weitere Wartung bestehender Schutzbauten angestrebt werden soll.


Tabelle 15: Übersicht Optionen Schutzräume in der Schweiz (Bundesrat 2006: 31, modifiziert)

		Optionen					
		mit Schutzraumbaupflicht für Wohnhäuser, Heime, Spitäler			ohne Schutzraumbaupflicht für Wohnhäuser, Heime, Spitäler		
		1 Weiterführen heutiges Recht	2 Generelle Baupflicht, reduzierte EB	3 Baupflicht und EB nur bei Defizit	4 Nur öffentliche Schutzräume	5 Nur noch Wert- erhaltung	6 Stilllegen
Baupflicht	Pflichtschutzräume (Wohnhäuser, Heime, Spitäler)	in allen Gebieten ¹⁾	in allen Gebieten ¹⁾	nur in Gebieten mit Schutzplatzdefizit	entfällt	entfällt	entfällt
	Öffentliche Schutzräume (Gemeinden)	in Gebieten mit Schutzplatzdefizit	in Gebieten mit Schutzplatzdefizit	in Gebieten mit Schutzplatzdefizit	in Gebieten mit Schutzplatzdefizit	entfällt	entfällt
Ersatzbeitragspflicht	Leistung von Ersatzbeiträgen	in allen Gebieten	reduzierte Leistung von EB in allen Gebieten	Leistung von EB nur in Gebieten mit Schutzplatzdefizit	entfällt	entfällt	entfällt
Unterhaltspflicht	Pflichtschutzräume (Wohnhäuser, Heime, Spitäler)	alle	alle	alle	alle	alle	entfällt
	Öffentliche Schutzräume	alle	alle	alle	alle	alle	entfällt
Periodische Schutzraumkontrolle		Kantone/ Gemeinden	Kantone/ Gemeinden	Kantone/ Gemeinden	Kantone/ Gemeinden	Kantone/ Gemeinden	entfällt
Finanzierung	Bau von Pflichtschutzräumen	Hauseigentümer	Hauseigentümer	Hauseigentümer	entfällt	entfällt	entfällt
	Bau von öffentlichen Schutzräumen	Gemeinden, wenn vorhanden mit EB	Gemeinden, wenn vorhanden und Kantone mit neuen EB	Gemeinden, wenn vorhanden mit EB	Gemeinden, wenn vorhanden mit EB	entfällt	entfällt
	Werterhaltung von Pflichtschutzräumen	Hauseigentümer	Gemeinden, wenn vorhanden und Kantone mit neuen EB	Hauseigentümer	Hauseigentümer	Hauseigentümer	entfällt
	Werterhaltung von öffentlichen Schutzräumen	Gemeinden, wenn vorhanden mit EB	Gemeinden, wenn vorhanden und Kantone mit neuen EB	Gemeinden, wenn vorhanden mit EB	Gemeinden, wenn vorhanden mit EB	Gemeinden, wenn vorhanden mit EB	entfällt
Eigentümer der Ersatzbeiträge		Gemeinden ²⁾	Gemeinden und Kantone	Gemeinden ²⁾	Gemeinden ²⁾	Gemeinden ²⁾	Gemeinden ²⁾

¹⁾ Die Kantone bestimmen bei gedecktem Schutzplatzbedarf, inwieweit Schutzräume zu bauen oder Ersatzbeiträge zu leisten sind (Art. 47 Abs. 3 BZG).

²⁾ Die Ersatzbeiträge bleiben im Eigentum jener Gemeinde, in der sie geleistet wurden. Bei regionalen und kantonalen Organisationsstrukturen regelt der Kanton die Verwendung der Ersatzbeiträge (Art. 47 Abs. 5 BZG).

EB = Ersatzbeiträge

 = keine Änderung gegenüber heutigem Recht

Der Bevölkerungsschutz in Liechtenstein steht somit primär vor zwei Herausforderungen. Zum einen stellt sich die Frage, inwieweit ein Schutz der Bevölkerung auch ohne Schutzbauten gewährleistet werden kann. Diese Frage lässt sich nur unter Einbezug des Nutzens bzw. der Nutzungsmöglichkeiten von Schutzbauten beantworten (Abbildung 11). Da ein bewaffneter Konflikt in Mitteleuropa derzeit als sehr unwahrscheinlich erachtet wird, resultiert daraus keine unmittelbare Notwendigkeit für ein Schutzbautenprogramm. Zugleich bestehen für die in Abbildung 11 skizzierten polyvalenten Nutzungsmöglichkeiten von Schutzräumen entweder Alternativen oder eine effiziente und gerechte Nutzung ist auch mit einem Deckungsgrad von weniger als 100 Prozent möglich.

Die zweite Herausforderung ergibt sich aus der engen Kooperation mit der Schweiz im Bevölkerungsschutz. Nach Ansicht des Autors dieser Studie sollte der unterschiedliche Einbezug von Schutzbauten in den Bevölkerungsschutz die Zusammenarbeit des liechtensteinischen und schweizerischen Bevölkerungsschutzes und damit auch den subsidiär möglichen Einsatz der Schweizer Armee nicht tangieren. Wo der Bevölkerungsschutz Liechtensteins von demjenigen der Schweiz abweicht, ergibt sich aber eine erhöhte Informationspflicht – sowohl gegenüber der liechtensteinischen Bevölkerung als auch den schweizerischen Behörden.

TEIL IV DER BEWAFFNETE KONFLIKT ALS PHÄNOMEN DER LIECHTENSTEINISCHEN POLITIK

Die ersten drei Teile dieser Studie haben bereits verschiedene Facetten des politischen Phänomens des bewaffneten Konflikts beleuchtet. Die folgenden Ausführungen geben nochmals einen Überblick über die Relevanz dieses Phänomens für die liechtensteinische Sicherheitspolitik. Eingebettet zwischen zwei neutralen Staaten, aber ohne eigentliche militärische Schutzmacht befindet sich Liechtenstein in einer besonderen sicherheitspolitischen Lage. Aufgrund der Ausführungen in den ersten beiden Teilen lässt sich daraus jedoch nicht eine erhöhte Bedrohung ableiten. Insbesondere dank der integrations- und sicherheitspolitischen Leistungen internationaler Organisationen wie die Vereinten Nationen (UN), die Europäische Union (EU) und des Nordatlantischen Verteidigungsbündnisses (NATO) ist heute die Bedrohung durch einen unmittelbaren militärischen Angriff für einen europäischen Staat sehr gering. Im Zentrum der folgenden Ausführungen steht die Frage, welche Rolle der bewaffnete Konflikt in der liechtensteinischen Rechtsordnung spielt und inwieweit die Abwehr eines bewaffneten Konflikts eine durch die Verfassung vorgegebene Staatsaufgabe ist.

1 BEWAFFNETE KONFLIKTE UND LIECHTENSTEIN

Obwohl in der liechtensteinischen Rechtsordnung – insbesondere in der Verfassung – ein entsprechender Hinweis fehlt, wird Liechtenstein in der Völkerrechtsliteratur mehrfach als ein „faktisch dauernd neutraler Staat“ bezeichnet. Diese Konstellation ist vor allem auf die unmittelbare Nachbarschaft und die sehr engen Beziehungen zu den beiden neutralen Staaten Österreich und Schweiz sowie das Fehlen einer Armee oder andere militärische Einrichtung zurückzuführen. Gleichzeitig hat die Rolle Liechtensteins im Ersten Weltkrieg gezeigt, dass die sicherheitspolitische Bedeutung der Neutralität nur so stark ist wie ihre internationale Anerkennung. Entsprechend wichtig ist es für Liechtenstein, durch eine aktive internationale Vernetzung und die enge aussenpolitische Kooperation mit der Schweiz, die Basis für eine rasche und umfassende Verbreitung einer liechtensteinischen Neutralitätserklärung zu garantieren.

Die vorangegangenen Ausführungen haben gezeigt, dass das politische Phänomen des bewaffneten Konflikts seit 1945 einem starken Wandel unterliegt. Während bis 1945 vor allem zwischenstaatliche Kriege geführt wurden, ist die Mehrzahl der heutigen Konflikte innerstaatlich. Nichtsdestotrotz kann sich ein kurzer Blick in die Geschichte lohnen. Seit Liechtenstein 1806 durch die Aufnahme in den Rheinbund die Souveränität erlangte, war Liechtenstein in verschiedene Kriege involviert. Bezüglich der Einbindung Liechtensteins in das Kriegsgeschehen zeigt sich dabei ein Bruch nach der Jahrhundertwende um 1900. Während Liechtenstein bei Kriegen im 19. Jahrhundert jeweils noch Soldaten entsandte, erklärte sich Liechtenstein im Ersten und Zweiten

Weltkrieg als neutral.²³ Bei einer genauen Betrachtung lassen sich allerdings hinsichtlich des Status bzw. der internationalen Akzeptanz der liechtensteinischen Neutralität gewisse Unterschiede zwischen dem Ersten und Zweiten Weltkrieg erkennen.

Im Ersten Weltkrieg wurde die Neutralität Liechtensteins vor allem durch die damals sehr engen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zu Österreich, welches selbst Kriegspartei war, relativiert. Besonders problematisch war aus der Sicht Liechtensteins, dass zum damaligen Zeitpunkt Österreich für die internationale Vertretung Liechtensteins zuständig war. Dies änderte sich nach dem Ende des Ersten Weltkriegs durch einen entsprechenden Notenwechsel zwischen Liechtenstein und der neutralen Schweiz, welche fortan Liechtensteins Interessen im Ausland vertrat. Infolgedessen wurde die Neutralitätserklärung der liechtensteinischen Regierung vor Ausbruch des Zweiten Weltkriegs durch die diplomatischen Vertretungen der Schweiz im Ausland verbreitet. Die Neutralität Liechtensteins erhielt somit mehr internationales Gewicht. Vor diesem Hintergrund war Liechtenstein auch von den wirtschaftlichen Boykottmassnahmen der Konfliktparteien im Zweiten Weltkrieg weniger intensiv betroffen als im Ersten Weltkrieg.

Tabelle 16: Die wichtigsten Konflikte für Liechtenstein zwischen 1806 und 1945

Krieg	Zeit	Territoriale Ausbreitung	Involvierung Liechtenstein
Napoleonische Kriege	1799–1815	Europa	Teils Kriegsgebiet Stellung einzelner Soldaten
Niederschlagung der Revolution in Baden	1849	Staaten des Deutschen Bundes	Entsendung des Bundeskontingents nach Baden
Deutscher Krieg, Italienische Freischaren	1866	Preussen u.a. – Preussen u.a Italienische Freischaren	Entsendung des Bundeskontingents für Österreich gegen ital. Freischaren
Erster Weltkrieg	1914–1918	Global	Neutral
Zweiter Weltkrieg	1939–1945	Global	Neutral

Nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgte keine offizielle Neutralitätsdeklaration mehr. Ebenso fehlt bis heute – sowohl in der Verfassung als auch auf Gesetzesebene – ein rechtlicher Beleg der liechtensteinischen Neutralität. Entsprechend ist die liechtensteinische Neutralitätskonzeption nicht mit der dauernden Neutralität der Schweiz gleichzusetzen. Vielmehr wird die liechtensteinische Neutralität als eine „faktisch dauernde Neutralität“ (Marxer 1976) bzw. eine „Neutralität sui generis“ (Gstöhl 1988: 90) interpretiert. Diese Kategorisierung erfolgt unter anderem mit Verweis auf die Nachbarschaft zur dauernd neutralen Schweiz und dem sich an dieser Neutralität orientierenden neutralen Österreich, zu welchen Liechtenstein sehr enge politische Beziehungen pflegt sowie die Kleinräumigkeit und das Fehlen von Streitkräften.

Aufgrund der zunehmenden Institutionalisierung der internationalen Politik und des Endes des Ost-West-Konfliktes steht aber weniger die Definition als der konkrete politische Handlungsspielraum des neutralen Staates im Fokus. Dies bezieht sich insbesondere auf die Rolle neutraler

²³ Dies lässt sich unter anderem darauf zurückführen, dass Liechtenstein nach der Auflösung des Deutschen Bundes 1866 nicht länger zur Aufrechterhaltung eines Bundeskontingentes verpflichtet war. Es wurde deshalb auf Wunsch des Landtages 1868 abgeschafft. Liechtenstein verfügt also seit 1868 über kein eigenes Militär mehr.

Staaten bei internationalen Missionen bzw. Wirtschaftssanktionen. Bei der Abgrenzung seines aussen- und sicherheitspolitischen Handlungsspielraums orientiert sich Liechtenstein eng an der Schweiz. Demnach findet das Neutralitätsrecht seine „Anwendung ausschliesslich bei bewaffneten Konflikten zwischen Staaten. Es schränkt den politischen Handlungsspielraum nicht ein, wenn ein neutraler Staat im Rahmen von UN-Missionen und aufgrund eines Mandates des UN-Sicherheitsrates tätig wird“ (Regierung 2007: 22). Ferner hält die Regierung fest, „dass der klassische völkerrechtliche Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten, insbesondere auf dem Gebiet der Menschenrechte, heute anders interpretiert wird als früher“ (ebd.: 22). Daraus lässt sich ableiten, dass Liechtenstein – zumindest im Rahmen der UN – durchaus die institutionellen Grundlagen einer aktiven, auf Prävention ausgerichteten Sicherheitspolitik anerkennen würde.

Insgesamt fehlt jedoch eine wissenschaftlich fundierte Aufarbeitung der liechtensteinischen Neutralitätskonzeption (Gstühl 1988). Gleichzeitig zeigt ein Vergleich der Berichte über die Prioritäten und Ziele der liechtensteinischen Aussenpolitik seit 1988, dass der Neutralität darin immer weniger Platz eingeräumt wurde (Regierung 1988, 1997, 2007, 2012). Im jüngsten aussenpolitischen Bericht wird die Neutralität sogar gänzlich ausgelassen (Regierung 2012). Auch im Sicherheitsbericht 2004 der Regierung des Fürstentums Liechtenstein wird die Neutralität nicht erwähnt. Dies ist aber sicher nicht als eine Abkehr von der Neutralität zu verstehen, sondern eher als Ausdruck einer verminderten Bedrohungswahrnehmung.

2 DER BEWAFFNETE KONFLIKT IN DER LIECHTENSTEINISCHEN RECHTSORDNUNG

Im Unterschied zu den Nachbarstaaten Schweiz und Österreich nehmen rechtliche Bestimmungen zum Schutz vor einem bewaffneten Konflikt in der liechtensteinischen Rechtsordnung keine bedeutende Rolle ein. Vielmehr beschränken sich die Staatsaufgaben auf die Sicherstellung der wirtschaftlichen Wohlfahrt, der Grundrechte sowie spezifischer sozialer Rechte (III. Hauptstück LV). Diese Konstellation ist vor allem auf die durch die Kleinräumigkeit bedingte Ohnmacht zurückzuführen. Sie ist aber auch Ausdruck eines divergierenden Bedrohungsbildes und kann deshalb als eine Erklärung dienen, dass die aussenpolitischen Bemühungen Liechtensteins – insbesondere im Verhältnis zur Schweiz – vor allem wirtschaftspolitisch motiviert waren.

Die historische Perspektive, insbesondere die Erfahrungen Liechtensteins im Zweiten Weltkrieg, unterstreichen einerseits den mit der Kleinstaatlichkeit verbundenen Ressourcenmangel Liechtensteins und andererseits den grossen Sicherheitsgewinn durch eine enge politische Anbindung an die Schweiz. Letztere bedeutet indes entgegen der verbreiteten Meinung nicht eine militärische Verteidigung Liechtensteins durch die Schweiz. Eine solche wurde von der Schweiz stets ausgeschlossen, auch weil eine derartige Bündnisverpflichtung gegen die Neutralität der Schweiz verstossen würde. Die Bedeutung der engen Anbindung an die Schweiz lag und liegt im Krisen- und Kriegsfall vorab im Informationszugang sowie insbesondere in der Übernahme des Schweizer Konzepts der Kriegsvorbereitung und der Kriegswirtschaft.

Ungeachtet der engen Anbindung an die Schweiz bedeutete die Bedrohung durch einen Krieg auch für die liechtensteinische Regierung eine grosse Herausforderung. So mussten in den Krisen- und Kriegszeiten mehrfach sicherheitspolitische Regulierungslücken durch den Erlass neuer Rechtsvorschriften geschlossen werden, was wiederum die entsprechende innenpolitische Handlungsfähigkeit voraussetzte. Diesbezüglich verfügte die liechtensteinische Regierung nach Kriegsbeginn über eine weitreichende Ermächtigung durch den Landtag. Neben der konkreten Versorgung der Bevölkerung dienten die Regulierungsmassnahmen der Regierung in den Krisen- und Kriegszeiten vor allem auch der Vermeidung innerstaatlicher Konflikte, wobei vor allem die Schaffung der Landespolizei,²⁴ die Einschränkungen der Versammlungsfreiheit sowie das Verbot des Tragens von Uniformen und Abzeichen oder der Verwendung ausländischer Fahnen hervorzuheben sind. Schliesslich ist auch die Bedeutung der Rechtsprechung oder generell der Gerichte zu betonen. Dies gilt vor allem hinsichtlich der Bestrafung von Spionage, politischer Gewalt und Hochverrat.

Einige der während des Zweiten Weltkriegs geschaffenen Regelungen haben in Teilen noch heute Bestand. Vor diesem Hintergrund gibt Tabelle 15 einen Überblick über die sicherheitspolitisch relevanten Bestimmungen des liechtensteinischen Landesrechts. Der Inhalt der Tabelle basiert im Wesentlichen auf einer Stichwortsuche im liechtensteinischen Landesrecht. Demnach taucht der Begriff Krieg nur in sehr wenigen Landesgesetzblättern auf und die meisten der Verweise sind zudem lediglich technischer Natur oder bereits veraltet. So datieren die Verweise innerhalb des Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuches (ABGB) mit Ausnahme der Regelung bezüglich Fällen und Bedingungen einer Erlassung von Zinsen allesamt von 1812 und auch die Verweise in der Zivilprozessordnung (ZPO) wurden seit der Einführung dieses Gesetzes im Jahr 1912 nicht mehr angepasst. Die weiteren sicherheitspolitisch relevanten Bestimmungen sind oftmals das Ergebnis internationaler Bestimmungen. Dies gilt allen voran für das Kriegsmaterialgesetz oder das Kernenergie-Güterkontroll-Gesetz. Aber auch das Waffengesetz wurde im Zuge der Schengenassoziiierung erlassen und ist deshalb vor dem Hintergrund eines internationalen Regulierungskontexts zu betrachten.

Basierend auf einem weiten Konfliktverständnis sind auch die Gesetze zum Schutze von bzw. über die Rückgabe unrechtmässig verbrachter Kulturgüter zu erwähnen (LGBL 2008 Nr. 9; LGBL 1999 Nr. 166). Auch das Gesetz über die Durchsetzung internationaler Sanktionen sowie die darauf Bezug nehmenden Verordnungen mit Massnahmen gegenüber bestimmten Staaten bzw. Personen und Organisationen können als Massnahmen der liechtensteinischen Regierung zur Bekämpfung und Prävention von bewaffneten Konflikten erachtet werden (LGBL 2009 Nr. 41). Dasselbe gilt für die Bestimmungen über politisch exponierte Personen (PEP), welche in den dritten Geldwäscherichtlinien (RL 2005/60/EG) und der PEP-Richtlinie (RL 2006/70/EG) enthalten sind, deren Bestimmungen Liechtenstein durch zahlreiche Gesetzesänderungen umgesetzt hat (siehe BuA 124/2008).

²⁴ Auf die erneute Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine Landeswehr wurde jedoch verzichtet. Ein entsprechendes Gesetz, welches 1921 erlassen worden war (LGBL 1921 Nr. 5), wurde 1926 wieder aufgehoben (LGBL 1926 Nr. 10).

Tabelle 17: Übersicht über das sicherheitspolitisch relevante Landesrecht

Gesetz	LR-Nummer	Regelungsbereich
Stichwort: Krieg		
Kriegsmaterialgesetz	LGBL. 2009 Nr. 39	Vermittlung von Kriegsmaterial und der entsprechenden Technologie
Asylgesetz	LGBL. 2012 Nr. 29	Asylgewährung und die Rechtsstellung von Flüchtlingen in Liechtenstein
Stichwort: Waffen		
Waffengesetz	LGBL. 2008 Nr. 275	Herstellung, Überlassung, Erwerb, Vermittlung, Besitz und Tragen von Waffen
Landespolizeigesetz	LGBL. 1989 Nr. 48	Aufgaben, Organisation sowie Rechte und Pflichten der Landespolizei; weitere Stichworte: Terrorismus; Landesverrat und wirtschaftlicher Nachrichtendienst; organisierte Kriminalität; Terrorismus; gewalttätiger Extremismus
Kernenergie-Güterkontroll-Gesetz	LGBL. 2009 Nr. 40	Vermittlung von nuklearen Gütern, radioaktiven Abfällen und doppelt verwendbaren Gütern sowie besonderen militärischen Gütern
Stichwort: Bevölkerungsschutz		
Bevölkerungsschutzgesetz	LGBL. 2007 Nr. 139	Vorbereitung, Durchführung und Finanzierung von Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen bei normalen, besonderen und ausserordentlichen Lagen
Stichwort: Landesverteidigung		
Strafgesetzbuch	LGBL. 1988 Nr. 37	Schwere Sachbeschädigung; Ausspähung von Staatsgeheimnissen; Wehrmittelsabotage; Strafbare Handlungen im Ausland, die ohne Rücksicht auf die Gesetze des Tatorts bestraft werden; Begünstigung feindlicher Streitkräfte weitere Stichworte: terroristische Vereinigung; kriminelle Organisation; Landesverrat (Hochverrat); bewaffneter Konflikt; Landfriedensbruch; Geheimer Nachrichtendienst
Landesverfassung	LGBL. 1921 Nr. 15	Möglichkeit der Verpflichtung zur Landesverteidigung
Stichwort: Terrorismus		
Datenschutzgesetz	LGBL. 2002 Nr. 55	Bearbeitung von Personendaten in besonderen Bereichen der Verbrechensbekämpfung und im Bereich der staatlichen Sicherheit; weitere Stichworte: gewalttätiger Extremismus; organisiertes Verbrechen; verbotener Nachrichtendienst
Stichwort: Nachrichtendienst		
Staatsschutzgesetz	LGBL. 1949 Nr. 8	Verbot des wirtschaftlichen Nachrichtendienstes; weitere Stichworte: Hochverrat
Anmerkung: Technische und veraltete Verweise wurden nicht protokolliert (siehe ABGB; ZPO). Von einer detaillierten Analyse der rechtlichen Bestimmungen wurde aus Zeitgründen abgesehen. Infolgedessen erhebt die Tabelle keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Es wurden nur Gesetze des Landesrechts berücksichtigt.		

Aus rechtlicher Sicht ist jedoch besonders interessant, dass die militärische Bedrohung der Souveränität, Unabhängigkeit und territorialen Integrität Liechtensteins in der Verfassung keine tragende Rolle spielt. So nennt Art. 14 LV als oberste Aufgabe des Staates die „Förderung der gesamten Wohlfahrt“, wonach der Staat „für die Schaffung und Wahrung des Rechtes und für den Schutz der religiösen, sittlichen und wirtschaftlichen Interessen“ sorgt. Art. 44, wonach jeder Waffenfähige im Falle der Not zur Verteidigung des Vaterlandes verpflichtet werden kann, wird demnach nicht weiter präzisiert. Damit unterscheidet sich die Rechtslage in Liechtenstein deutlich von derjenigen in der Schweiz. So wird beispielsweise in der Schweizer Bundesversammlung (BV) nicht nur die Aufgabe der Armee explizit mit der „Kriegsverhinderung“ begründet (Art. 58 BV), sondern auch die Landesversorgung und damit implizit auch der Bevölkerungsschutz unmittelbar auf „den Fall machtpolitischer oder kriegerischer Bedrohungen“ ausgerichtet (Art. 102 BV).

Diese Konstellation wird im schweizerischen Bevölkerungsschutzgesetz (BVG Schweiz) und der Zivilschutzverordnung (ZSV Schweiz) durch den mehrfachen Verweis auf die Bedrohung durch einen bewaffneten Konflikt bestätigt (Art. 2, 5, 14, 32, 71 BVG Schweiz; Art. 39 ZSV Schweiz), während im Zentrum der Zweckbestimmung des liechtensteinischen Bevölkerungsschutzgesetzes wiederum der Schutz der Lebensgrundlage der Bevölkerung steht und Verweise auf die Bedrohung durch einen bewaffneten Konflikt gänzlich fehlen (Art. 2 BVG Liechtenstein). Auch in Österreich wird unmittelbar in der Bundesverfassung auf die Bedrohung durch einen bewaffneten Konflikt verwiesen.

Das Fehlen eines verfassungsrechtlich begründeten Auftrags zur Sicherstellung des militärischen Schutzes der Souveränität Liechtensteins und seiner Bevölkerung kann dabei als eine Erklärung für die bereits mehrfach erwähnte wirtschaftspolitische Ausrichtung der liechtensteinischen Aussenpolitik interpretiert werden. Angesichts der gegenwärtig geringen Eintrittswahrscheinlichkeit eines bewaffneten Konflikts lässt sich auch aus den im vierten Hauptstück verankerten allgemeinen Rechten der Landesangehörigen keine unmittelbare Verpflichtung des Staates zur Gewährleistung einer militärischen Landesverteidigung oder etwaiger Schutzmassnahmen vor einem unmittelbaren militärischen Angriff ableiten. Zwar zeigt die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR), dass aus dem Recht auf Leben, wie es in Art. 27ter der LV oder Art. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert ist, der Staat auf eine Garantienstellung verpflichtet werden kann. Verabsäumt daher der Staat „eine erkennbar erforderliche Gefahrenabwehr, kann dieses Grundrecht im Einzelfall durchaus verletzt sein“ (Bussjäger 2012: 128).

Gemäss Walter Berka (2013: 58) ist die „möglichste Beherrschung des Katastrophenfalles (...) ein Attribut der Zivilisation“, weshalb „trotz aller Schicksalshaftigkeit (...) [eine] menschliche Verantwortlichkeit für die Katastrophenvorsorge“ besteht. Innerstaatlich drückt sich diese Verantwortlichkeit durch die Zuweisung der entsprechenden Kompetenzen aus, „die auf die Abwehr unterschiedlicher Gefahren zielen, wobei nach dem herrschenden Verständnis verfassungsrechtliche Kompetenzzuweisungen zwar eine Befugnis zum Handeln, aber keine Handlungspflicht nach sich ziehen“ (ebd.: 58). Anders ist es, „wenn es eine menschenrechtliche Verpflichtung zur Katastrophe gibt“ und sich der Staat in dem Umfang dieser Pflicht seiner Verant-

wortung nicht entziehen kann. Entsprechend verurteilte der EGMR Russland für das Versäumnis, trotz der unmittelbaren und offensichtlichen Gefahr von Erdbeben die örtliche Bevölkerung der Stadt Tyrnauz zu warnen und Evakuierungs- und Notfallpläne umzusetzen. Bei der konkreten Ausgestaltung der Garantienstellung des Staates besteht aber auch im Falle einer unmittelbaren Bedrohung ein gewisser Spielraum und es ist ferner fraglich, inwieweit der Schutz vor einem bewaffneten Konflikt darunter zu verstehen ist, da sich die bisherige Judikatur ausschliesslich auf nicht-machtpolitische Bedrohungen bezog.²⁵

Zusammenfassend zeigt sich, dass im Unterschied zu den Nachbarstaaten Schweiz und Österreich in Liechtenstein rechtliche Bestimmungen zum Schutz vor einem bewaffneten Konflikt in der liechtensteinischen Rechtsordnung keine bedeutende Rolle spielen. Entsprechend überrascht es nicht, dass auch sicherheitspolitische Berichte und Analysen der Regierung des Fürstentums Liechtenstein dem bewaffneten Konflikt nur eine geringe Bedeutung zuweisen. Nichtsdestotrotz konstatiert die Regierung im Sicherheitsbericht 2004, dass es eine zentrale Aufgabe des Staates sei, „den Einwohnerinnen und Einwohnern in ihrem Lebensraum grösstmöglichen Schutz vor natürlichen, technischen und kriegsähnlichen Gefahren zu gewähren“ (Regierung 2004: 14). Bereits 1979 verweist die Regierung in einem entsprechenden Bericht auf die verheerenden Folgen, „wenn kriegerische Ereignisse uns doch einmal treffen würden, ohne dass wir in Friedenszeiten die notwendigen Massnahmen getroffen hätten“ (Regierung 1979: 42). In diesem Zusammenhang ist erneut auf die bereits mehrfach erwähnte Unterscheidung der Bedrohungslage Liechtensteins einerseits durch einen bewaffneten Konflikt und andererseits durch Massenvernichtungswaffen hinzuweisen. Während die Regierung aufgrund der Neutralität, geografischen Lage und strategischen Bedeutungslosigkeit Liechtensteins einen bewaffneten Konflikt für unwahrscheinlich erachtet, wird die flächenmässige und teils schlagartig eintretende Bedrohung durch den Einsatz von Massenvernichtungswaffen in verwaltungsinternen Dokumenten mehrfach thematisiert (siehe Teil III, Kapitel 8).

²⁵ Zudem fehlt ein internationaler Konsens, wie ein Staat seine Bevölkerung vor machtpolitischen Bedrohungen schützen kann. Eine Möglichkeit sind zweifelsohne die in Teil III Kapitel 8 thematisierten Schutzbauten. Allerdings verfügt in dieser Hinsicht einzig die Schweiz über ein flächendeckendes System, womit dieses Modell der Katastrophenvorsorge in einer innenpolitischen Kompetenzzuweisung und nicht einer menschenrechtlichen Verpflichtung wurzelt.

3 DIE SICHERHEITSPOLITISCHEN INSTRUMENTE LIECHTENSTEINS

Liechtenstein verfügt – meist im Verbund mit der Schweiz oder internationalen Organisationen – über zahlreiche sicherheitspolitische Instrumente, um die eigene Verwundbarkeit im Falle eines bewaffneten Konflikts sowie dessen Eintrittswahrscheinlichkeit zu reduzieren. Die Wirkung dieser Instrumente bedingt jedoch kohärentes Handeln, was wiederum ein gemeinsames Verständnis über die sicherheitspolitischen Herausforderungen und Bedrohungen Liechtensteins bedingt. Ein Blick in die Schweiz, aber auch nach Österreich oder Deutschland zeigt dabei, wie lebhaft die Auseinandersetzung mit sicherheitspolitischen Themen sowohl in der Politik als auch in der Forschung geführt wird. Eine Gefährdungsanalyse kann dabei als ein geeigneter Startpunkt betrachtet werden.

Kernthema des sicherheitspolitischen Berichts der Schweiz ist die Darstellung der sicherheitspolitischen Instrumente (Schweizer Bundesrat 2010a: 29–72). Aufgrund einer vergleichbaren Bedrohungslage der Schweiz und Liechtensteins ist zu erwarten, dass die vom Schweizer Bundesrat genannten sicherheitspolitischen Instrumente auch den Umgang Liechtensteins mit einem bewaffneten Konflikt bestimmen. Aufgrund des Zollvertrags mit der Schweiz kann Liechtenstein aber nicht autonom über alle Instrumente verfügen, sondern ist oftmals vom Handeln der Schweiz abhängig. Dies gilt beispielsweise mit Blick auf die Verwaltung von Wirtschaftssanktionen oder den Grenzschutz.

Die sicherheitspolitischen Instrumente decken das komplette in Tabelle 11 genannte Bedrohungsspektrum ab und beziehen sich deshalb nicht ausschliesslich auf den bewaffneten Konflikt. Hinsichtlich eines bewaffneten Konflikts erstreckt sich die Relevanz der sicherheitspolitischen Instrumente grundsätzlich auf vier Ebenen: (1) die Prävention eines bewaffneten Konflikts [vorbeugend]; (2) den konkreten Umgang mit einem bewaffneten Konflikt [verwaltend]; (3) die Lösung bzw. Beendigung eines bewaffneten Konflikts [klärend]; (4) die Wiederherstellung des Normalzustands nach einem bewaffneten Konflikt [wiederherrichtend]. Die verschiedenen Instrumente und Ebenen sind in Tabelle 16 dargestellt. Ferner informiert die Tabelle über die bisherige Nutzung eines sicherheitspolitischen Instruments in Liechtenstein sowie über dessen Ausbaumöglichkeiten.

Im Bereich der Aussenpolitik ist sicherlich die für einen Mikrostaat aktive Teilnahme an internationalen Organisation sowie der aussenpolitische Themenschwerpunkte „Schutz der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit“ hervorzuheben. Gerade weil Liechtenstein nicht über die sicherheitspolitischen Möglichkeiten grösserer Staaten verfügt, zeigt Liechtenstein „ein besonderes Interesse, sich an den internationalen Bemühungen zur Förderung der globalen Sicherheit und zur Bekämpfung der Verbreitung und Weiterentwicklung von Massenvernichtungswaffen wie auch zur stärkeren Regulierung des internationalen Waffenhandels zu beteiligen“ (Regierung 2012: 63). Zudem setzt sich Liechtenstein für die Stärkung und Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts ein. Ein Beispiel für das aktive Engagement Liechtensteins sind die Kampala-Zusätze zum Römer-Statut, welche Liechtenstein als erster Staat ratifizierte und durch welche die Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofes (ICC) für Aggressionsverbrechen an-

erkannt wurde. Ein solches Engagement – welches sich auch in zahlreichen weiteren Beispielen manifestiert – ist für einen Mikrostaat keine Selbstverständlichkeit und deshalb ein gutes Beispiel einer kohärenten Politik.

Da Liechtenstein über keine Armee verfügt, existiert keine liechtensteinische Verteidigungspolitik. Zwar ist gemäss Art. 44 der Landesverfassung jeder Waffenfähige bis zum zurückgelegten 60. Lebensjahr im Falle der Not zur Verteidigung des Vaterlands verpflichtet, die tatsächliche Bedeutung dieses Artikels und die daraus resultierende Schutzfunktion sind jedoch sehr beschränkt. Liechtenstein besitzt aufgrund seiner Kleinräumigkeit weder die personellen und finanziellen Ressourcen noch das technische und strategische Know-how, um eine funktionierende Landesverteidigung zu gewährleisten. Eine solche ist einzig durch die transnationale Kooperation möglich, was mit Blick auf die Nachbarstaaten Österreich und Schweiz aber durch deren Neutralität und mit Blick auf internationale Verteidigungsbündnisse durch das Fehlen einer eigenen Armee unterbunden wird. Obwohl sich die Europäische Verteidigungspolitik nur langsam intensiviert, könnte ein EU-Beitritt Liechtensteins dieses sicherheitspolitische Vakuum zumindest teilweise füllen.²⁶ Allerdings beschränkt sich der Nutzen der Verteidigungspolitik als sicherheitspolitisches Instrument einzig auf den Fall eines direkten militärischen Angriffs, dessen Wahrscheinlichkeit in den ersten beiden Teilen dieser Studie als sehr gering bezeichnet wurde.

Der Bevölkerungsschutz Liechtensteins wurde in den letzten Jahren immer weiter ausgebaut. Die Basis des Bevölkerungsschutzes bildet zweifelsohne die enge Kooperation mit der Schweiz, welche eine lange Tradition hat. Daran hat sich auch nichts geändert durch die Einführung eines eigenständigen Bevölkerungsgesetzes mit Verordnungen über den Lawinendienst, die wirtschaftliche Landesversorgung, die Führungsstrukturen im Bereich des Bevölkerungsschutzes, die Alarmierung, Schutzräume, Aus- und Weiterbildung von Hilfs- und Rettungsdiensten sowie über den Störfall. Der Bevölkerungsschutz ist somit in einem bewaffneten Konflikt unmittelbar verantwortlich für die Organisation des Konfliktmanagements – inklusive der Information der Bevölkerung – sowie die Versorgung der Bevölkerung. Da die Erfüllung dieser Aufgaben eine lange Vorlaufzeit beansprucht und mit der Beendigung eines Konfliktes meist nicht unmittelbar beendet ist, erstrecken sich die Aufgaben des Bevölkerungsschutzes auf alle eingangs genannten Phasen (*vorbereitend, verwaltend, klärend, wiederherstellend*). Zugleich hat der Bevölkerungsschutz die genannten Aufgaben nicht nur bei einem unmittelbaren militärischen Angriff auf Liechtenstein zu erfüllen, sondern auch bei Bedrohungen, die durch einen lokalen bewaffneten Konflikt entstehen.

Ungeachtet der engen Kooperation im Bereich des Bevölkerungsschutzes zwischen der Schweiz und Liechtenstein gibt es durchaus Unterschiede zwischen diesen zwei Staaten. Dies gilt insbe-

²⁶ Sicherheitspolitische Interessen können durchaus als Integrationsantrieb dienen, wie das Beispiel der baltischen Staaten zeigt. Allerdings sahen diese ihre Sicherheit vor allem durch den Beitritt zur NATO garantiert, während der EU-Beitritt vor allem wirtschaftlichen Interessen folgte. Seit dem Lissabon-Vertrag (2009) besteht aber auch innerhalb der EU eine Klausel über den gegenseitigen Beistand zum Schutze eines Mitgliedstaates im Falle eines bewaffneten Angriffs auf sein Hoheitsgebiet (von welcher jedoch neutrale Staaten ausgenommen werden können).

sondere für Schutzbauten, wonach in der Schweiz jeder und jedem ein Schutzplatz garantiert wird, während in Liechtenstein zwar Schutzräume bestehen, jedoch – wie auch in den meisten anderen europäischen Staaten – nicht in einer vergleichbaren Dichte. Da das Schutzraumkonzept in der Schweiz weitgehend mit militärischen und anderen machtpolitischen Bedrohungen assoziiert wird, kann diese Abweichung im Bevölkerungsschutz unter anderem auf das bereits mehrfach skizzierte unterschiedliche Bedrohungsbild der beiden Staaten zurückgeführt werden (siehe Teil III Kapitel 8).

Die Bedeutung der Wirtschaftspolitik als sicherheitspolitisches Instrument ist auf den ersten Blick weniger offensichtlich als bei den vorgenannten Instrumenten. Schnittstellen ergeben sich aber im Bereich der Wirtschaftssanktionen sowie bei Freihandelsabkommen. Während Wirtschaftssanktionen vor allem auf die Prävention beziehungsweise die rasche Beendigung von bewaffneten Konflikten zielen, dienen Freihandelsabkommen der Diversifikation der Wirtschaft und dem verbesserten Zugang zu Rohstoffen. Dadurch wird die Abhängigkeit von einzelnen Staaten und Regionen und somit die Verwundbarkeit im Falle eines lokalen Konflikts innerhalb einer solchen Region gemildert. Kritisch anzumerken ist dabei, dass demokratische Grundsätze wie z. B. die Forderung nach der Einhaltung von Menschen- und Arbeitsrechten sowie der Nachhaltigkeit für Liechtenstein und die Schweiz im Vergleich zur EU und den EFTA-Partnern nicht zwingend in einem Freihandelsabkommen verankert werden müssen. Berücksichtigt man die konfliktthematische und -bewältigende Wirkung von Demokratie und Menschenrechtsschutz ist diese pragmatische, auf wirtschaftliche Interessen ausgerichtete Politik durchaus kritisch zu betrachten.

Als letztes sicherheitspolitisches Instrument ist die innere Sicherheit zu nennen. Im Zeitverlauf – insbesondere vor und während des Zweiten Weltkriegs – hegte die Schweiz immer wieder Zweifel an der Fähigkeit Liechtensteins, die innere Sicherheit zu garantieren. Grund für die Zweifel waren vor allem die geringen personellen Ressourcen und der Ausbildungsstand der Landespolizei. Auch hier hat Liechtenstein in den vergangenen Jahren grosse Fortschritte erzielt. Dies ist vor allem der Mitgliedschaft in den Abkommen zu Schengen und Dublin zu verdanken, welche Liechtenstein einen umfassenden Zugang zu europäischen Informationsnetzwerken verschaffte (dasselbe gilt für die Zusammenarbeit mit Eurojust). Aber auch das Waffengesetz und weitere Gesetze wurden durch den Beitritt zu Schengen und Dublin überarbeitet. Angesichts der differenzierten Rechtsgrundlage sowie des Personalbestands und der Infrastruktur der Landespolizei scheinen deshalb Zweifel an der Fähigkeit Liechtensteins, auch in Krisensituationen die innere Sicherheit zu garantieren, nicht länger angebracht.

Vor diesem Hintergrund ist Liechtenstein hinsichtlich der inneren Sicherheit wie auch in den anderen genannten Bereichen zu einer kohärenten Politik aufgerufen, welche sowohl innerhalb der Verwaltung als auch bi- und multilateral mit den Schweizer bzw. europäischen Partnern den Dialog über potenzielle Bedrohungen sucht und so eine enge Kooperation und steten Informationsaustausch sichert.²⁷ Grundvoraussetzung einer kohärenten Politik ist dabei eine gemeinsa-

²⁷ An dieser Stelle kann auf den Sicherheitsbericht 2004 der Regierung verwiesen werden, wonach die innerstaatliche Sicherheitskonzeption „einerseits genügend personelle Ressourcen mit klaren Zuständigkeitsstrukturen auf-

me, übergeordnete Zielsetzung (Vatter et al. 2005: 61), wie sie beispielsweise durch eine Gefährdungsanalyse definiert werden kann. Mit Blick auf Liechtenstein kann diesbezüglich die Kleinräumigkeit für einmal ein Vorteil bedeuten, da sich dadurch die Anzahl der Akteure reduziert und Informationsaustausch und Konsultationsprozesse verbessern. Diese Studie verdeutlicht aber auch, dass trotz der Kleinräumigkeit Liechtensteins eine kohärente Sicherheitspolitik den Einbezug zahlreicher Akteure bedingt, was wiederum eine starke Zielorientierung verlangt – also den Verzicht auf die Realisierung eigener Interessen zugunsten einer übergeordneten Zielsetzung (ebd.: 61).

weisen und über entsprechende Infrastrukturen verfügen [muss]; andererseits sind die professionelle Ausbildung sowie die permanente Weiterbildung der Sicherheitsorgane eine wichtige Aufgabe. Darüber hinaus gewinnen internationale Kooperationen in einem immer stärker zusammenwachsenden Europa und im Zuge der Globalisierung noch mehr an Bedeutung.“

Tabelle 18: Sicherheitspolitische Instrumente (gemäss Schweizer Bundesrat 2010a: 10-19)

Instrument	Ausprägung	Verwendungszweck	Politikbereich	Autonomie/Anwendung	Ausbaumöglichkeit
Aussenpolitik	Integrationspolitik	vorbeugend	Aussenpolitik	<ul style="list-style-type: none"> - Autonomie: autonome Gestaltung der Aussenpolitik weitgehend möglich - Grenzen: Ressourcenmangel Zollvertrag mit Schweiz (Aussenwirtschaftspolitik) - Eckpunkte: Mitgliedschaft in: UNO, EWR, Europarat, OSZE 	<ul style="list-style-type: none"> - Beitritt zu: EU; IWF - Erhöhung der Entwicklungshilfe - stärkere Fokussierung auf Konflikt-herde - Verbesserung des innerstaatlichen Monitoring von Menschenrechten - Unterzeichnung weiterer internationaler Abkommen
	Friedensförderung	vorbeugend			
	Menschenrechtspolitik	vorbeugend; verwaltend			
	Abrüstung und Rüstungskontrolle	vorbeugend; klärend; wiederherstellend			
	Entwicklungshilfe	vorbeugend			
	Neutralität	vorbeugend; verwaltend			
Verteidigung	Armee	vorbeugend; verwaltend; klärend	Aussen- und Innenpolitik	<ul style="list-style-type: none"> - Autonomie: autonome Gestaltung vorhanden - Grenzen: Fehlen einer Armee (damit keine Integration in Verteidigungsbündnis); Ressourcenmangel - Eckpunkte: Möglichkeit für Wehrpflicht in Verfassung festgehalten 	<ul style="list-style-type: none"> - Beitritt zur EU oder zumindest zur Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik bzw. der Europäischen Verteidigungspolitik (Beistandsklausel als Sicherheitsgarantie)
	Wehrpflicht	verwaltend; klärend			
	Verteidigungsbündnisse	vorbeugend; verwaltend; klärend; wiederherstellend			
	Friedensmissionen	vorbeugend; verwaltend; klärend; wiederherstellend			
Bevölkerungsschutz	Katastrophenschutz	verwaltend; wiederherstellend	Innenpolitik	<ul style="list-style-type: none"> - Autonomie: autonome Gestaltung möglich - Grenzen: Ressourcenmangel 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausbau des Schutzkonzepts (Erweiterung des Bedrohungsspektrums) - Schutz kritischer Infrastruktur
	Zivilschutz	verwaltend; wiederherstellend			
Wirtschaftspolitik	Freihandelsabkommen	vorbeugend	Aussenwirtschaftspolitik	<ul style="list-style-type: none"> - Autonomie: beschränkt durch Zollunion mit der Schweiz (Freihandelsabkommen; Wirtschaftssanktionen); EWR- und UN-Vorschriften (Massnahmen gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausbau des Freihandelsnetzes (via Schweiz oder EFTA) - Aufnahme von Menschenrechts- und Arbeitsrechtsstandards in Freihandelsabkommen - Verstärkte Transparenz im Finanzdienstleistungsverkehr
	Wirtschaftssanktionen	vorbeugend			
	Massnahmen gegen Geldwäsche	vorbeugend			
Innere Sicherheit	Polizei	vorbeugend; verwaltend; wiederherstellend	Innenpolitik	<ul style="list-style-type: none"> - Autonomie: beschränkt durch Zollunion mit der Schweiz (Grenzschutz; Zollverwaltung) - Grenzen: Ressourcenmangel 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausbau des Schutzkonzepts - Intensivierung der transnationalen und internationalen Zusammenarbeit
	Nachrichtendienst	vorbeugend; verwaltend; klärend			
	Grenzschutz	vorbeugend; verwaltend			
	Zollverwaltung	verwaltend			
	private Sicherheit	verwaltend; wiederherstellend			

Tabelle 19: Staaten ohne Armee (oder Armee mit sehr geringer Schlagkraft) (Wikipedia.org)

Staat	Kommentar
Andorra	Die Verteidigung des Landes ist Aufgabe von Frankreich oder Spanien. Es existieren Verträge mit beiden Staaten seit 3. Juni 1993.
Costa Rica	Die Verfassung verbietet seit 1949 ein stehendes Militär in Friedenszeiten. Sitz des Interamerikanischen Gerichtshofs für Menschenrechte und der United Nations University of Peace.
Grenada	Kein stehendes Heer seit der US-Invasion in Grenada 1983. Verteidigung ist Aufgabe der USA.
Kiribati	Kiribati unterhält nur eine Polizei und eine Küstenwache, aber kein Militär.
Liechtenstein	In Friedenszeiten existiert keine Armee. Entgegen der landläufigen Meinung gibt es kein Verteidigungsbündnis zwischen der Schweiz und Liechtenstein.
Marshall-Inseln	Die Verteidigung der Marshall-Inseln ist Aufgabe der USA.
Mikronesien	Verteidigung ist Aufgabe der USA.
Nauru	Aufgrund eines informellen Abkommens ist die Verteidigung die Aufgabe von Australien.
Palau	Ehemals einziges Land mit einer Anti-Atom-Verfassung. Die Verteidigung ist Aufgabe der USA.
St. Lucia	Unterhält eine kleine Spezialeinheit.
St. Vincent und die Grenadinen	Unterhält eine kleine Spezialeinheit.
Samoa	Kein stehendes Heer. Die Verteidigung ist die Aufgabe von Neuseeland.
Salomon-Inseln	Erlebte von 1998 bis 2006 einen schweren ethnischen Konflikt. Australien und andere Länder griffen schliesslich ein und stellten Frieden und Ordnung wieder her.
Tuvalu	Hat keine Armee, aber die Polizei unterhält eine Seeüberwachungseinheit.
Vatikan	Die Schweizergarde gilt nicht als Armee, sie bewältigt vor allem Polizei- und Personenschutzaufgaben.
Sonderfälle (sehr kleine Armeen)	
Haiti	Das Militär von Haiti wurde im Juni 1995 aufgelöst, aber Rebellen verlangen die Wiederaufstellung des Heeres. Die nationale Polizei unterhält einige militärische Einheiten.
Island	Island hat seit 1859 keine eigene Armee mehr, ist aber NATO-Mitglied. Es gibt ein Verteidigungsabkommen aus dem Jahre 1951 mit den USA, die von 1951 bis September 2006 einen Militärstützpunkt im Land unterhielten. Island unterhält die Iceland Crisis Response Unit, die Isländische Küstenwache, eine Polizei sowie eine spezielle Polizeieinheit (Víkingsveitin).
Japan	Offiziell besitzt Japan kein Militär, da der Artikel 9 der japanischen Verfassung den Unterhalt einer Armee sowie die Androhung und Führung von Kriegen verbietet, aber das Land verfügt über Selbstverteidigungsstreitkräfte. Seit der Neufassung der Verteidigungsrichtlinien im Dezember 2004 ist es den japanischen Selbstverteidigungsstreitkräften jedoch nun erlaubt, u.a die eigene Luftwaffe mit Tankflugzeugen auszustatten. Tankflugzeuge zur Versorgung von Kampfflugzeugen gelten als offensives Element, da hierdurch der Einsatzradius der Kampfflugzeuge erheblich vergrößert werden kann.
Mauritius	Ohne Armee seit 1968.

Monaco	Besitzt nur die Schlossgardekompanie für Repräsentationszwecke. Die Verteidigung ist Aufgabe von Frankreich.
Panama	Panama schaffte das Militär 1990 ab; dies wurde 1994 durch einen einstimmigen Parlamentsbeschluss für eine Verfassungsänderung bestätigt. Einige Einheiten in der Polizei eignen sich begrenzt zur Kriegsführung.
San Marino	Unterhält eine zeremonielle Garde, eine Polizei und eine Grenzwache. Die Verteidigung wird von Italien garantiert.
Vanuatu	Unterhält eine kleine Spezialeinheit.

TEIL V SCHLUSS

Die vorliegende Studie thematisiert die Gefährdung Liechtensteins durch einen bewaffneten Konflikt und damit die Frage, welche Bedeutung dem bewaffneten Konflikt in der liechtensteinischen Sicherheitspolitik beigemessen werden sollte. Der bewaffnete Konflikt ist eine wichtige Grösse in der internationalen Politik, weshalb ihm *de facto* alle europäischen Staaten eine zentrale Stellung in der nationalen Sicherheitspolitik zuweisen. Ganz anders präsentiert sich die Situation in Liechtenstein, wo der bewaffnete Konflikt und die sich unmittelbar daraus ergebenden Bedrohungen bislang keine bedeutende Rolle spielten. Entsprechend überrascht es nicht, dass Liechtenstein als einziger europäischer Staat weder über eine Armee noch eine Sicherheitsgarantie eines Nachbarstaates bzw. eines internationalen Verteidigungsbündnisses verfügt und auch – trotz mehrerer Absichtserklärungen – kein durchgehend überzeugendes Zivilschutzsystem errichtet hat.

Die Gründe für diese Situation sind vielfältig und wurden im Rahmen dieser Studie ausführlich thematisiert. Hervorzuheben sind einerseits die Neutralität der Schweiz, welche eine Sicherheitsgarantie für Liechtenstein – wie sie z. B. den Mikrostaaten Andorra und San Marino durch ihre jeweiligen Nachbarstaaten gewährleistet wurde – ausschliesst, und andererseits der vor allem durch die Kleinräumigkeit bedingte, in der politischen Elite breit verankerte Eindruck der geostrategischen Bedeutungslosigkeit Liechtensteins, wonach selbst im Kriegsfall kein Interesse an einer gezielten Verletzung der territorialen Integrität Liechtensteins bestehen würde. Hinzu kommt die frühe Erkenntnis der eigenen Machtlosigkeit und vor diesem Hintergrund der Relativität jeglicher Schutzmassnahmen – dies im starken Gegensatz zur Schweiz.

Angesichts der abstrakten Fragestellung und der fehlenden Anknüpfungspunkte im Sinne bestehender Literatur über die Sicherheitspolitik Liechtensteins beinhaltet die Studie im Wesentlichen vier Elemente: 1) eine theoretisch-abstrakte, politikwissenschaftlich und völkerrechtlich geleitete Auseinandersetzung mit dem bewaffneten Konflikt; 2) ein Überblick über die Sicherheitspolitik verschiedener, für Liechtenstein relevante Staaten; 3) eine vertiefte Analyse der sicherheitspolitischen Ausrichtung der Schweiz bzw. der sicherheitspolitisch relevanten Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Liechtenstein und schliesslich 4) eine historische Aufarbeitung der liechtensteinischen Sicherheitspolitik. Ungeachtet des breiten Zugangs lässt sich die Frage nach der Bedrohung Liechtensteins durch einen bewaffneten Konflikt und somit nach dessen sicherheitspolitischer Bedeutung für Liechtenstein nicht abschliessend beantworten. Diese Ungewissheit widerspiegelt sich auch in den folgenden fünf Thesen.

* * * * *

These 1: Innerstaatliche und asymmetrische Konflikte sind viel häufiger und für die globale Sicherheitslage bedeutender als zwischenstaatliche Kriege.

Das Bild des traditionellen, zwischenstaatlichen Krieges um Territorium und Macht rückt in der Konfliktforschung immer weiter in den Hintergrund. Im Gegenzug erhalten Bürgerkriege, Staatenzerfallskriege, kleine Kriege, Terrorismus und ähnliche Formen der Gewalt immer mehr Aufmerksamkeit. Diese „entstaatlichten“ Konflikte unterscheiden sich grundlegend vom klassischen zwischenstaatlichen Krieg, indem beispielsweise die für einen zwischenstaatlichen Krieg typische Zeitstruktur – also die klare Trennung von Kriegs- und Friedenszeiten – einer Verstetigung der Gewaltanwendung weicht. Die Entstaatlichung des Krieges hat zudem dazu geführt, dass das Militär das Monopol der Kriegsführung verloren hat und auch private und halbprivate

Akteure Kriege führen. Die damit verbundene Asymmetrie der Konfliktparteien impliziert wiederum, dass sich deren Konflikthandlungen zunehmend dem Völkerrecht entziehen und die Zivilbevölkerung viel stärker in einen Konflikt involviert wird. Vor diesem Hintergrund lässt sich der Zusammenbruch und das Versagen staatlicher Ordnung in den sogenannten „failed states“ und die daraus resultierende Dezentralisierung und Privatisierung militärischer Ressourcen als das „kardinale Sicherheitsproblem der Gegenwart“ bezeichnen (Schimmelfennig 2008: 196)

These 2: Der Sicherheitsbegriff erstreckt sich heute auf fast alle Politikfelder und verlangt von der nationalen Sicherheitspolitik insbesondere eine hohe Flexibilität.

Durch die neue Gestalt bewaffneter Konflikte hat sich in den vergangenen Jahren auch der Sicherheitsbegriff und damit die nationalstaatliche Sicherheitsarchitektur verändert. Aus der Vermischung der verschiedenen Formen politischer Gewalt folgt, dass die Sicherheitspolitik sich nicht mehr nur auf die Abwehr und Bewältigung von Gewalt „strategischen Ausmasses“ beschränken kann. Gleichzeitig hat sich der Sicherheitsbegriff in den vergangenen Jahren weitgehend von den klassischen national-staatlichen Parametern – Territorium und uneingeschränkte Souveränität – gelöst und wurde um nahezu alle Politikfelder jenseits des eigentlich Militärischen erweitert (Buzan et al. 1998: 23). Staatliche Arrangements können dabei immer weniger Sicherheit garantieren (Münkler 2007). In der Folge wird das klassische negative, auf die Abwehr einer unmittelbaren Bedrohung ausgerichtete Sicherheitsverständnis immer stärker durch ein positives, auf die Gewaltprävention ausgerichtetes und zunehmend kooperatives Sicherheitsverständnis ersetzt (Varwick und Stock 2012). Eine moderne Sicherheitsarchitektur muss in einer durch Asymmetrie und Ungewissheit geprägten Weltpolitik somit vor allem eine hohe Flexibilität aufweisen.

These 3: Die Ordnung des internationale Staatensystems hat einen grossen Einfluss auf die globale sicherheitspolitische Lage.

Die Wahrscheinlichkeit bewaffneter Konflikte hängt wesentlich von der Konstitution der internationalen Staatenordnung ab. Dabei gilt, je höher die Machtkonzentration im internationalen System ist, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit eines bewaffneten Konflikts. Eine sicherheitspolitische Vormachtstellung eines Staates – die sogenannte Hegemonie – verringert dabei die Unsicherheit im System und kann den Ausbruch von Gewalt verhindern oder zumindest schnell beenden (Schimmelfennig 2008: 200). Empirische Belege für diese Theorie finden sich in der geringen Anzahl bewaffneter Konflikte in der Zeit unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg sowie in den 1990er-Jahren, als sich die USA auf dem Höhepunkt ihrer Macht befanden. Doch auch die während des Kalten Krieges vorherrschende Bipolarität beinhaltet mit der Abschreckung ein stabilisierendes Element. So arrangieren sich Staaten gemäss Münkler (2013) vor allem dann, wenn ihnen bewusst ist, dass sie sich gegenseitig „wehtun könnten“. Für die zukünftige Ordnung des internationalen Systems sind im Wesentlichen vier Optionen denkbar (Zürn 2007): 1) die Entstehung einer globalen Zivilgesellschaft im Sinne einer Ordnung ausserhalb des Nationalstaates; 2) ein multipolares Staatensystem mit mehreren Machtzentren und somit ein System geprägt von globaler, polyzentrischer Machtpolitik; 3) eine hegemoniale Ordnung beispielsweise durch die Bildung eines amerikanischen Imperiums und 4) die Konstitutionalisierung der Weltpolitik durch die Stärkung internationaler Organisationen. Während Letzteres am Ehesten eine dauerhafte sicherheitspolitische Stabilität garantieren würde, ist diese in einem multipolaren Staatensystem am stärksten gefährdet.

These 4: Die Analyse strategischer Trends weist auf eine höhere Instabilität durch zerfallende Staaten und polyzentrischer Machtpolitik hin.

Eine verantwortungsvolle nationale Sicherheitspolitik hat die globalen strategischen Trends ausreichend zu würdigen. Vor dem Hintergrund eines breiten Sicherheitsbegriffs sollten deshalb auch künftige Entwicklungen wie das globale Bevölkerungswachstum, der Klimawandel, die Ressourcenknappheit und das Wiederaufleben von Ideologien in die nationale Sicherheitsarchitektur einfließen. Im Zentrum der strategischen Trendanalyse stehen aber „Paradoxien der Souveränität“ (Risse 2007) und Verschiebungen in der globalen Machtverteilung. Gemäss Risse (2007) lassen sich Anfang des 21. Jahrhunderts mehr als zwei Drittel der Staatenwelt „Räumen begrenzter Staatlichkeit“ zuordnen. Konkret verfügen diese Staaten zwar über internationale Souveränität, ihre innere Souveränität ist aber teils stark eingeschränkt und deshalb oftmals durch den permanenten Wettbewerb staatlicher und nicht-staatlicher Akteure machtpolitisch bedroht. Das Souveränitätsparadox besteht darin, dass gerade Staaten mit einer geringen inneren Souveränität an ihrer internationalen Souveränität umso hartnäckiger festhalten und sich dadurch dem Dialog mit der internationalen Gemeinschaft und sogar der Anwendung des Völkerrechts zu entziehen drohen. Mit Blick auf Verschiebungen in der globalen Machtverteilung – insbesondere von Westen nach Osten, aber auch durch den Aufstieg regionaler Machtzentren in Südamerika und Afrika – deutet derzeit vieles auf die Entstehung einer multipolaren Staatenwelt hin. Zwar wird die militärische Vormachtstellung der USA auch weiterhin unangetastet bleiben, ihr technologischer Vorsprung wird jedoch schwinden und die Ressourcen werden sich zunehmend angleichen. Wirtschaftlich und politisch werden die führenden Schwellenländer aber ihren globalen Machtanspruch geltend machen, was zu einer Fragmentierung des internationalen Systems führen könnte. Unter Verweis auf die hohe Interdependenz der Staatenwelt sind grössere gewaltsame Konflikte dennoch unwahrscheinlich. Kleinere, mit beschränkter Gewalt ausgetragene Konflikte, z. B. um Grenzen oder Ressourcen, können jedoch sehr wohl zunehmen. Im Ergebnis lassen sich die nächsten Jahrzehnte deshalb als eine Periode der Instabilität umschreiben (Ministry of Defence UK 2014), in welcher mangels politischer Leadership sowohl zwischen den Staaten als auch zwischen den Akteuren innerhalb eines Staates und schliesslich auch hinsichtlich der Beziehungen zwischen internationalen Organisationen bzw. der zwischenstaatlichen Beziehungen innerhalb solcher Organisationen eine wachsende Unsicherheit herrscht.

These 5: Der technologische Fortschritt schafft neue Bedrohungen, bietet aber auch neue Sicherheitslösungen.

Sicherheitspolitik wird ganz wesentlich durch technologische Entwicklungen bestimmt. So nennt beispielsweise der Chef der Schweizer Armee, André Blattmann, 2010 in einem Interview den Cyberwar als „die aktuell gefährlichste Bedrohung“ der Schweiz (NZZ, 6. September 2010). Sicherheitspolitisch-relevante technologische Entwicklungen lassen sich aber auch mit Blick auf Waffensysteme beobachten. Hier sind insbesondere die Errichtung von Raketenabwehrsystemen und die Entwicklung unbemannter Systeme (z. B. Drohnen) zu nennen, wobei für Letztere ein sehr breites Anwendungsfeld besteht (inklusive Bevölkerungsschutz, siehe CSS 2014). Im Zusammenhang mit Waffensystemen ist mit Blick auf Liechtenstein dessen erhöhte Bedrohungsperzeption durch Massenvernichtungswaffen hervorzuheben. Aufgrund der in dieser Studie verwendeten Quellenlage wurde die Bedrohungslage durch Massenvernichtungswaffen durch die politische Elite Liechtensteins stets höher eingestuft als durch konventionelle Kampfhandlungen. Das Bedrohungspotenzial von Massenvernichtungswaffen und damit die politische

und militärische Macht, über die ein Staat mit Massenvernichtungswaffen verfügt, werden auch in Zukunft eine entscheidende Rolle für die Sicherheitspolitik der europäischen Staaten spielen. Aus der Sicht Westeuropas sind vor allem drei Aspekte zu berücksichtigen: 1) die Entwicklung des iranischen Atomprogramms und inwieweit ein solches auch in arabischen Staaten ein Bedürfnis nach Nuklearwaffen weckt; 2) die Proliferation von Massenvernichtungswaffen an nicht-staatliche Akteure z. B. im Zuge eines zerfallenden Nuklearstaates, und 3) inwieweit der angestrebte Raketenabwehrschirm über Europa oder andere Formen moderner Waffentechnik künftig einen glaubhaften Schutz gegen Massenvernichtungswaffen bieten können. Angesichts der jüngsten Entwicklungen in der Ukraine konkludiert Münkler (2014) derweil, dass die „politische Attraktivität“ von Nuklearwaffen wieder stark angestiegen ist, da die im Zuge der nuklearen Selbstentwaffnung der Ukraine erfolgten Sicherheitsgarantien mit der faktischen Annexion der Krim durch Russland gebrochen wurden.

* * * * *

Mit Blick auf Liechtenstein bestätigt die in dieser Studie durchgeführte Bedrohungs- und Umfeldanalyse, dass die Wahrscheinlichkeit eines militärischen Angriffs auf absehbare Zeit sehr gering ist. Folglich ist Liechtenstein, obwohl es zum Schutze seiner Souveränität, Unabhängigkeit und territorialen Integrität weder über eine Armee noch eine militärische Schutzmacht verfügt, nicht zu einem sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel gezwungen. Die sicherheitspolitische Bedeutung eines bewaffneten Konflikts erschöpft sich aber nicht nur in der Bedrohung der territorialen Integrität eines Staates durch ausländische Streitkräfte. Vielmehr differenziert die Konfliktforschung verschiedene Intensitäts- und Eskalationsstufen von bewaffneten Konflikten und unterscheidet auch zwischen der direkten und indirekten Involvierung in einen bewaffneten Konflikt. Demnach kann sich eine machtpolitische Bedrohung einerseits in Form einer unmittelbaren Verletzung der territorialen Integrität eines Staates bzw. der Selbstbestimmung dessen Bevölkerung äussern. Andererseits werden im Falle einer mittelbaren Betroffenheit zwar die Handlungsfähigkeit eines Staates und die Lebensgrundlagen der Bevölkerung geschwächt, ohne dass sich der Staat aber gänzlich auflösen droht.

Die Frage nach der Bedrohung Liechtensteins durch einen bewaffneten Konflikt und somit nach dessen sicherheitspolitischer Bedeutung für Liechtenstein lässt sich deshalb nicht eindeutig beantworten. Die im Zuge dieser Studie untersuchten europäischen Staaten stellen zwar allesamt fest, dass sich die europäische Sicherheitslage seit 1989 markant verbessert hat, und erachten dementsprechend einen militärischen Angriff auf ihr Territorium auf absehbare Zeit als sehr unwahrscheinlich. Umgekehrt werden aber unter Verweis auf den zunehmend transnationalen Charakter von Bedrohungen selbst weit entfernte Krisen als sicherheitspolitisch relevant betrachtet. Diese wachsende Komplexität der Sicherheitspolitik tangiert auch die Überlegungen über den konkreten Einsatz sicherheitspolitischer Instrumente. Für Liechtenstein ergibt sich dabei die Notwendigkeit zu 1) einer aktiven Beobachtung internationaler sicherheitspolitischer Trends, 2) einem aktiven Dialog zwischen den für die nationale Sicherheit relevanten innerstaatlichen Akteuren, 3) der aktiven Pflege der engen und freundschaftlichen Beziehungen zur Schweiz und schliesslich 4) zu einem aktiven multilateralen Engagement.

Die vier Massnahmen ergänzen sich wechselseitig zu einem erfolgreichen Krisenmanagement. Ein Monitoring im Sinne einer aktiven Beobachtung internationaler sicherheitspolitischer Trends kann dabei als ein zentrales Element der Krisenfrüherkennung dienen. Eine Studie des Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich im Auftrag der schweizerischen Bundeskanzlei

zeigt, dass verschiedene europäische Staaten eine solche Krisenfrüherkennung bereits institutionalisiert haben (CSS 2013). Darin wird argumentiert, dass Staaten „in einem zunehmend interdependenten und durch hohe Komplexität geprägten Umfeld (...) eine möglichst umfassende Informationsbasis besitzen [müssen], um Entscheidungen treffen zu können“. Die Krise gilt dabei „als unausweichlicher Bestandteil des globalen internationalen Systems“.²⁸ Um eine umfassende Information sicherzustellen, sind einem solchen Monitoring möglichst alle für die nationale Sicherheit relevanten innerstaatlichen Akteure in einem aktiven Dialog beizuziehen.

Als Kleinststaat mit begrenzten sicherheitspolitischen Ressourcen ist für Liechtenstein der Kontakt und Austausch mit den sicherheitspolitischen Akteuren der beiden Nachbarstaaten von zentraler Bedeutung. Persönliche Netzwerke können entscheidend zu einer effizienten und erfolgreichen Sicherheitspolitik beitragen. Dies gilt auch durch die internationale Vernetzung in Organisationen wie den UN und der OSZE. Liechtenstein kann sich hier als ein „verlässlicher, solidarischer und engagierter Partner“ positionieren, dessen Interessen einer stabilen Weltordnung und der Förderung des geopolitischen Dialogs gelten (Regierung 2012). Dies deckt sich auch mit dem von der Regierung im Sicherheitsbericht 2004 formulierten Anliegen, „die innere Sicherheit und damit insbesondere auch die internationale Sicherheitszusammenarbeit langfristig zu stärken“ (Regierung 2004: 3).

Im Ergebnis bleibt der bewaffnete Konflikt eine feste Grösse der nationalen Sicherheitspolitik – allerdings nicht als Bedrohung der territorialen Integrität, sondern im Sinne transnationaler Krisen in einer zunehmend interdependenten und komplexen Staatenwelt. Für Liechtenstein, welches sich aufgrund seiner „geostrategischen Bedeutungslosigkeit“ (Regierung 1961) nie ernsthaft militärisch bedroht sah, folgt daraus allerdings kein Bedeutungsverlust der Sicherheitspolitik. Im Gegenteil: Eine breite Auslegung des Sicherheitsbegriffs unterstreicht gerade die Notwendigkeit für einen souveränen Staat zu einer aktiven Sicherheitspolitik unter Einbezug der Möglichkeit bewaffneter Konflikte und der daraus entstehenden transnationalen Krisen.

²⁸ Eine solche Krisenfrüherkennung wurde in der Schweiz im Regierungs- und Verwaltungsorganisationengesetz (ROVG) verankert, welches die Bundeskanzlei auf „eine langfristige und kontinuierliche Lage- und Umfeldanalyse“ verpflichtet (Art. 32 RVOG).

LITERATUR

- Batliner, G. (1973). Die völkerrechtlichen und politischen Beziehungen zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft. In: Liechtenstein Politische Schriften 2. Vaduz: 21–48.
- Berger, S. (2011a). Warum bauen die Schweizer so viele Bunker? Die Welt, 12.7.2011.
- Berger, S. (2011b). Ein Schweizer Bunker-Revival scheint nicht unmöglich. Tagesanzeiger-Online, 17.3.2011. <http://www.tagesanzeiger.ch/kultur/diverses/Ein-Schweizer-BunkerRevival-scheint-nicht-unmoeglich/story/12677179> (abgerufen am: 4. Mai 2014)
- Berger, S. (2014). Decentering Cold War Science, or: How the U.S. and Muammar Gaddafi Learned to Love the Swiss Bunker. Zürich.
- Berka, W. (2013). Die menschenrechtliche Verantwortung des Staates für den Schutz vor Katastrophen. In: Giese, K., G. Holzinger und C. Jabloner (Hrsg.), Verwaltung im demokratischen Rechtsstaat. Festschrift für Harald Stolzlechner zum 65. Geburtstag, Wien.
- Bernauer, T., Jahn, D., Kuhn, P., Walter, S. (2009). Einführung in die Politikwissenschaft. Nomos, Baden-Baden.
- Bueno de Mesquita, B. et al. (1999). An Institutional Explanation of the Democratic Peace. American Political Science Review 93 (4): 791–807.
- Brenner, I. (2010). The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations, New York.
- Brunhart, A. (1999). Der Verlust des Ellhorns 1948. Balzner Neujahrsblätter 1999: 5–18.
- Brunner, H.-P. (1989). Neutralität und Unabhängigkeit der Schweiz im ausgehenden 20. Jahrhundert. Bestandesaufnahme und Ausblick: die Fragen der europäischen Integration und der Sicherheits- und Friedenspolitik als Fallbeispiele. Schweizer Studien zum internationalen Recht, Bd. 58. Zürich.
- Bundeskanzleramt Österreich (2011). Österreichische Sicherheitsstrategie. Sicherheit in einer neuen Dekade – Sicherheit gestalten. Wien.
- Bundeskanzleramt Österreich (2001). Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin. Analyseteil. Bericht an den Nationalrat, verfasst von einer Expertenkommission im Auftrag der Bundesregierung. 23. Januar 2001, <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=795>. (abgerufen am: 4. Mai 2014)
- Bussjäger, P. (2012). Der Schutz der Menschenwürde und des Rechts auf Leben. In: Kley, A. und Vallender, K. A. (Hrsg.): Grundrechtspraxis in Liechtenstein. Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 52. Schaan.
- Bussmann, M., Schneider, G., Wiesehomeier, N. (2005). Foreign Economic Liberalization and Peace: The Case of Sub-Saharan Africa. European Journal of International Relations 11 (4): 551–579.
- Buzan, B., Waever, O. de Wilde, J. (1998). Security: A New Framework for Analysis. Boulder.
- CSS, Center for Security Studies, ETH Zürich (2011). ETH-Arbeitstagungen zur schweizerischen Sicherheitspolitik. Weltpolitische Lage 2011: Herausforderungen für die Schweiz. Zürich.
- CSS, Center for Security Studies, ETH Zürich (2013). Krisenfrüherkennung im internationalen Vergleich. Zürich.

- Collier, P., Hoeffler, A. (2004). Greed and Grievance in Civil War. *Oxford Economic Papers* 56: 563–595.
- Daase, C. (2003). Krieg und Politische Gewalt: Konzeptionelle Innovation und Theoretischer Fortschritt. In: Hellmann, G., Wolf, K. D. et al. (Hrsg.): *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland (Weltpolitik im 21. Jahrhundert, Bd. 10)*. Baden-Baden.
- Dembinski, M., Spanger, H. (2012). Herausforderungen der deutschen Aussen- und Sicherheitspolitik bis 2030: Die Auswirkungen globaler Trends auf die deutsche Sicherheit. *Zeitschrift für Aussen- und Sicherheitspolitik*, Wiesbaden.
- Der Spiegel online. Vom Zukunftsmarkt zum Krisenherd. 10.12.2012.
<http://www.spiegel.de/politik/ausland/nordkorea-suedkorea-japan-und-china-nationalistische-muskelspiele-a-871703.html>. (abgerufen am: 4. Mai 2014)
- Die Zeit online. Bürgerkrieg. Russland steckt in einem Syrien-Dilemma. 14.12.2012
<http://www.zeit.de/politik/ausland/2012-12/Russland-Syrien-Krieg>. (abgerufen am: 4. Mai 2014)
- Dunn Cavelty, M. (2012). The militarisation of cyber security as a source of global tension. Center for Security Studies, ETH Zürich.
- Ehrhart, H.G. (2013). Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union im Praxistest: zwischen Anspruch und Wirklichkeit. *Integration2* (36): 91–106.
- Fanzun, J., Lehmann, P. (2000). Die Schweiz und die Welt: Aussen- und sicherheitspolitische Beiträge der Schweiz zu Frieden, Sicherheit und Stabilität, 1945–2000. *Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung*, Nr. 57, Zürich.
- Fearon, J. D., Laitin, D. D. (2003). Ethnicity, Insurgency, and Civil War. *American Political Science Review* 97 (1): 75–90.
- Foreign Affairs (2012). Obama's Turn on Nuclear Weapons. 02.02.2012.
<https://www.foreignaffairs.com/articles/2012-02-02/obamas-turn-nuclear-weapons>. (abgerufen am: 4. Mai 2014)
- Freedom House. Freedom in the World 2012. <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2012>. (abgerufen am: 4. Mai 2014)
- Frommelt, C. (2011). Europäisierung der liechtensteinischen Rechtsordnung. *Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut* 28. BERN.
- Geiger, P. (2000). *Krisenzeit*. Zürich/Vaduz.
- Geiger, P. (2010). *Kriegszeit*. Zürich/Vaduz.
- Geiger, P. (2011). „Eier-, Milch- und Seifenpunkte, Anbaupflicht und Einmachkurs“, Rationierung und Mehranbau in Liechtenstein im Zweiten Weltkrieg. In: *Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.): Jahrbuch des Historischen Vereins*, Bd. 109. Vaduz: 141–170.
- Grätz, J. (2012). *Unconventional resources: The shifting geographies and geopolitics of energy*. Center for Security Studies, ETH Zürich.
- GRECO, Group of States against Corruption (2013). *Compliance Report on Liechtenstein*, Strassbourg.
- Gstöhl, S. (1988). *Ziele und Mittel der Aussenpolitik des Fürstentums Liechtenstein*. St. Gallen.

- Habegger, B. (2009). Identifikation von Risiken. Factsheet, CRN Report, Center for Security Studies, ETH Zürich.
- Habegger, B. (2010). Bewertung von Risiken. Factsheet, CRN Report, Center for Security Studies, ETH Zürich.
- Hagmann, J. (2011). Risikominderung: Konzept der Risikovorbeugung. Factsheet, CRN Report, Center for Security Studies, ETH Zürich.
- Hagmann, J., Dunn Cavelty, M., Wenger, A. (2011). Versorgungspolitik und -sicherheit im Kontext globaler Risiken und Interessen. In: Bulletin 2011 zur schweizerischen Sicherheitspolitik. Zürich: 9–34.
- Hegre, H., Karlsen, J., Nygard, H. M., Strand, H., Urdal, H. (2011). Predicting Armed Conflict, 2010-2050. Peace Research Institute Oslo.
- Herdegen, M. (2007). Völkerrecht. München.
- Herzig, H. (2012). Jeder Einwohnerin und jedem Einwohner ein Schutzplatz, in: Bevölkerungsschutz, Zeitschrift für Risikoanalyse und Prävention, Planung und Ausbildung, Führung und Einsatz, Bern.
- HIK, Heidelberg Institute for International Conflict Research (2012). Disputes, non-violent crises, limited wars. Heidelberg.
- Hummer, W. (2004). Der Kleinstaat als Akteur in den internationalen Beziehungen. In: Busek, E., Hummer, W. (Hrsg.): Der Kleinstaat als Akteur in den internationalen Beziehungen. Liechtenstein Politische Schriften. Bd. 39, Schaan.
- Huntington, S. P. (1996). Kampf der Kulturen. Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert. München.
- Jacobs, A. (2012). African score spot: Regional conflicts across the Middle and the Horn. Center for Security Studies, ETH Zürich.
- Kaim, M., Perthes, V. (2012). Herausforderungen der deutschen Aussen- und Sicherheitspolitik bis 2030: Gestaltung in einer turbulenten Welt, Zeitschrift für Aussen- und Sicherheitspolitik, Wiesbaden.
- Kaldor, M. (2007). Neue und alte Kriege. Frankfurt.
- Kant, I. (1795). Zum ewigen Frieden – Ein philosophischer Entwurf. In: Batscha, Z., R. Saage (Hrsg.), Friedensutopien Kant, Fichte, Schlegel, Görres. Frankfurt.
- Köppel, I. (2000). Die politischen Beziehungen zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweiz von 1945 bis 1970. Fribourg.
- Lezzi, B., Heller, D. (2011). Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Schweiz im 21. Jahrhundert. Avenir Suisse, Zürich.
- Maissen, T. (2000). Die Schweizer Weltkriegsdebatte: Ein erster Rückblick, in: Europäische Rundschau, 28/2, 63-72.
- Marxer, R. (1976). Liechtensteins Neutralitätspolitik seit 1923. Wien.
- Meier, M. (2007). Von der Konzeption 71 zum Zivilschutz 95. Freiburg.
- Ministry of Defence (2014). Strategic Trends Programme, Global Strategic Trends – Out to 2040.
- Misteli, V., Möckli, D., Wyss, M. (2010). Streitkräftetransformation neutraler und allianzfreier Staaten. Schweiz, Schweden, Österreich, Finnland und Irland im Vergleich. Center for Security Studies, ETH Zürich.

- Möckli, D. (2007). Strategisches Krisenmanagement: Trends und Konzepte. Center for Security Studies, ETH Zürich.
- Möckli, D. (2012). Strategic Trends 2012. Key Developments in Global Affairs. Center for Security Studies, ETH Zürich.
- Möckli, D. (2012a). Sicherheitskooperation neu denken: Pooling and Sharing, Smart Defence und die Schweiz, Center for Security Studies, ETH Zürich.
- Münkler, H. (2002). Die neuen Kriege. Reinbek.
- Münkler, H. (2007). Elemente einer neuen Sicherheitsarchitektur. In: IP-Die Zeitschrift, 5, 2007.
- Münkler, H. (2013). Heute haben wir mehr nukleare Akteure und unberechenbarere. In: Tagesanzeiger, 30. Dezember 2013.
- Münkler, H. (2014). Was der Beginn des Ersten Weltkriegs mit dem derzeitigen Konflikt in Europa zu tun hat. In: Die Zeit, 15. März 2014.
- Neuhold H., Hummer W., Schreuer C. (2004). Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Wien. Peace Research Institute in Oslo (PRIO): <http://www.prio.no>. (abgerufen am: 4. Mai 2014)
- Powers, K., Goertz, G. (2007). The Economic-Institutional Construction of Regions: Conceptualization and Operationalization. Review of International Studies.
- Prior, T., Hagmann, J. (2012). Resilienz: Methodische und politische Herausforderungen eines sicherheitspolitischen Trendkonzepts. In: Bulletin 2012 zur Schweizerischen Sicherheitspolitik. Zürich: 7-32.
- Quaderer, R. (2014). Bewegte Zeiten in Liechtenstein 1914 bis 1926, Vaduz/Zürich.
- Quaderer, R. (1993a): Der Weg zum Zollvertrag. In: Zoll-Rundschau 4/1993, Beilage "70 Jahre Zollvertrag Schweiz-Fürstentum Liechtenstein 1924-1994", Bern, 12-17.
- Quaderer, R. (1993b). Neutralitäts- und Souveränitätsprobleme Liechtensteins im Umfeld des Ersten Weltkrieges. In: A. Riklin, L. Wildhaber und H. Wille (Hg.): Kleinstaat und Menschenrechte, Festgabe für Gerard Batliner zum 65. Geburtstag. Basel/Frankfurt am Main, 43-61.
- Reed, T., Stillman, D. (2009). The Nuclear Express: A Political History of the Bomb and its Proliferation. Minneapolis.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (1961). Bericht und Antrag an den Hohen Landtag betreffend die Schaffung eines Gesetzes über den Zivilschutz. Vaduz.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (1965). Bericht und Antrag an den Hohen Landtag betreffend die Schaffung eines Gesetzes über die baulichen Massnahmen im Zivilschutz. Vaduz.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (1979). Katastrophenschutz Zivilschutz Landesversorgung Kulturgüterschutz im Rahmen einer liechtensteinischen Sicherheitspolitik. Vaduz.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (1988). Die Aussenpolitik des Fürstentums Liechtenstein. Vaduz.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (1989). Die Sicherheitspolitik des Fürstentums Liechtenstein. Vorentwurf. (nicht publiziert)
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (1997). Zielsetzungen und Prioritäten der liechtensteinischen Aussenpolitik. Vaduz.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2002). Projekt „Schutz im Haus“ (S.I.H.) Abschluss Detailphase. Bericht und Antrag an die Regierung. Triesen, 10. Juni 2002.

- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2003). Schutz im Haus. Amt für Zivilschutz und Landesversorgung, Bericht an die Fürstliche Regierung, Ausbildungskonzept. Triesen, 4. Juni 2003.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2004). Sicherheitsbericht 2004 der Regierung des Fürstentums Liechtenstein. Vaduz.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2006). Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend das Gesetz über den Schutz der Bevölkerung (Totalrevision des Gesetzes vom 25. März 1992 über den Katastrophenschutz). Vaduz.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2007). Ziele und Prioritäten der liechtensteinischen Aussenpolitik. Vaduz.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2008). Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Protokolle zur Assoziierung Liechtensteins an die System von „Schengen“ und Dublin. 79/2008. Vaduz.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2012). Prioritäten der Liechtensteinischen Aussenpolitik. Vaduz.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2013a). Landtag, Regierung und Gerichte 2012. Vaduz.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2013b). Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend das Massnahmenpaket III zur Sanierung des Landeshaushalts. 45/2013. Vaduz.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2013c). Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend das Zusatzprotokoll vom 31. Mai 2011 gegen die unerlaubte Herstellung von Schusswaffen, dazugehörigen Teilen und Komponenten und Munition und gegen den unerlaubten Handel damit. 56/2013. Vaduz.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2013d). Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend das Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und Eurojust. 52/2013. Vaduz.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2014). Landtag, Regierung und Gerichte 2014. Rechenschaftsbericht der Regierung an den Hohen Landtag, Vaduz.
- Risse-Kappen, T. (1995). Democratic Peace – Warlike Democracies? A Social Constructivist Interpretation of the Liberal Argument. *European Journal of International Relations* 1 (4): 491–517.
- Risse, T. (2007). Paradoxien der Souveränität. In: *IP-Zeitschrift* 7/8.
- Rudolf, D. (2004). Krieg. In: Nohlen D. (Hrsg.): *Lexikon der Politikwissenschaft*, Wiesbaden.
- Russett, B. et al. (1995). *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*. Princeton.
- Russett, B. M., John, R., Cox, M. (2000). Clash of Civilizations, or Realism and Liberalism Deja Vu? Some Evidence. *Journal of Peace Research* 37 (5): 583–608.
- Salomon, M. (2012). Liechtenstein und die grenzüberschreitende Kooperation im Alpenrheintal. *Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut*, 32. Benden.
- Schimmelfennig, F. (2008). *Internationale Politik*. Paderborn.

- Schimmelfennig, F. (2012). Zwischen Neo- und Postfunktionalismus: die Integrationstheorien und die Eurokrise. Politische Vierteljahresschrift. 53: 3, 2012, 394–413.
- Schmidt, T. (2003). Die Aussenpolitik der Baltischen Staaten. Im Spannungsfeld zwischen Ost und West. Wiesbaden.
- Schwalbach, N. (2012). Einbürgerungen in Liechtenstein vom 19. Bis ins 21. Jahrhundert. Vaduz.
- Schweizer Bundesrat (2006). Standortbestimmung zu den Schutzanlagen und Schutzräumen des Bevölkerungsschutzes. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion 05.047 der Finanzkommission NR vom 18. November 2005. Bern.
- Schweizer Bundesrat (2010a). Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Sicherheitspolitik der Schweiz. Bern.
- Schweizer Bundesrat (2010b). Armeebericht 2010. Bern.
- Schweizer Bundesrat (2012). Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+. Bern.
- Schweizer Bundesrat (2013). Die Neutralität der Schweiz.
<http://www.vbs.admin.ch/internet/vbs/de/home/documentation/publication.parsys.0011.downloadList.00111.DownloadFile.tmp/broschneutralitaetd.pdf>. (abgerufen am: 4. Mai 2014)
- Schreiber, W. (2011). Kriege und bewaffnete Konflikte. Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF), Hamburg.
- The Economist. It's a family affair. 30.06.2012.
<http://www.economist.com/blogs/analects/%202012/06/wealth-and-power>. (abgerufen am: 4. Mai 2014)
- The Economist. Protectionism alert. 30.06.2012. <http://www.economist.com/node/21557766>. (abgerufen am: 4. Mai 2014)
- The Government and the Government Offices of Sweden (1999). ‚A Changing World – A Reformed Defence‘, Executive Summary of the Swedish Defence Commission's report, 19 January 1999.
- The Government and the Government Offices of Sweden (2007). Summary of Security in Cooperation (Ds 2007:46): The Swedish Defence Commission's analysis of challenges and threats. 4. Dezember 2007 <http://www.sweden.gov.se/sb/d/8182/a/93944>. (abgerufen am: 4. Mai 2014)
- Thorhallsson, B, Viginsson, H. (2004) The Special Relationship between Iceland and the United States of America, in Thorhallsson (ed.): Iceland and European Integration: On the Edge, London, 119-121.
- Trachsler, D. (2009). Schuldenkrise: Folgen für die Schweizer Aussen- und Sicherheitspolitik. Center for Security Studies, ETH Zürich.
- Trachsler, D. (2013). Schweden ringt um seine Verteidigungspolitik. Center for Security Studies, ETH Zürich.
- Uppsala Conflict Data Program (UCDP): <http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/>. (abgerufen am: 4. Mai 2014)
- Varwick, J., Stock, C. (2012). Herausforderungen der deutschen Aussen- und Sicherheitspolitik bis 2030: Eine Analyse aus Sicht der Zukunftsforschung. Zeitschrift für Aussen- und Sicherheitspolitik, Wiesbaden.

- Vatter, A., Rüeßli, C., Schwarz, D., Rheinegger, M. (2005). Kohärenz in der schweizerischen Außenpolitik. Verwaltungskoordination am Beispiel der schweizerischen Südafrikapolitik. Zürich.
- Vogt, E. (1995). Mier z Balzers. Vaduz.
- Waltz, K. N. (1979). Theory of International Politics. New York.
- Wenger, A., Mauer, V., Möckli, D. (2010). Sicherheitspolitischer Bericht 2010: Viel Politik, wenig Strategie. Bulletin zur Schweizerischen Sicherheitspolitik, Zürich.
- Wesel, R. (2012). Internationale Regime und Organisationen. München.
- Zürn, M. (2007). Institutionalisierte Ungleichheit, Wohin steuert die internationale Staatenwelt im 21. Jahrhundert?, IP-Zeitschrift 7/8.