

MIGRATION

FAKTEN UND ANALYSEN ZU LIECHTENSTEIN

WILFRIED MARXER (HG.)



MIGRATION

FAKTEN UND ANALYSEN ZU LIECHTENSTEIN

WILFRIED MARXER (HG.)

SEPTEMBER 2012

Liechtenstein-Institut
Auf dem Kirchhügel
St. Luziweg 2
FL - 9487 Bendern
Liechtenstein

Dieser Bericht entstand im Auftrag der Regierung des Fürstentums Liechtenstein.
Für die einzelnen Beiträge zeichnen die jeweiligen Autorinnen und Autoren
verantwortlich.

Der Bericht kann auf der Website des Liechtenstein-Instituts gratis per Download
bezogen werden (www.liechtenstein-institut.li).

PROJEKTLEITUNG

Liechtenstein-Institut
Auf dem Kirchhügel
St. Luziweg 2
FL- 9487 Bendern
Liechtenstein
Tel: +423 373 30 22
E-Mail: admin@liechtenstein-institut.li
www.liechtenstein-institut.li

GESTALTUNG

Sabrina Vogt
www.vogtonikum.li

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|---|-----|
| VORWORT | 6 |
| WILFRIED MARXER HERAUSFORDERUNG MIGRATION IN UND FÜR LIECHTENSTEIN – SYNTHESEBERICHT | 8 |
| CHRISTIAN FROMMELT EUROPARECHTLICHE UND EUROPAPOLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN DER MIGRATION | 58 |
| KERSTEN KELLERMANN, CARSTEN-HENNING SCHLAG, SILVIA SIMON ÖKONOMIE, ARBEITSKRÄFTE UND ZUWANDERUNG | 84 |
| PETER DROEGE MIGRATION, SIEDLUNG UND REGION – SCHLÜSSEL ZUR RÄUMLICHEN NACHHALTIGKEIT | 120 |
| MORITZ RHEINBERGER ÖKOLOGISCHE IMPLIKATIONEN DES BEVÖLKERUNGSWACHSTUMS | 142 |
| LUCIA GASCHICK WAS KANN ZUWANDERUNG ZUR LANGFRISTIGEN NACHHALTIGKEIT DER LIECHTENSTEINISCHEN SOZIALVERSICHERUNGSSYSTEME BEITRAGEN? EINE ANALYSE ANHAND DER GENERATIONENBILANZ 2007 | 164 |
| MARTINA SOCHIN D’ELIA LIECHTENSTEINISCHE AUSLÄNDERPOLITIK: ZWISCHEN WUNSCHDENKEN UND WIRKLICHKEIT | 184 |
| WILFRIED MARXER PARTIZIPATION IM KONTEXT VON MIGRATION UND INTEGRATION | 208 |
| PETER GILGEN KULTUR UND MIGRATION | 228 |

VORWORT

Die vorliegende Studie entstand im Auftrag der Regierung des Fürstentums Liechtenstein. Auslöser war die Debatte im Landtag über die Interpellationsbeantwortung der Regierung zur aktuellen und zukünftigen Zulassungs- und Einwanderungspolitik vom 18. Mai 2011. Der Interpellationsbeantwortung (Regierung 2011) wurde im Zuge der Landtagsdebatte (Landtag 2011) unter anderem ein „Mangel an visionärer Gestaltungskraft“ vorgeworfen. Im Herbst 2011 wurde dem Liechtenstein-Institut der Auftrag erteilt, eine vertiefende Studie zur Frage der Zuwanderung auszuarbeiten. Mit der Projektleitung wurde Wilfried Marxer betraut. Das Studienkonzept sah vor, das Thema interdisziplinär anzugehen und zu diesem Zweck Experten und Expertinnen aus den verschiedenen Disziplinen einzubeziehen. Diese sollten sowohl aus Liechtenstein wie auch aus dem Ausland stammen, um einen breiteren Horizont zu schaffen, ferner sollten die Projektmitglieder enge Beziehungen zu Liechtenstein aufweisen. Dies ist gelungen. An zwei ganztägigen Workshops im Liechtenstein-Institut wurden am 30. Januar 2012 zunächst der Themenkomplex andiskutiert und die Aufgaben verteilt, am 15. Juni 2012 wurden die inzwischen erarbeiteten Teilberichte kritisch unter die Lupe genommen.

An dieser Stelle geht ein herzlicher Dank an die Projektteilnehmer/innen (alphabetisch), die mit viel Engagement mitgearbeitet und sich mit dem Thema intensiv auseinandergesetzt haben:

- Prof. Dr. Peter Droege, Architekt, Universität Liechtenstein, Vaduz
- Christian Frommelt, Politikwissenschaftler, Liechtenstein-Institut, Bendern
- Dipl.-Theol., Dipl.-Vw. Lucia Gaschick (geb. Biedermann), Universität Freiburg/Breisgau
- Prof. Dr. Peter Gilgen, Kulturwissenschaftler, Cornell University, Ithaka/New York
- Dipl.-Ing. Josiane Meier, Stadt- und Regionalplanerin, Technische Universität Berlin
- MSc Moritz Rheinberger, Umweltnaturwissenschaftler ETH, Vaduz
- Prof. Dr. Carsten Schlag, Volkswirtschaftler, Universität Liechtenstein, Vaduz
- Lic.iur. Stefan Schlegel, Jurist, Universität Bern
- Prof. Dr. Silvia Simon, Volkswirtschaftlerin, HTW Chur
- Dr. Martina Sochin D’Elia, Historikerin, Liechtenstein-Institut, Bendern

Ein Dank geht ebenfalls an die Regierung des Fürstentums Liechtenstein, die dem Projektleiter und dem Projektteam freie Hand in der Erarbeitung der Studie liess und die es mit der finanziellen Unterstützung ermöglichte, Liechtenstein-Kundige aus dem In- und Ausland, einschliesslich ausgewanderter Liechtensteiner/innen, an einen Tisch zu bringen, um über Staatsgrenzen und Grenzen von Fachdisziplinen hinweg einen fruchtbaren Austausch zu pflegen. Es bleibt zu hoffen, dass die Studie Impulse zu einer Migrations- und Integrationsdebatte liefert, die im Zeitalter globaler Mobilität immer wieder geführt werden muss.

Schliesslich gilt der Dank auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Liechtenstein-Instituts für die stets angenehme Arbeitsatmosphäre, die in der täglichen Arbeit unterstützend wirkt und die wir auch während der Tage der Workshops erfahren durften.

Wilfried Marxer

HERAUSFORDERUNG MIGRATION IN UND FÜR LIECHTENSTEIN – SYNTHESEBERICHT

Dr. Wilfried Marxer, Politikwissenschaftler, Direktor und Forschungsleiter Politikwissenschaft des Liechtenstein-Instituts, Bendern. Forschungsschwerpunkte sind Fragen des politischen Systems und der Innenpolitik Liechtensteins (direkte Demokratie, öffentliche Kommunikation, Medien, Wahlen, Parteien u.a.) und gesellschaftspolitische Fragen (Chancengleichheit, Integration u.a.). Vertreter Liechtensteins im EU-Programmkomitee zu Europäischen Forschungsprogrammen der Sozial- und Geisteswissenschaften.

wilfried.marxer@liechtenstein-institut.li / www.liechtenstein-institut.li

| | |
|--|----|
| EINLEITUNG | 10 |
| FRAGEN UND PERSPEKTIVEN | 13 |
| MIGRATIONSGESCHICHTE | 17 |
| HANDLUNGSRahmen INTERNATIONAL UND NATIONAL | 25 |
| ÖKONOMISCHE BEDEUTUNG DER MIGRATION | 28 |
| ÖKOLOGISCHE HERAUSFORDERUNGEN | 36 |
| KULTUR UND IDENTITÄT | 39 |
| INKLUSION, EXKLUSION, PARTIZIPATION | 42 |
| RESÜMEE | 46 |
| WEITERGEHENDER FORSCHUNGSBEDARF | 49 |
| LITERATUR | 52 |

Seit Jahrzehnten steht das Thema Zuwanderung weit oben auf der Liste der aktuellen und vielfach auch heiss diskutierten Themen, in Liechtenstein ebenso wie in vielen anderen Staaten.¹ Der liechtensteinische Wirtschaftsboom nach dem Zweiten Weltkrieg hat eine stetige Nachfrage nach Arbeitskräften ausgelöst, die mit der einheimischen Bevölkerung nicht annähernd gedeckt werden konnte. Als Anfang der 1970er Jahre eine politische Grundsatzentscheidung zugunsten einer Begrenzung des Ausländeranteils auf einen Drittel der Bevölkerung getroffen wurde, verlagerte sich die Arbeitskräftenachfrage vermehrt auf Zupendler aus dem Ausland, die sogenannten Grenzgänger. Mit dem Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum 1995 unterwarf sich Liechtenstein in Folge in vielerlei Belangen einem europäischen Standard, konnte aber gerade in der ansonsten sakrosankten europäischen Grundfreiheit der Personenfreizügigkeit eine Sonderregelung aushandeln. Diese erlaubt weiterhin eine Begrenzung der Zuwanderung nach Liechtenstein.

Die öffentliche Wahrnehmung über die Gründe der Zuwanderung nach Liechtenstein dürfte allerdings einer Täuschung unterliegen, obwohl keine Kenntnisse über die tatsächliche Einschätzung der Zuwanderungsthematik in der Bevölkerung vorhanden sind, da entsprechende Umfragedaten fehlen. Vor dem Hintergrund der Berichterstattung in den Medien, namentlich auch den ausländischen Fernsehsendern, muss man aber davon ausgehen, dass Zuwanderung insbesondere unter dem Aspekt der Arbeitsmigration wahrgenommen wird, allenfalls auch unter dem Aspekt von Flüchtlingen und Asylsuchenden. Dabei wird übersehen, dass ein Grossteil beziehungsweise sogar der Hauptteil der Zuwanderung nach Liechtenstein aufgrund von Familiennachzug von bereits in Liechtenstein ansässigen Ausländerinnen und Ausländern erfolgt oder aufgrund von Heirat zwischen liechtensteinischen und ausländischen Staatsangehörigen. Diese Form der Zuwanderung unterliegt keinerlei oder nur rudimentären Beschränkungen, etwa hinsichtlich der Nichtanerkennung von Scheinehen oder Vorab-Integrationsleistungen (Sprachkenntnisse) von zuwandernden Familienangehörigen von Drittstaatsangehörigen (im Gegensatz zu schweizerischen und EWR-Staatsangehörigen). Die meisten sind also davon nicht betroffen.

Ferner ist auch zu berücksichtigen, dass nicht nur Zuwanderung nach Liechtenstein erfolgt, sondern auch Abwanderung. Sowohl liechtensteinische Staatsangehörige wie auch Ausländer/innen beteiligen sich am Mobilitätsprozess der Zu- und Abwanderung. Mit Blick auf die eingeschränkte Personenfreizügigkeit, die im Rahmen des EWR² ausgehandelt wurde, bleibt festzustellen, dass die jährliche Neuzulassung von EWR-Staatsangehörigen nur eine Nettoquote darstellt. Abgewanderte EWR-Staats-

1 Aus einer Vielzahl von Publikationen etwa Currlé 2004; Düvell 2006; Oltmer 2012; aktuelle Übersichten OECD 2007, 2011; International Organization for Migration 2011; zu Definitionen und Erscheinungsformen der Migration als Standardwerk die Enzyklopädie von Bade et al. 2007; ferner Lederer 2004; Oltmer 2012.

2 Dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) gehören die Europäische Union (EU) sowie die EFTA-Staaten Norwegen, Island und Liechtenstein an. Der EFTA-Staat Schweiz ist nicht Mitglied im EWR.

angehörige werden somit zunächst durch andere ersetzt. Neu hinzu kommt dann noch die Zahl von 72 Neuzulassungen pro Jahr für EWR-Staatsangehörige (56 Erwerbstätige, 16 Nichterwerbstätige) sowie – im Sinne der Gleichbehandlung – von 17 Neuzulassungen von schweizerischen Staatsangehörigen (12 Erwerbstätige, 5 Nichterwerbstätige).

Diese einleitenden Bemerkungen zeigen, dass der politische Gestaltungsspielraum bei der Limitierung der Zuwanderung faktisch deutlich geringer ist als es die Sonderlösung zur Personenfreizügigkeit suggeriert. Trotz lediglich knapp 100 vertraglich vereinbarter Netto-Neuzulassungen pro Jahr ist die Bevölkerung im Verlauf der letzten zehn Jahre nicht um die rechnerisch vielleicht zu erwartenden rund 1'000 Personen angewachsen, sondern hat um etwa 3'000 Personen zugenommen, insbesondere aufgrund von Heirat und Familiennachzug.

Einige Zahlen der Volkszählung von 2010 sowie ein Vergleich mit den Volkszählungsdaten von 2000 verdeutlichen, dass die liechtensteinische Wohnbevölkerung schon lange keine monolithische Einheit mehr darstellt, sondern sehr heterogen zusammengesetzt ist. Dabei ist nicht nur zwischen Liechtensteiner/innen und Ausländer/innen zu unterscheiden. 53 Prozent der Gesamtbevölkerung hatte gemäss Volkszählungsdaten von 2010 zur Zeit der Geburt keine liechtensteinische Staatsbürgerschaft. Wenn wir nur die liechtensteinischen Staatsangehörigen betrachten, waren im Jahr 2000 76 Prozent der liechtensteinischen Staatsangehörigen Liechtensteiner/innen seit Geburt, im Jahr 2010 waren es nur noch 70 Prozent. 30 Prozent aller Liechtensteiner/innen hatten bei Geburt nicht die liechtensteinische Staatsbürgerschaft, sind also Eingebürgerte (einschliesslich nachträglicher Einbürgerung von Kindern liechtensteinischer Mütter) oder Zugeheiratete, von wenigen anderen Fällen wie beispielsweise Adoption abgesehen. Diese Durchmischung, multinationale Ehen und Wechsel von Staatsbürgerschaften führten dazu, dass gemäss Volkszählung 2010 22 Prozent aller Liechtensteiner/innen eine doppelte Staatsbürgerschaft aufweisen. Dieser Anteil wird zweifellos weiter steigen, zumal mehr als die Hälfte aller Heiraten von Liechtensteinerinnen und Liechtensteinern mit ausländischen Ehegatten erfolgt.

Trotz des politischen Bekenntnisses in den 1970er Jahren, den Ausländeranteil nicht über ein Drittel anwachsen zu lassen, hatte er bis 1995 auf über 39 Prozent zugenommen. In den 2000er Jahren bewegte er sich relativ genau bei einem Drittel (Ende 2011: 33,3 Prozent). Insbesondere aufgrund von Einbürgerungen ist der Anteil der Ausländer/innen in Liechtenstein seit etwa einem Jahrzehnt stabil oder sogar leicht rückläufig, obwohl die Bevölkerung insgesamt angewachsen ist. Die Zuwanderungspolitik hat insofern zu dieser Stabilisierung beigetragen, als damit eine ungebremste Zuwanderung nach dem EWR-Beitritt vermieden werden konnte. Wie erwähnt ist es aber nicht so, dass deswegen keine Zuwanderung stattfindet, allerdings weniger durch kontingentierte Neuzuwanderung als durch Heirat und Familiennachzug.

Der Bedarf der Wirtschaft nach Arbeitskräften ist nach wie vor ungebremst, weshalb die Wirtschaft der Zuwanderung tendenziell positiv gegenüber eingestellt ist.

Die Lockerung der Zuwanderung und eine markante Erhöhung des Zuwanderungskontingents sind allerdings bisher weitgehend tabu und werden als gesellschaftspolitisch sehr sensibel betrachtet. Die moderate Erhöhung des Kontingents um 15 Prozent im Jahr 2011 stellt noch keinen Quantensprung dar. Die Deckung der Arbeitskräftenachfrage verlagert sich grossteils auf Zupendler/innen aus dem Ausland. Die Entwicklung der Zahl der Grenzgänger/innen zeigt auf, in welchen Dimensionen sich dies bewegt. Seit 1980 hat die Zahl der Zupendler von 3'297 auf 17'570 zugenommen. Die Zahl der Zupendler ist in den vergangenen Jahrzehnten weit massiver angestiegen als die Zahl der Wegpendler. Die Entwicklung der Zahl der Wegpendler demonstriert allerdings zusätzlich, dass generell die grenzüberschreitende Berufsmobilität massiv zugenommen hat.

Tabelle 1:
Zupendler und
Wegpendler
1950 bis 2010

| | Wegpendler | Zupendler | Zunahme Zupendler (Zahl) | Zunahme Zupendler pro Dekade (%) | Verhältnis Zupendler zu Wegpendler |
|------|------------|-----------|--------------------------------|---|--|
| 1950 | 380 | 700 | | | 1.8 |
| 1960 | 179 | 1700 | 1000 | 143 % | 9.5 |
| 1970 | 368 | 2601 | 901 | 53 % | 7.1 |
| 1980 | 723 | 3297 | 696 | 27 % | 4.6 |
| 1990 | 950 | 6885 | 3588 | 109 % | 7.2 |
| 2000 | 1105 | 11192 | 4307 | 63 % | 10.1 |
| 2010 | 1516 | 17570 | 6378 | 57 % | 11.6 |

Quelle: Beschäftigungsstatistik.

Infolge Neuordnung der Personenfreizügigkeit im Rahmen des EWR sowie zwischen der EU und der Schweiz (vgl. Beitrag von Frommelt in dieser Studie) hat insbesondere auch die Zahl der Pendler aus der Schweiz massiv zugenommen. 1995 hatten 3'341 Pendler ihren Wohnsitz in der Schweiz, 4'114 in Österreich. Die Zahl der Berufspendler ist in beiden Fällen bis in die Gegenwart fast kontinuierlich angestiegen, im Falle der Schweiz allerdings bedeutend schneller (9'082 im Jahr 2010) als im Falle Österreichs (7'817 im Jahr 2010).³

Liechtenstein ist regional also weiterhin ein Wirtschafts- und Arbeitsplatzstandort mit hoher Anziehungskraft. Selbst in wirtschaftlich angespannten Zeiten wie den vergangenen Jahren, in denen neben einer globalen Wirtschaftskrise auch der Druck

³ Beschäftigungsstatistik 2010.

auf den Finanzplatz Liechtenstein Wirkung gezeigt hat, ist die Beschäftigung nicht zurückgegangen. Die vorläufigen Ergebnisse der Beschäftigungsstatistik 2011 zeigen eine weitere Zunahme der Beschäftigung um fast 1'000 Personen. Es ist klar, dass diese zusätzlichen Beschäftigten nicht auf dem einheimischen Arbeitsmarkt rekrutierbar sind. Müssten alle Arbeitskräfte aus der Wohnbevölkerung generiert werden, müsste die Wohnbevölkerung rund doppelt so gross sein. Kellermann, Schlag und Simon ermitteln in ihrem Beitrag zu dieser Studie eine „Bevölkerungslücke“ von rund 34'300 Personen.

Ein Blick in die Zukunft lässt bereits ein weiteres Problem erahnen. Die demografische Entwicklung ist in Liechtenstein wie in vielen anderen Staaten von Tendenzen gekennzeichnet, die Handlungsbedarf nach sich ziehen. Erstens schrumpft die Bevölkerung mit der aktuellen Fertilitätsrate. Das Bevölkerungswachstum ist also nicht auf die natürliche Bevölkerungsentwicklung zurückzuführen. Wenn die Beschäftigung nicht abnimmt oder sogar weiter zunimmt, muss weiter zunehmend auf dem internationalen Arbeitsmarkt rekrutiert werden. Zweitens nimmt die Lebenserwartung zu. Wenn sich an der Erwerbsquote und am Rentenalter nichts ändert, verschiebt sich das Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Rentenbezüglern immer mehr zulasten der Erwerbstätigen, sodass die Nachhaltigkeit der Sozialsysteme ins Wanken gerät. Inwieweit dies durch noch stärkere Zuwanderung von Menschen im erwerbsfähigen Alter kompensiert werden kann, ist eine Frage der Verfügbarkeit dieser Ressourcen, aber auch eine Frage des politischen Willens. In dieser Frage schlummert das Dilemma, dass Prosperität, soziale Sicherheit, Wirtschaftswachstum, gesunde Staatsfinanzen etc. mehrheitlich als wünschenswert angesehen werden, andererseits aber ein Preis dafür bezahlt werden muss, und zwar in Form von Landschaftsverbrauch, Siedlungsdruck, Zuwanderung, Verkehrsaufkommen, Energieverbrauch, Identitätsveränderung etc.

Die von der Regierung am 5. Oktober 2010 verabschiedete Agenda 2020 für das Fürstentum Liechtenstein reflektiert das Spannungsverhältnis, das in der Zukunftsentwicklung schlummert (Regierung 2010). Exemplarisch kann dies an den sechs Hauptzielen mit insgesamt 37 Handlungsfeldern abgelesen werden. So stehen etwa die Ziele „Wirtschaftsstandort stärken“, „Natürliche Lebensgrundlagen sichern“ und „Lebensqualität erhöhen“ nebeneinander. Inwieweit diese Ziele miteinander kollidieren beziehungsweise inwieweit sie durch angemessene Handlungen zu vereinbaren sind, sind Fragen, die in gemeinsamer Anstrengung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft beantwortet werden müssen.

FRAGEN UND PERSPEKTIVEN

Die vergangenen Jahrzehnte haben Wirtschaftswachstum, Beschäftigungszunahme, Wohlstandsentwicklung und – neben einem wachsenden Anteil an Zupendlern aus dem Ausland – auch eine Bevölkerungszunahme generiert. Zahlreiche Fragen begleiteten und begleiten immer noch diesen Prozess: Soll das Wachstum so weiter gehen?

In welche Richtung will man die Entwicklung steuern? Lässt sich die Entwicklung überhaupt steuern? Wie viele Einwohner/innen verkräftet das Land? Ist eine Situation haltbar, in welcher die Hälfte aller Beschäftigten täglich über die Grenze pendelt? Ist diese Situation auch wirtschaftlich sinnvoll, wenn ein Grossteil der Beschäftigten die Steuern ausserhalb des Landes zahlt? Wie sieht die Ökobilanz bei einer solchen Ausgangslage aus? Solche Fragen werden im Übrigen nicht nur in Liechtenstein gestellt.⁴

In der vorliegenden Studie werden einzelne Aspekte in Teilberichten differenziert herausgearbeitet. Diese finden sich im Anschluss an diesen einführenden Synthesebericht, sodass fallweise auf die Berichte im Anhang verwiesen werden kann. In der Kürze der verfügbaren Zeit konnten keine neuen, langwierigen Studien durchgeführt werden. Der Forschungsstand wird in diesem Bericht jedoch, soweit überhaupt vorhanden, reflektiert, Forschungsergebnisse werden im Migrationskontext thematisiert, Forschungs- und Datenlücken durch gezielte zusätzliche Recherchen geschlossen, sofern dies im engen Zeitkorsett machbar war. Daraus resultieren im Ergebnis keine eindeutigen Empfehlungen an die Politik. Stattdessen werden Handlungsoptionen aufgezeigt. Der interdisziplinäre Ansatz gewährleistet dabei eine integrale Sicht der Dinge, sodass vermieden wird, dass einzelne Massnahmen isoliert betrachtet werden. Damit kann die Gefahr minimiert werden, dass positive Effekte auf der einen Ebene zu negativen Effekten auf der andere Ebene führen. Politik und speziell auch die Zuwanderungspolitik ist so vielschichtig, dass sich eine integrale anstelle einer sektoriellen Betrachtung geradezu aufdrängt. Wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen, sind die verschiedenen Dimensionen – Wirtschaft, nationale und internationale Politik, Kultur und Identität, Raumnutzung und Umweltbelastungen, Verkehrsaufkommen, Energieverbrauch, gesellschaftliche Integration und Partizipation – eng miteinander verknüpft.

Die Interpellationsbeantwortung der Regierung (2011a) sowie die diesbezügliche Diskussion im Landtag (2011) weisen darauf hin, in welchem Spannungsfeld sich die Zuwanderungsdiskussion bewegt. Die Regierung trat in ihrer Interpellationsbeantwortung in knapper Form auf die aufgeworfenen Fragen des Interpellanten ein. Die Eckpfeiler der Argumentation der Regierung sehen zusammengefasst wie folgt aus:

- Die liechtensteinische Migrationspolitik verfolgt drei Ziele: Sicherung des Wohlstandes durch gelenkte Zuwanderung von qualifizierten Arbeitskräften; Integration der Zuwandernden; Schutzgewährung für Verfolgte gemäss Genfer Flüchtlingskonvention im Rahmen des Möglichen.
- Mit der im Rahmen des EWR-Abkommens ausgehandelten Sonderlösung für Liechtenstein, wonach jährlich netto zusätzliche 56 Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige und 16 Aufenthaltsbewilligungen für Nichterwerbstätige vergeben werden müssen, kann eine ungebremsste Zuwanderung verhindert werden. Bedingung bei der Vergabe sind Wettbewerbsneutralität und Nichtdiskriminie-

⁴ Vgl. etwa Woyke (2006), der der Frage nachgeht, wie viele Ausländer sich die EU leisten kann.

Die Hälfte der Aufenthaltsbewilligungen wird im Losverfahren vergeben. Schweizer Staatsangehörige sind mit kleinerem Kontingent (12 plus 5) den EWR-Staatsangehörigen gleichgestellt, wobei die Vergabe allein durch die Regierung erfolgt, also ohne Losverfahren. Für Drittstaatsangehörige bestehen keine Quoten, die Vergabe erfolgt nach volkswirtschaftlichen Kriterien (Qualifikation etc.), integrationspolitisch gelten für Drittstaatsangehörige strengere Regeln (Familiennachzug enger definiert, Sprachkenntnisse von nachziehenden Familienmitgliedern erforderlich).

- Diese zuwanderungspolitischen Rahmenbedingungen werden als unbedingt erhaltenswert erachtet. Die Aufstockung der Netto-Zuwanderungskontingente um 15 Prozent (= 13 Personen) im Jahr 2011 soll daher nicht als neue Strategie in der Zuwanderungspolitik verstanden werden.
- Neben der Begrenzung der Zuwanderung durch die Vereinbarungen mit der Schweiz und der Sonderlösung zum EWR-Vertrag sichern diese Vereinbarungen den liechtensteinischen Staatsangehörigen den freien Personenverkehr in der Schweiz und im EWR-Raum.
- Grundsätzlich hält die Regierung in ihrer Interpellationsbeantwortung auch das Ziel aufrecht, dass der Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung auch in Zukunft die Drittelsgrenze nicht überschreiten soll.

Die Regierung gab sich in der Interpellationsbeantwortung zu anderen Fragen eher bedeckt und signalisierte, dass sich keine Änderung in der Zuwanderungspolitik aufdränge. Im Landtag entwickelte sich hingegen eine mehr als einstündige Debatte über die Interpellationsbeantwortung, während welcher mehrere Problembereiche thematisiert wurden.

- Es wurde die Grundsatzfrage gestellt, wie viele Einwohner Liechtenstein haben wolle. In diesem Zusammenhang wurde die **Grössenverträglichkeit** angesprochen sowie die Tendenz zum Stadtstaat, wobei eine Verbindung zwischen Wirtschaftswachstum und Bevölkerungsentwicklung hergestellt wurde. Umgekehrt laute die Frage daher: Wie viel Wirtschaftswachstum wollen und brauchen wir?
- In einzelnen Voten wurden **Überfremdungsängste** und latente Ausländerfeindlichkeit thematisiert. Zuwanderung könne auch zu einer Verwässerung der Kultur, zum Verkauf der eigenen Identität, zur Gefährdung des sozialen Friedens führen. Liechtenstein werde aber infolge Zuwanderung auch mit einer offenen Gesellschaft und mit kultureller, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Inspiration belohnt.

- Es wurde aber auch thematisiert, dass die Wirtschaft nach Arbeitskräften ruft, schliesslich aber **Menschen mit ihren eigenen Wünschen und Vorstellungen** nach Liechtenstein kommen.
- Im Landtag wurde festgehalten, dass die **Boden- und Wohnungspreise** in Liechtenstein in der Vergangenheit massiv angestiegen seien und dass Auswanderung in Richtung der Schweizer Rheintalseite zu beobachten sei. Der Mittelstand bleibe auf der Strecke. Die Frage wurde aufgeworfen, ob das Grundverkehrsgesetz abzuändern sei oder ob sozialer Wohnungsbau eine mögliche Lösung darstellen könne.
- Eine **regionale Perspektive** wurde in den Voten in der Landtagsdebatte kaum entwickelt. Es wurde allerdings gefragt, ob **Berufspendler** oder ein Wohnsitz dieser Arbeitskräfte in Liechtenstein besser wären hinsichtlich Verkehrsbelastung, Steuern für Staat und Gemeinden oder dem Verbleib der Wertschöpfung.
- In einem Votum wurde die Befürchtung aufgestellt, dass die positiven Effekte der Zuwanderung (Arbeitskräfte) privatisiert würden, während die **Integrationskosten** sozialisiert würden. An anderer Stelle wurde der mögliche **Sozialmissbrauch** angesprochen.
- Die **Drittelsbegrenzung** sei als politische Zielvorstellung in der Vergangenheit nur dank Einbürgerungen möglich gewesen. Es wurde die Frage nach weiteren Strategien zur Einhaltung dieser Begrenzung gestellt.
- **Einbürgerungen**, die selektive Wahrnehmung dieser Option insbesondere von Drittstaatsangehörigen sowie die Zulassung der **doppelten Staatsbürgerschaft** als Mittel zur Aktivierung der Einbürgerung von langjährig Ansässigen wurden angesprochen.
- Ein weiterer Themenbereich betraf die **Alterung der Gesellschaft**, und es wurde die Frage gestellt, ob dies durch Zuwanderung kompensiert werden könne.
- Schliesslich wurde die Frage aufgeworfen, welche **Kriterien bei der Zulassung** eine Rolle spielen und wie transparent das Verfahren sei.

In den nachstehenden Ausführungen sowie den Teilberichten zu dieser Studie werden diese Fragen aus unterschiedlichen Perspektiven direkt oder indirekt aufgegriffen und thematisiert, ohne den Anspruch zu entwickeln, fertige Lösungen zu präsentieren. Das Thema der Migration ist sehr komplex, Massnahmen und Lösungen sind wechselseitig miteinander verknüpft, sodass Entscheidungen unter Abwägung aller Aspekte zu treffen sind. Ziel dieser vorliegenden Studie ist es, die Vielfalt der Aspekte aufzugreifen, in einzelnen Fragestellungen zu vertiefen, so zu einem umfassenderen Verständnis der Migrationsthematik zu gelangen und für künftige Entscheidungen einen breiteren Diskussionshorizont zu eröffnen.

Die Migrationsgeschichte Liechtensteins seit dem 19. Jahrhundert bis in die Gegenwart ist in zahlreichen wissenschaftlichen Publikationen detailliert nachgezeichnet worden. Es ist wenig erstaunlich, dass gerade seit den 1960er Jahren, da in der Schweiz Volksinitiativen gegen die sogenannte Überfremdung⁵ lanciert wurden und auch in Liechtenstein der rasante Anstieg des Ausländeranteils zu innenpolitischen Diskussionen führte, die Auseinandersetzung mit der Frage der Ausländer/innen in Liechtenstein markant zunahm. Dabei wurde nicht nur die Zuwanderung nach Liechtenstein thematisiert,⁶ sondern auch die Abwanderung aus Liechtenstein in früheren Phasen der Geschichte, namentlich die Auswanderung in die Vereinigten Staaten von Amerika im 19. Jahrhundert.⁷ In den 1990er Jahren folgte eine weitere Studie zu Ausländern in Liechtenstein, die vom Forum Liechtenstein initiiert wurde.⁸ Seit der Jahrtausendwende hat das Thema in der wissenschaftlichen Bearbeitung nochmals markanten Aufschwung erhalten. Seitdem sind zahlreiche Studien entstanden, die sich mit Fragen der Ausländerintegration, mit Einbürgerungsfragen etc. befassen und den zeitlichen Rahmen vom 19. Jahrhundert bis in die Gegenwart spannen.⁹ Dies geht einher mit einem Ausbau der wissenschaftlichen Kapazitäten in Liechtenstein, bedingt einerseits durch die Bildungsexpansion, die eine Reihe von einheimischen Akademiker/innen der Geistes- und Sozialwissenschaften hervorbrachte, andererseits auch durch die Etablierung von Forschungseinrichtungen wie dem Liechtenstein-Institut, oder die Aktivierung von Forschungstätigkeiten von Vereinigungen wie dem Historischen Verein für das Fürstentum Liechtenstein. Die Unterstützung der öffentlichen Hand wie auch von privaten Geldgebern ermöglichte solche Forschungsaktivitäten.

Wir wissen also einiges über die Abwanderungs- und Zuwanderungsgeschichte seit dem 19. Jahrhundert bis in die Gegenwart, über Migrationsmotive, über gesellschaftliche Integration und Desintegration, über Einbürgerungsgesetze, -motive und -resultate, über Ausländerpolitik, deren nationalen Diskussionskontext sowie internationale Vorgaben. In diesem summarischen Kapitel des Berichtes sollen die wesentlichen Merkmale der Migrations- und Zuwanderungsgeschichte herausgearbeitet werden. Es sei hierbei auch auf den Teilbericht von Martina Sochin d'Elia in dieser Studie (Anhang) verwiesen sowie auf die erwähnte, weiterführende Forschungsliteratur.

5 1961 wurde die „Nationale Aktion gegen die Überfremdung von Volk und Heimat“ gegründet. Berühmtheit erlangte die „Schwarzenbach“-Initiative der Nationalen Aktion, die am 7. Juni 1970 mit 54 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt wurde. Sie war nach James Schwarzenbach benannt, der Nationalrat der Nationalen Aktion war und 1971 die Republikanische Partei der Schweiz gründete. [<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D6678.php>; http://de.wikipedia.org/wiki/James_Schwarzenbach.]

6 Meusbürger 1969, 1970, 1981; Liechtensteinische Akademische Gesellschaft 1974.

7 Jansen 1976; Jansen & Schurti 1998.

8 Forum Liechtenstein 1994.

9 Heeb-Fleck & Marxer V. 2002, 2004; Dahinden & Piguet 2004; Marxer W. 2007, 2008, 2010, 2012a, 2012b; Marxer V. 2008; Marxer W. & Sochin 2008; Marxer & Russo 2012; Sochin 2012a, 2012b, 2012c, 2012d; Argast 2012; Biedermann 2012; Schwabach 2012;

Die Wurzeln der heutigen Migrationsdebatte können bis zum 19. Jahrhundert zurückverfolgt werden, obwohl sich Liechtenstein seit jener Zeit von einem Auswanderungs- zu einem Einwanderungsland entwickelt hat. Die Zeit des 19. Jahrhunderts war in Liechtenstein geprägt von einer staatlichen Machtkonzentration bei der Obrigkeit, also dem Fürstenhaus, in Liechtenstein repräsentiert durch die fürstlichen Beamten, also Landvögte und Landesverweser. Die Gestaltungsmacht der Bürger war in staatlichen Belangen selbst nach der Überwindung der absolutistischen Zeit in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts beschränkt. Nach der landständischen Verfassung von 1812 brachte die Verfassung von 1862 zwar einen bedeutenden Fortschritt, eine Dominanz der Obrigkeit im Staatswesen war aber weiterhin gegeben. Jahrhundertlang galt das Augenmerk der Bürger eher einer möglichst weitgehenden Autonomie in der Gestaltung des dörflichen Lebens. Die Nachbarschaften, aus denen die heutigen Bürgergenossenschaften erwachsen sind, waren nicht nur ein sozialer Verband, sondern insbesondere auch eine ökonomische Zweckgemeinschaft. Das ländliche Liechtenstein war auf die Ertragskraft der beschränkten Ressource Boden angewiesen. Finanzielle Belastungen jeder Art sollten möglichst vermieden werden. Es ist daher nachvollziehbar, dass sich die Dorfgemeinschaften schwer taten, neue Mitglieder in den Nutzungsverband aufzunehmen, sofern damit verbunden war, dass das Nutzungsrecht auf die Neubürger ausgedehnt wurde. Wohlwollender sah man die Einbürgerung von Personen, die keine hohen Bodennutzungsansprüche stellten, also etwa auswärtige Beamte, Lehrer, Ärzte, Handwerker etc.¹⁰ Gleichzeitig sollte die Gefahr möglichst minimiert werden, dass die Bürgergemeinde als Heimatgemeinde für ihre Mitglieder im Ernstfall Armenhilfe leisten musste.

Materiell-ökonomische Perspektive

Diese Umstände erklären, weshalb die Bürgergemeinden in Einbürgerungsfragen sehr zurückhaltend operierten. Im 19. Jahrhundert erfolgte mit dem Erlass des Gemeindegesetzes von 1864 ein Einbürgerungsschub, als langjährig in den Gemeinden wohnhafte Familien, die sogenannten Hintersassen, eingebürgert wurden. Dies war denn auch begleitet von heftigen Debatten und Widerständen. Umstritten war insbesondere die Teilhabe am Bürgernutzen, der im agrarisch geprägten Liechtenstein von damals zur Existenzgrundlage zählte. Der Einkauf in diesen Nutzen war ein zentraler Aspekt in dieser Auseinandersetzung.¹¹ Im Verlauf des 20. Jahrhunderts wurden Einbürgerungsfragen weiterhin sehr stark unter materiellen Gesichtspunkten betrachtet. Die Zuständigkeit bei ordentlichen Einbürgerungen via Einbürgerungsabstimmung

¹⁰ Biedermann 2012.

¹¹ Mit dem Gemeindegesetz von 1864 wurde der Begriff „Hintersasse“ abgeschafft. Die heimatberechtigten Hintersassen erhielten mit dem Gemeindegesetz das Gemeindebürgerrecht. Um auch die Nutzungsrechte am Bürgervermögen (Gemeindenutzen) zu erlangen, mussten sie allerdings je nach Gemeinde auch noch unterschiedlich hohe Taxen entrichten. Viele konnten sich die Tarife für den Einkauf in die Nutzungsrechte der Bürgergemeinde nicht leisten und mussten sich mit den politischen Gemeindebürgerrechten begnügen. Ausführlich bei Biedermann 2012.

gen lag und liegt primär bei den Gemeinden, sprich bei den Bürgergemeinden, also den Gemeindeansässigen mit entsprechendem Gemeindebürgerrecht. Zugezogene mit dem Bürgerrecht anderer Gemeinden waren und sind bei Einbürgerungsabstimmungen (immer noch) nicht stimmberechtigt.

Gesetzliche Massnahmen hätten eigentlich die Einbürgerungsfreudigkeit der Beschlussorgane steigern können und sollen. Mit der Einführung des Personen- und Gesellschaftsrechts (PGR) 1926 wurde geregelt, dass Eingebürgerte nicht mehr in die Nutzungsrechte der Bürgergenossen aufzunehmen waren. Ferner wurde mit dem Sozialhilfegesetz vom 10. Dezember 1965 (LGBl. 1966 Nr. 3) das Armengesetz vom 20. Oktober 1869 abgelöst, sodass die Heimatgemeinden von der Armenfürsorge entlastet wurden.¹² An deren Stelle traten das Land und die Wohnsitzgemeinde, die nunmehr für die Fürsorge und Wohlfahrtspflege verantwortlich wurden. Der Bürgernutzen wurde also nicht mehr durch die Armenfürsorge belastet.

Aus diesem Umstand hätte auch die Konsequenz abgeleitet werden können, dass nunmehr bei Einbürgerungsabstimmungen alle in den jeweiligen Gemeinden wohnhaften stimmberechtigten Liechtensteiner zugelassen wären (mit der Einführung des Frauenstimmrechts 1984 auch die Liechtensteinerinnen). Das war aber nicht der Fall. Bis in die Gegenwart ist dieses Recht den Gemeindebürgerinnen und -bürgern der betreffenden Gemeinde vorbehalten. Art. 21 Abs. 3 des Gemeindegesetzes über Einbürgerungen im ordentlichen Verfahren, also via Abstimmungen, lautet: „Über die Aufnahme entscheiden die in der Gemeinde wohnhaften Gemeindebürger.“ Ohne Gemeindebürgerrecht kann man das Staatsbürgerrecht nicht erlangen (die Mitglieder des Fürstlichen Hauses stellen hierbei eine Ausnahme dar). Art. 14 des Gemeindegesetzes regelt auch, dass man nur einer Gemeinde als Bürger angehören kann und dass mit dem Gemeindebürgerrecht auch das Landesbürgerrecht verbunden ist.

Dass materielle Überlegungen bei Einbürgerungen eine Rolle spielten, lässt sich nicht nur an der Bedeutung der Nutzungsrechte und der Armenfürsorge ablesen, sondern auch an einem spezifisch liechtensteinischen Phänomen: den Finanzeinbürgerungen.¹³ Finanzeinbürgerungen wurden zwischen 1920 und 1955 vorgenommen. Es betraf insbesondere Ausländer/innen, die meist nicht in Liechtenstein Wohnsitz hatten, aber etwa aus Gründen der Vermögenssicherung, wegen möglicher Verfolgung durch das Nazi-Regime und weiteren Gründen gegen Entrichtung hoher Einbürgerungsgebühren, die sowohl dem Land wie auch den Gemeinde zu Gute kamen, einen liechtensteinischen Pass erwerben wollten.

¹² V. Marxer 2012.

¹³ Ausführlich Schwalbach 2012. Auch Tobias Ritter, Ursina Jud, Peter Geiger und weitere Autoren haben sich als Teilaspekt von Forschungsprojekten mit Finanzeinbürgerungen befasst.

Neben materiell-ökonomischen Überlegungen prägte ein patriarchal-traditionalistisches Verständnis die Einbürgerungsthematik in Liechtenstein – dies ist gleichzeitig ein essentieller Aspekt der gesellschaftlichen Integration – bis fast in die Gegenwart. Die Familie wurde als Einheit begriffen, der Mann galt als das Familienoberhaupt. Diese Vorstellung wurde erst in den 1970er Jahren ernsthaft in Frage gestellt, dokumentiert durch zwei Volksabstimmungen über die Einführung des Stimm- und Wahlrechts der Frauen, welches allerdings 1971 und 1973 noch mit 51,2 beziehungsweise 55,9 Prozent (männlicher) Nein-Stimmen an der Urne abgelehnt wurde. Die politische Elite und aufgeschlossene Liechtensteiner/innen wollten sich in dieser Grundrechtsfrage dennoch nicht weiter dem internationalen Standard verschliessen. Die Debatte über das Frauenstimmrecht war jedoch begleitet von Argumenten, die kritisierten, dass zugeheiratete, nicht integrierte Frauen automatisch das Stimmrecht erlangen würden, während Liechtensteinerinnen, die einen Ausländer heirateten, das Stimmrecht nicht erlangen würden, da sie damals noch automatisch die Staatsbürgerschaft des Ehemannes annehmen mussten. Vor einer weiteren Abstimmung über das Frauenstimmrecht, die schliesslich 1984 erfolgreich verlief, mussten also Gesetzesanpassungen im Bürgerrecht vorgenommen werden. Ab 1974 erhielten daher Liechtensteinerinnen die Möglichkeit, die liechtensteinische Staatsbürgerschaft zu behalten (LGBL. 1974 Nr. 50). Frauen, die vorher ausgebürgert worden waren, konnten sich im erleichterten Verfahren wieder rückbürgern lassen. Begleitend zur Frauenstimmrechtsabstimmung 1984 wurde das Staatsbürgerschaftsrecht für eingetragene Frauen ebenfalls abgeändert. Sie mussten nun eine Karenzfrist bis zur Einbürgerung abwarten und ihren alten Pass abgeben, statt mit der Heirat automatisch eingebürgert zu werden.

Nach der Einführung des Frauenstimmrechts nahmen Gesetzesanpassungen im Sinne der Gleichberechtigung von Frau und Mann ihren Fortgang. Ab 1986 konnten sich ausländische Kinder von liechtensteinischen Müttern erleichtert einbürgern lassen (LGBL. 1986 Nr. 104). Seit 1996 können die liechtensteinischen Frauen ihre Staatsbürgerschaft per Geburt an ihre Kinder weitergeben, ferner an ihre Kinder unter 20 Jahren, ausserdem – nach einer Karenzfrist – an ihre Ehegatten (LGBL. 1996 Nr. 124). Nach einem Staatsgerichtshofurteil im Jahr 1997 wurde die Altersbeschränkung von 20 Jahren aufgehoben, ebenso die Beschränkung auf nur in Liechtenstein lebende Mütter und Kinder. Die rechtliche Gleichstellung der Geschlechter war nun in Staatsbürgerschaftsfragen vollzogen.

Assimilatorische Ansprüche

Eine dritte Charakteristik der Einbürgerungsthematik in Liechtenstein – neben der materiell-ökonomischen Perspektive und der traditionell-patriarchalen Orientierung – sind assimilatorische Ansprüche. Ein Mythos des „Liechtensteinischen“ wird bis in die Gegenwart eifrig gepflegt. Dieses Muster funktioniert allerdings mit Brüchen, wie Finanzeinbürgerungen von nicht in Liechtenstein Wohnhaften – also alles andere

als „Liechtensteiner“ – ebenso demonstrieren wie die Ausbürgerung von Liechtensteinerinnen im Falle einer Heirat mit einem Ausländer bis 1974 – also geradezu eine Abschaffung des „Liechtensteinischen“. Dort wo die Gelegenheit besteht, ein Urteil über eine genügende Anpassung an das Aufnahmeland Liechtenstein abzugeben, nämlich bei Einbürgerungsabstimmungen, fällt das Verdikt in vielen Fällen unerbittlich aus.

Die geringe Zahl an Einbürgerungsgesuchen in der Vergangenheit und in der Gegenwart, die in einer Gemeindebürgerabstimmung zu entscheiden ist, ist ein Indikator für die beschränkten Chancen eines solchen Gesuches. Nur wenige der vielen Ausländer/innen sind bereit, sich einem solchen Prozedere öffentlicher Zurschaustellung auszuliefern. Mit der Einführung der erleichterten Einbürgerung ohne Gemeindebürgerabstimmung im Jahr 2000 sind die Chancen für eine erfolgreiche Bürgerabstimmung zusätzlich kompromittiert. Tatsächliche und vermeintliche Integrationsvorleistungen werden dabei auf den subjektiven Prüfstand gestellt. Was bei liechtensteinischen Staatsangehörigen nicht verlangt werden kann, wird von Einbürgerungswilligen implizit erwartet: positives Image, Integration in Vereinen, langjährige Aufenthaltsdauer etc. Dabei kann schon ein fremdländisch klingender Name zum Verhängnis werden, da von kultureller Differenz ausgegangen wird, ohne dass man die betreffende Person überhaupt kennt.

Ein formeller Integrationsanspruch wurde gesetzlich zudem mit der Verabschiedung des Ausländergesetzes für sogenannte Drittstaatsangehörige (das sind alle Ausländer/innen ausser EWR- und Schweizer Staatsangehörige) festgelegt (LGBl. 2008 Nr. 311). Nach Art. 6 Abs. 4 des Ausländergesetzes sind solche Ausländer verpflichtet, „sich mit den gesellschaftlichen Verhältnissen und Lebensbedingungen in Liechtenstein auseinanderzusetzen und insbesondere die deutsche Sprache in Wort und Schrift zu erlernen.“ In der Verordnung zum Gesetz sind die näheren Bestimmungen betreffend Integrationsvereinbarungen, Sprachkenntnissen etc. erlassen (LGBl. 2008 Nr. 316). Ein Integrationserfordernis ist ebenfalls im Bürgerrechtsgesetz nach einer entsprechenden Revision im Jahr 2008 eingeführt worden (LGBl. 1960 Nr. 23). § 4c schreibt für die Aufnahme ins Landesbürgerrecht den Nachweis der Kenntnis der deutschen Sprache und Grundkenntnisse der Rechtsordnung sowie des staatlichen Aufbaus Liechtensteins vor.

Der Nachweis von Sprach- und Staatskundekenntnissen entspricht einem internationalen Trend. Der liechtensteinische Gesetzgeber stellt diese Forderungen neben den zweiten Aspekt der Integration, nämlich denjenigen des Förderns.¹⁴ Problematisch erscheint hauptsächlich, dass die Forderungen nur an einen Teil der Ausländer/innen gerichtet werden können, sodass dies von den Betroffenen als diskriminierend empfunden wird. Rechtsstaatlich hingegen äusserst problematisch ist der ordentliche Einbürgerungsweg via Gemeindebürgerabstimmungen, denen im Falle einer Ablehnung eine rechtskräftige Begründung fehlt. Dies wird von der Europäischen Kom-

¹⁴ Ausländer- und Passamt 2010; Marxer V. 2008.

mission gegen Rassismus und Diskriminierung (ECRI) seit Jahren beanstandet (vgl. Beitrag Sochin in dieser Studie). In der Schweiz, in der die gleiche Praxis gepflegt wurde, hat die Kritik des Europarates zu entsprechenden gesetzgeberischen Reaktionen geführt.

Erst im Jahr 2000 wurde neben dem ordentlichen Einbürgerungsverfahren die Möglichkeit einer erleichterten Einbürgerung auf Antrag hin eingeführt. In einer Volksabstimmung wurde die Revision des Bürgerrechtsgesetzes äusserst knapp angenommen (15 Stimmen Differenz zugunsten der Vorlage; LGBL 2000 Nr. 141), sodass sich seitdem Ausländer/innen mit längerfristigem Wohnsitz in Liechtenstein nach 30 Wohnsitzjahren erleichtert einbürgern lassen können. Wohnsitzjahre bis zum 20. Lebensjahr zählen doppelt. Es besteht seitdem ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung auf Antrag hin, wobei seit 2008 wie erwähnt Integrationsleistungen zu erbringen sind. Kann man die Revision des Bürgerrechtsgesetzes als Ausdruck eines offeneren Zugangs in Einbürgerungsfragen interpretieren? Mit Blick auf die Vergangenheit trifft dies sicherlich zu. Dennoch bleibt festzuhalten, dass die lange Wohnsitzfrist von 30 Jahren keineswegs ein integrationsfreundliches Signal aussendet, sondern weiterhin einen äusserst hohen formalen Integrationsanspruch der Liechtensteiner/innen gegenüber den Einbürgerungswilligen formuliert. Dies wird noch bekräftigt durch die Tatsache, dass Personen, die im erleichterten Verfahren eingebürgert werden, die angestammte Staatsbürgerschaft aufgeben müssen. Gegenüber den Einbürgerungswilligen wird auf diese Weise eine Exklusivität der liechtensteinischen Staatsbürgerschaft kommuniziert, die gegenüber anderen – Kinder von gemischtnationalen Eltern oder von Eltern mit zwei Staatsbürgerschaften – weder gesetzlich formuliert noch durchsetzbar ist. Abgesehen davon gibt es je nach ehemaliger Staatsbürgerschaft auch Wege, den alten Pass wiederzuerlangen.¹⁵

Die Statistik zur Einbürgerung im ordentlichen Verfahren legt davon Zeugnis ab, dass diese Einbürgerungsform kaum mehr zu Anwendung gelangt. Zwischen 1970 und 1990 waren im Jahresdurchschnitt landesweit rund 25 Einbürgerungen durch Abstimmung vorgenommen worden. In den 1990er und 2000er Jahren sank die Zahl auf unter acht pro Jahr. 2010 gab es zwei erfolgreiche Einbürgerungen durch Abstimmung, 2011 gar keine. Die Statistik gibt keine Auskunft darüber, wie viele Einbürgerungsanträge gestellt wurden und wie viele davon erfolgreich waren.

Wenn man also die Einbürgerungsthematik der letzten beiden Jahrhunderte Revue passieren lässt, fällt auf, dass die liechtensteinische Staatsbürgerschaft als ein exklusives, besonders wertvolles Gut aufgefasst wird, das es nur selektiv und restriktiv zu verteilen gilt. Hierfür können sowohl ökonomische wie auch kulturelle Gründe geltend gemacht werden. Liechtenstein hat sich in zwei Jahrhunderten zwar vom Agrar zum modernen Industrie- und Dienstleistungsstaat entwickelt. Mentalitätsmässig ist das Land jedoch in der Frage der Einbürgerungen noch stark in der Vergangenheit verhaftet.

¹⁵ Ausführlicher mit einem internationaler Vergleich zur doppelten Staatsbürgerschaft bei Sochin 2012d.

Tatsache ist, dass die liechtensteinische Wohnbevölkerung in den vergangenen Jahrzehnten fast kontinuierlich angewachsen ist, und zwar nicht aufgrund eines einheimischen Geburtenwachstums, sondern infolge Zuwanderung. Quantitativ betrachtet spielen der Familiennachzug von bereits in Liechtenstein wohnhaften Ausländerinnen und Ausländern (Ehepartner, Kinder etc.) sowie Heiratsmigration (Ehe eines Ausländers/einer Ausländerin mit einer Liechtensteinerin/einem Liechtensteiner) die bedeutendste Rolle in der Zuwanderung. Die Einbürgerungsstatistik 2011 weist bei insgesamt 116 Einbürgerungen 20 Fälle von ausländischen Frauen liechtensteinischer Männer, 14 Männer liechtensteinischer Frauen, 78 Einbürgerungen infolge längerfristigen Wohnsitzes, 1 ausländisches Kind einer liechtensteinischen Mutter sowie 3 Adoptionsfälle aus.

Man sollte sich jedoch durch die nackten Zahlen nicht täuschen lassen. Die Statistik zeigt die Fluktuationen innerhalb der verschiedenen Bevölkerungssegmente nicht an. Nehmen wir die Zahlen der Bevölkerungsstatistik. Demnach hatten 1995 insgesamt 12'083 Ausländer/innen in Liechtenstein gewohnt, 2000 waren es 11'320, 2005 waren es 11'917, 2010 insgesamt 12'004. In dieser Periode ist der Ausländeranteil von 39,1 Prozent auf 33,2 Prozent gesunken. Man könnte also annehmen, dass die Zahl der Ausländer/innen nahezu gleich geblieben, die Bevölkerung insgesamt gewachsen und damit der Ausländeranteil gesunken ist. Doch die Volkszählungsdaten von 2010 zeigen, dass von den 12'004 Ausländer/innen 1'767 vor fünf Jahren noch im Ausland gelebt hatten, also seit weniger als fünf Jahren in Liechtenstein leben (Kinder unter fünf Jahren nicht eingerechnet). Wie die Verhältnisse tatsächlich liegen, wissen wir nicht genau. Aber hinter den dokumentierten Zahlen ist auf jeden Fall eine statistisch nicht ausgewiesene Fluktuation und Mobilität vorhanden: Ausländer/innen und Liechtensteiner/innen ziehen weg, andere kommen nach Liechtenstein; in Liechtenstein wohnhafte Ausländer/innen werden eingebürgert, tauchen also in der Statistik von da an unter den liechtensteinischen Staatsangehörigen auf. Die Mobilität zwischen Staaten und zwischen Staatsbürgerschaften ist jedenfalls grösser als die Statistik suggeriert. Von einer monolithischen Gesellschaft von alteingesessenen Liechtensteinern ist Liechtenstein weiter entfernt denn je. Dieser Prozess ist zudem unumkehrbar.

Aufgrund seiner wirtschaftlichen Position mit global tätigen Unternehmen, der hohen Beschäftigtenzahl und dem hohen Beschäftigungsanteil von Ausländern und Ausländerinnen, den Fluktuationen in der Zusammensetzung der Bevölkerung, den multinationalen und multiplen Identitäten der Individuen in der liechtensteinischen Gesellschaft, ist Liechtenstein grundsätzlich als offene Gesellschaft zu verstehen, die sich aber gerade in der Frage der Zuwanderung und der Einbürgerung noch eher verschlossen und ängstlich zeigt. Dabei ist die Exklusivität des Liechtensteinischen mehr Mythos als Realität. Eine differenziertere Darstellung der Wohnbevölkerung zeigt dies. Insgesamt sind weniger als die Hälfte der gegenwärtigen Einwohner/innen Liechtensteins gebürtige Liechtensteiner/innen (46,8 Prozent). Mehr als die Hälfte weisen also ausländische Wurzeln aus, wobei auch bei den gebürtigen Liechtensteinern und Liechtensteinerinnen in vielen Fällen über einen der beiden Elternteile zu-

sätzlich ausländische Wurzeln vorhanden sind. Zusammen mit den Eingebürgerten machen die Liechtensteiner/innen 66,7 Prozent der Wohnbevölkerung aus. 33,3 Prozent sind Ausländer/innen.¹⁶

Wenn wir von der rigorosen gesetzlichen Vorstellung Liechtensteins abrücken, dass ein Wohnsitzerfordernis von 30 Jahren als Zeichen der Integration gilt und stattdessen ein Wohnsitzerfordernis annehmen, das eher den Gepflogenheiten anderer Staaten entspricht, nämlich beispielsweise zehn Jahre, könnten die Zahlen ganz anders aussehen. 5'530 der 6'482 Niedergelassenen sind seit zehn und mehr Jahren in Liechtenstein wohnhaft, rund zwei Drittel der Daueraufenthalter ebenfalls. Unter den Jahresaufenthaltern ist der Anteil der längerfristig in Liechtenstein Wohnhaften dagegen erwartungsgemäss gering, weil es sich hierbei meist um den ersten Aufenthaltsstatus nach der Zuwanderung handelt, der nach genügend Wohnsitzjahren in der Regel in eine Niederlassungsbewilligung mündet.¹⁷

Tabelle 2:
Status und langjähriger Aufenthalt der Wohnbevölkerung (Ende 2010)

| Status | Zahl und Anteil an Wohnbevölkerung nach Status | | davon FL-Staatsbürgerschaft oder mehr als 10 Jahre in FL wohnhaft | | |
|--|--|---------|---|--------|-------------|
| | Zahl | % | Zahl | % | % kumuliert |
| Liechtensteiner/innen seit Geburt | 16905 | 46.8 % | 16905 | 46.8 % | 46.8 % |
| Liechtensteiner/innen durch Einbürgerung | 7240 | 20.0 % | 7240 | 20.0 % | 66.8 % |
| Niedergelassene Ausländer/innen | 6482 | 17.9 % | 5530 | 15.3 % | 82.1 % |
| Daueraufenthalter/innen | 1273 | 3.5 % | 826 | 2.3 % | 84.4 % |
| Jahresaufenthalter/innen | 4183 | 11.6 % | 499 | 1.4 % | 85.8 % |
| Kurzaufenthalter/innen | 35 | 0.1 % | unbekannt | | |
| Vorläufig Aufgenommene | 8 | 0.0 % | unbekannt | | |
| Zöllner und Angehörige | 23 | 0.1 % | unbekannt | | |
| Total | 36149 | 100.0 % | | | |

Quelle: Bevölkerungsstatistik 2010.

¹⁶ Bevölkerungsstatistik 2011.

¹⁷ Nach Personenverkehrsverordnung, LGBl. 2000 Nr. 99, können Schweizer Staatsangehörige nach fünf Jahren die Niederlassung beantragen (Art. 48), EWR- und Drittstaatsangehörige nach zehn Jahren (Art. 33 und Art. 61).

Unter der Annahme, dass die bereits seit zehn und mehr Jahren in Liechtenstein Wohnhaften die liechtensteinische Staatsbürgerschaft annehmen würden, würde sich der liechtensteinische Anteil an der Wohnbevölkerung auf 85,8 Prozent erhöhen, der Ausländeranteil würde auf 14,2 Prozent sinken. Die im internationalen Massstab nach wie vor restriktive Einbürgerungspolitik Liechtensteins ist daher eine Hauptursache für einen künstlich hoch gehaltenen Ausländeranteil in Liechtenstein. Wenn man bedenkt, dass mehr als die Hälfte der Ausländer/innen seit mindestens zehn Jahren in Liechtenstein Wohnsitz hat, ein grosser Teil von ihnen ausserdem mit einem Liechtensteiner oder einer Liechtensteinerin verheiratet ist und deren Kinder meist eine doppelte Staatsbürgerschaft aufweisen, relativiert sich die für viele erschreckende Zahl von einem Drittel Ausländer/innen auf ein weit weniger beeindruckendes Ausmass.

HANDLUNGSRAHMEN INTERNATIONAL UND NATIONAL

Die Zuwanderungspolitik ist wie jede Politik eingebettet in einen Handlungsrahmen. Die bedeutendsten formalen Leitplanken des Handlungsspielraums sind dabei – in ungewichteter Reihenfolge – internationale und zwischenstaatliche Vereinbarungen auf der einen Seite, die nationalen Gesetzesbestimmungen auf der anderen Seite, welche wiederum in letzter Instanz auf einem Konsens der formellen Entscheidungsträger (Landtag, Volk, Fürst) beruhen und von weiteren relevanten Akteuren, Interessen und Interessengruppen geprägt werden (Regierung, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen, Verbände etc.).

Aussenpolitischer Handlungsrahmen

Bevor wir uns dem nationalen Handlungsrahmen zuwenden, sollen die internationalen Verpflichtungen dargestellt werden. In allgemeinsten Form sind hierbei Verpflichtungen aus der Mitgliedschaft im Europarat und der Uno zu nennen sowie – daraus abgeleitet – verschiedene Vertragswerke, die Liechtenstein unterzeichnet hat (Europäische Menschenrechtskonvention, Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Weltflüchtlingsabkommen und einige weitere). In diesen internationalen Vereinbarungen sind Grund- und Menschenrechtsfragen normiert, Diskriminierung soll bekämpft, Chancengleichheit gefördert werden.¹⁸ Hinsichtlich der Zuwanderungspolitik bleiben die Vorgaben allerdings vage, wenn man von der Flüchtlingsthematik absieht. Konkret sind hingegen die Verpflichtungen, die sich aus der Mitgliedschaft im EWR sowie in sehr kleinem Umfang aus der Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation (WTO) ergeben.¹⁹ Im Grundsatz haben alle EWR-Staaten für EWR-Bürger/

¹⁸ Ausführliche Darstellung aller Facetten von Menschenrechten und deren Bedrohung im Europa der Gegenwart bei Hammarberg 2011.

¹⁹ Gemäss Interpellationsbeantwortung der Regierung (2011a) waren aufgrund des WTO-Abkommens zwischen 2001 und 2010 fünf Personen zugewandert. Es handelt sich um anspruchsberechtigte Führungskräfte aus Drittstaaten, die in einem internationalen tätigen Unternehmen mit geschäftlicher Niederlassung in Liechtenstein beschäftigt sind.

innen das Prinzip der Personenfreizügigkeit zu gewährleisten. Liechtenstein konnte jedoch eine Sonderlösung aushandeln, die eine quantitativ fixierte Nettozuwanderung von insgesamt 72 Personen pro Jahr vorsieht, also eine über den Ersatz für Wegziehende hinausgehende Quote. Diese sind aufgeteilt auf 56 Erwerbstätige und 16 Nicht-Erwerbstätige, die Hälfte der Bewilligungen erfolgt via Losentscheid, die andere gemäss Regierungsbeschluss. Die Auswahl darf gemäss Vereinbarung weder wettbewerbsverzerrend noch diskriminierend sein.

Im Zuge der Umsetzung der EWR-relevanten Vorgaben wurde die traditionell an die Schweizer Gesetzgebung gekoppelte Ausländergesetzgebung überarbeitet. Es entstand das Personenfreizügigkeitsgesetz, welches EWR-Bürger/innen und Schweizer/innen betrifft, sowie das Ausländergesetz, welches für Drittstaatsangehörige Anwendung findet. Die Schweizer/innen wurden den EWR-Staatsangehörigen gleichgestellt, sodass auch für Schweizer/innen ein Zuwanderungskontingent besteht (17 Personen pro Jahr), allerdings ohne die qualitativen Bestimmungen bei EWR-Staatsangehörigen, also ohne Losverfahren und ohne Auflagen hinsichtlich Wettbewerbsverzerrung und Diskriminierung.

Wie im Beitrag von Frommelt zu dieser Studie ausgeführt, ist die EWR-Sonderlösung eine Errungenschaft, die innerhalb der EU beziehungsweise dem EWR einzigartig ist. Den staatlichen Akteuren in Liechtenstein ist dies durchaus bewusst, wie der Interpellationsbeantwortung (Regierung 2011a) und auch sonstigen Verlautbarungen entnommen werden kann. Bei einer moderaten Erhöhung des Kontingents um 15 Prozent, wie dies 2011 der Fall war, besteht bereits die Gefahr, dass ein neuer Standard gesetzt wird. Aus Sicht der EWR-Vertragsstaaten ist wohl nicht zulässig, dass zunächst ein relativ tiefes Kontingent fixiert wird und anschliessend dazu übergegangen wird, dieses Kontingent nach Belieben zu erhöhen und wieder zu senken. Ferner muss auch davon ausgegangen werden, dass Drittstaatsangehörige ebenfalls nicht als beliebige Manövriermasse der Zuwanderung dienen können. Es würde von den EWR-Vertragsstaaten vermutlich als Diskriminierung eingestuft, wenn die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen gegenüber dem EWR-Kontingent erheblich ansteigen würde. Dies würde namentlich auch die Begründung für das begrenzte Einwanderungskontingent diskreditieren, die insbesondere auf den bereits hohen Ausländeranteil und den beschränkten Raum in Liechtenstein abstellt.

Zusammenfassend sind der vom Staat gesetzten Zuwanderungspolitik aus internationaler Perspektive enge Grenzen gesetzt, die zwar als Ergebnis von Verhandlungen verschoben werden können, aber nicht jederzeit, nicht nach Belieben und nicht in alle Richtungen modellierbar sind.

Innenpolitischer Handlungsrahmen

Der innenpolitische Handlungsrahmen ist durch die unterschiedlichen Interessen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft gegeben, im konkreten Entscheidungsprozess durch die mit formalen Machtkompetenzen ausgestatteten Verfassungsorgane. Falls

es um die Gesetzgebung geht, also etwa das Personenfreizügigkeitsgesetz oder das Ausländergesetz, sind dies der Landtag und der Fürst, allenfalls auch das Volk auf dem Wege einer Volksabstimmung. Das Fürstenhaus war in der Frage der Zuwanderungspolitik in der Vergangenheit mit Meinungsäußerungen zurückhaltend. Entscheidender ist daher, wie sich der Landtag, damit auch die Parteien, und allenfalls das Volk verhalten. Im Abschnitt über die Migrationsgeschichte wurde bereits ausgeführt, dass Veränderungen in Fragen der Zuwanderung, aber auch der Einbürgerung von Zugewanderten, äusserst zäh verliefen (siehe auch den Bericht von Sochin d'Elia zu dieser Studie). Nützlichkeits- und Rentabilitätsüberlegungen waren in der Regel stärker gewichtet als Fragen der Gleichstellung, der Chancengleichheit und der Integration.

Über den knappen Ausgang der Volksabstimmung über die Abänderung des Gesetzes über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechts (50.1 Prozent Ja-Stimmen bei 15 Stimmen Differenz) im Jahr 2000 wurde bereits berichtet. Das Personenfreizügigkeitsgesetz und das Ausländergesetz passierten den Landtag indes ohne nachträgliche Volksabstimmung, also ohne entsprechende Anordnung durch den Landtag und auch ohne Referendum. Dennoch ist klar, dass der Handlungsspielraum des Landtages begrenzt ist, da das Volk bei Entscheidungen eingreifen kann. Umso notwendiger ist es, die Stimmung in der Bevölkerung zu kennen, Bedenken ernst zu nehmen und allenfalls auch mit geeigneten Massnahmen zu entkräften. Über die Meinungen in der Bevölkerung bestehen allerdings wenig fundierte Kenntnisse und die Akteure sind weitgehend auf Mutmassungen angewiesen, was die „Gemütslage der Bevölkerung“ betrifft, wie es in der Landtagsdebatte vom Mai 2011 hiess. Seit den 1970er Jahren reagieren die Regierung und der Landtag vornehmlich mit ihrem Bekenntnis zu einer Drittelsbegrenzung des Ausländeranteils an der Bevölkerung auf tatsächliche oder zumindest vermutete Bedenken in der Bevölkerung. Wie Sochin d'Elia in ihrem Beitrag zu dieser Studie zeigt, handelt es sich dabei nicht um eine gesetzliche Vorgabe, sondern um eine politische Absicht, die seit 1963 in verschiedenen aufeinander folgenden Begrenzungsverordnungen ihren Niederschlag fand. Seit Anfang der 1970er Jahre gilt eine Drittelsbegrenzung des Ausländeranteils als Credo jeder Regierung, wobei diese Prozentzahl im Zuge von Einbürgerungen teilweise moderat nach unten angepasst wurde (1990 beispielsweise auf 31,2 Prozent), 1995 aber wieder bei höchstens einem Drittel festgelegt wurde. Dies konnte aber den Anstieg auf das bisherige Maximum von 39,1 Prozent (1995) nicht verhindern. In der Personenverkehrsverordnung vom 16. Mai 2000 (LGBI. 2000 Nr. 99) ist in Artikel 1 Abs. 1 lit b) von einem „ausgewogenen Verhältnis zwischen dem Bestand der liechtensteinischen und der übrigen ständigen Wohnbevölkerung“ die Rede – „unter Berücksichtigung der staatspolitischen, wirtschaftlichen, demographischen, sozialen, kulturellen und wissenschaftlichen Interessen des Landes“ (ebd.). Als „nicht ausgewogen“ wird ein „aussergewöhnlicher Anstieg“ der Zahl der Ausländer/innen in der Wohnbevölkerung oder bei den Arbeitsplätzen gewertet (Absatz 2).

Die Drittelsgrenze kann allerdings aus unterschiedlichen Perspektiven hinterfragt werden. Tatsächlich reflektiert der seit Jahren fast exakt auf der Höhe dieser Drit-

telsgrenze ruhende Ausländeranteil keinesfalls Stabilität, sondern ist ein Produkt der Zuwanderungs- und Ausländerpolitik. Würden Einbürgerungen zügiger vorgenommen, als dies aufgrund der bestehenden Gesetzeslage der Fall ist, wäre diese Grenze deutlich unterschritten. Auf der anderen Seite wird unter anderem auch in der Landtagsdebatte hervorgehoben, dass der Ausländeranteil von einem Drittel nur gehalten werden kann, da Einbürgerungen vorgenommen werden. Wenn Einbürgerungen erfolgen und die Drittelsgrenze bleibt, heisst dies mit anderen Worten, dass laufend Zuwanderung bis an die Markierung der Drittelsgrenze erfolgt und die Zahl der Ausländerinnen und Ausländer steigt, obwohl die Drittelsgrenze aufrechterhalten bleibt. Die entsprechende Zahlenreihe ist in der nachstehenden Tabelle angeführt. So ist beispielsweise der Ausländeranteil zwischen 2000 und 2010 um mehr als ein Prozent gesunken, die Zahl der Noch- und Neu-Ausländer/innen hat aber um rund 700 Personen zugenommen.

Tabelle 3:
Zahl und Anteil
Ausländer/innen in
Liechtenstein
1960 bis 2010

| | Ausländer/innen (Zahl) | Ausländer/innen (Prozent) |
|------|------------------------|---------------------------|
| 1960 | 4143 | 24.9 |
| 1970 | 7046 | 33.0 |
| 1980 | 9302 | 36.9 |
| 1990 | 10909 | 37.6 |
| 2000 | 11320 | 34.4 |
| 2010 | 12004 | 33.2 |

Quelle: Bevölkerungsstatistik.

ÖKONOMISCHE BEDEUTUNG DER MIGRATION

Die wirtschaftliche Entwicklung ist der Hauptmotor der Migrationsentwicklung. Dies war sowohl bei der Abwanderung im 19. Jahrhundert der Fall wie auch bei der Zuwanderung insbesondere seit der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg. Selbst wenn Heiratsmigration und Familiennachzug in Rechnung gestellt werden, ist die Zahl der vorhandenen und neu geschaffenen Arbeitsplätze wesentliche Voraussetzung für die Richtung der Migration. Anders als etwa Monaco versteht sich Liechtenstein nicht als steuergünstiges Wohnsitzland für Superreiche. Wohlhabende Prominenz kann sich nicht ohne weiteres in Liechtenstein niederlassen.

Anhaltender Arbeitskräftebedarf

Der Bedarf an Arbeitskräften in Liechtenstein und die damit einhergehenden Forderungen von Wirtschaftsverbänden, in erster Linie der Liechtensteinischen Industrie- und Handelskammer, sind im Beitrag von Sochin d'Elia in dieser Studie ausführlich

beschrieben. Eine andere Haltung nahmen und nehmen traditionellerweise einzelne Branchenverbände sowie der Liechtensteinische ArbeitnehmerInnenverband ein. Statt für tendenziell freien Zugang der notwendigen Ressource Arbeitskraft steht bei ihnen vielfach der Schutz spezifischer Branchen im Vordergrund, beziehungsweise der Arbeitnehmerschutz, was auch Konkurrenz am Arbeitsplatz, Schutz vor Lohndumping und ähnliches einschliesst. In diesem Interessendilemma operiert die Politik seit mehr als einem halben Jahrhundert.

Dabei verneint niemand, dass die Zuwanderung für die wirtschaftliche Entwicklung und die Prosperitätsdynamik einen massgeblichen Faktor darstellt. Die Diskussion der vergangenen Jahrzehnte fokussierte allerdings mehrheitlich auf kulturelle und soziale Fragen. In den 1970er, als in der Schweiz die sogenannten Überfremdungsdiskussionen geführt wurden und Volksabstimmungen hierüber stattfanden, fanden ähnliche Debatten in Liechtenstein statt. Politische Lösungen des Problems waren die Einführung einer Drittelsbegrenzung für Ausländer/innen in Liechtenstein, was auch eine restriktive Zuwanderungspolitik voraussetzte, die schlussendlich mit der Suspendierung des Freizügigkeitsabkommens mit der Schweiz auch schweizerische Staatsangehörige betraf.²⁰

Während also Migration, sprich Zuwanderung, öffentlich insbesondere als Überfremdungsproblem thematisiert wurde und zu entsprechenden Massnahmen führte, wurde die wirtschaftliche Dimension eher vernachlässigt. Wegen der einseitigen Wahrnehmung der Migration als kulturell, sozial und politisch im Grunde nicht erwünschtes, höchstens unausweichliches und zu tolerierendes Phänomen, wurde auch der Aspekt der Abwanderung weitgehend aus den Augen verloren. Wenn man die Migrations- und Integrationsdebatten der vergangenen Jahrzehnte Revue passieren lässt, gewinnt man den Eindruck, dass Liechtenstein in der öffentlichen Wahrnehmung als eine zu verteidigende Festungsanlage verstanden wird, die von einwanderungswilligen Scharen belagert wird und die von Begehrlichkeiten der Wirtschaft nach Arbeitskräften herausgefordert wird.

Kellermann, Schlag und Simon sowie Gaschick legen in ihren Beiträgen in dieser Studie direkt oder indirekt dar, dass rein ökonomisch betrachtet Zuwanderung „rentabel“ für Liechtenstein ist. Im Wesentlichen sind mindestens vier Faktoren zu diesem Befund zu nennen.

Erstens ist generell die boomende wirtschaftliche Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte ohne Arbeitskräfte, die zusätzlich zum bereits vor Ort vorhandenen, notorisch ausgetrockneten Arbeitskräftereservoir hinzukommen, nicht denkbar.

Zweitens ist Zuwanderung rentabel, da es sich meistens um Zuwandernde handelt, die bereits über eine abgeschlossene Ausbildung verfügen, die nicht von Liechten-

²⁰ Zur Migrationsgeschichte und zur Drittelsbegrenzung im Speziellen, deren Zustandekommen und Bedeutung, siehe Beitrag von Sochin d'Elia in dieser Studie.

stein finanziert werden muss. Die Altersstruktur der Zuwandernden unterscheidet sich also wesentlich von den bereits in Liechtenstein Wohnhaften beziehungsweise von den liechtensteinischen Staatsangehörigen. Finanziell belastende Lebensjahre (Jugend, Alter) werden also anderen Volkswirtschaften aufgebürdet, solange zwischenstaatlich oder international keine Kompensationsmassnahmen ausgehandelt sind. Solange Zuwandernde auch als Beitragsempfänger – beispielsweise in der Krankenversorgung oder der Pflege – unterdurchschnittliche Risiken darstellen oder bei Altersrenten systematisch benachteiligt werden, wäre ein weiteres finanzielles Argument zugunsten der Zuwanderung gegeben.²¹

Drittens zeigt ein Vergleich von ausländischen Arbeitskräften, die in Liechtenstein Wohnsitz nehmen und solchen, die in den benachbarten Grenzregionen wohnen, dass Liechtenstein von im eigenen Land Wohnhaften stärker profitiert als von Grenzgängerinnen und Grenzgängern. Das hat mehrere Ursachen, angefangen bei den Steuern, die auf diese Weise in höherem Umfang in Liechtenstein anfallen, über Bau- und Mietausgaben bis hin zu Konsumausgaben.

Viertens haben Zuwandernde, ähnlich wie in der Schweiz, immer wieder als Konjunkturpuffer gedient. Mit dem verbesserten Schutz für Migranten im Zuge der letzten Jahre und einem vereinbarten Zuwanderungskontingent, insbesondere als Folge des EWR-Abkommens, verliert dies allerdings etwas an Bedeutung (vergleiche hierzu ausführlicher den Beitrag von Kellermann, Schlag und Simon in dieser Studie). Tatsächlich kommt die Rolle des Konjunkturpuffers in Liechtenstein eher den Berufspendlern als den Zuwandernden zu, im Gegensatz zur Schweiz. In diesem Zusammenhang wäre eine Umfrage bei den Beschäftigten in Liechtenstein über die Arbeitsbedingungen und die Arbeitszufriedenheit wünschenswert, insbesondere auch eine Aufschlüsselung nach unterschiedlichem Rechtsstatus (Liechtensteiner/innen im In- und Ausland, Niedergelassene, Aufenthaltler/innen), nach Nationalität, beruflicher Position, Qualifikation und Branche.

Demografische Herausforderung

Vor dem Hintergrund sinkender Geburtenraten erscheint derzeit eine weitere Zuwanderung die einzige, kurzfristig wirksame Methode zu sein, um die Bevölkerungszahl überhaupt konstant zu halten. Unter der Annahme eines weiteren Beschäftigungsbooms – was nicht zwingend der Fall sein muss, aber selbst in den vergangenen, wirtschaftlich turbulenten Jahren tendenziell zutraf – stellt sich faktisch fast nur die Frage, ob dies mit weiter ansteigender Zuwanderung oder einer wachsenden Zahl von Grenzgängerinnen und Grenzgängern aufgefangen werden soll. Gaschick zeigt in ihrem Bericht zu dieser Studie auf, dass zwischen den Jahren 2000 und 2010 die Bevölkerungszahl der Altersgruppen bis 50 Jahre zurückgegangen ist, während diejenige der älteren Altersgruppen zwischen 30 Prozent und knapp 50 Prozent zugenommen hat. Diese Tendenz wird sich wohl weiter verstärken. Der Altenquotient

²¹ Dieses Ziel verfolgten beispielsweise Gesundheitschecks von Gastarbeitern.

– also das Verhältnis der 65-Jährigen und Älteren zu den 20- bis 64-Jährigen soll sich Berechnungen zufolge von 2010 bis 2050 von 21,6 Prozent auf 48,2 Prozent erhöhen. Moeckli betitelt seine Analysen, was die Schweiz und die Welt diesbezüglich erwartet, bezeichnender Weise mit der plakativen Frage: „Demographischer Kollaps?“²²

Aus den untenstehenden Abbildungen geht hervor, dass die Zahl der Jungen in Liechtenstein seit 1970 nahezu konstant geblieben ist, die grosse Zahl der 20- bis 64-Jährigen etwa um das Zweieinhalbfache zugenommen hat, während sich die Zahl der über 64-Jährigen fast vervierfacht hat. Die Entwicklung des Altenquotienten lässt die Perspektive der Zukunft deutlich erahnen. Denn in der Vergangenheit sorgten vor allem die Zuwandernden im erwerbsfähigen Alter für eine günstige Altersverteilung, also für eine Übergewichtung der erwerbstätigen Altersklassen und eine Untergewichtung der Jungen und Alten. Wie nachstehende Abbildungen zeigen, ist im Zeitraum von 1960 bis 2010 der Anteil der Jungen unter 20 Jahren unter den liechtensteinischen Staatsangehörigen von knapp 40 auf 24 Prozent gefallen, während der Anteil der über 64-Jährigen von rund 8 auf rund 15 Prozent gestiegen ist. Bei der ausländischen Wohnbevölkerung ist der Anteil anhaltend sowohl bei den Jungen wie auch bei den Alten deutlich tiefer als bei den Liechtensteiner/innen, während der Anteil der 20- bis 64-Jährigen gegenwärtig mehr als 12 Prozent höher ist als bei den Liechtensteiner/innen.

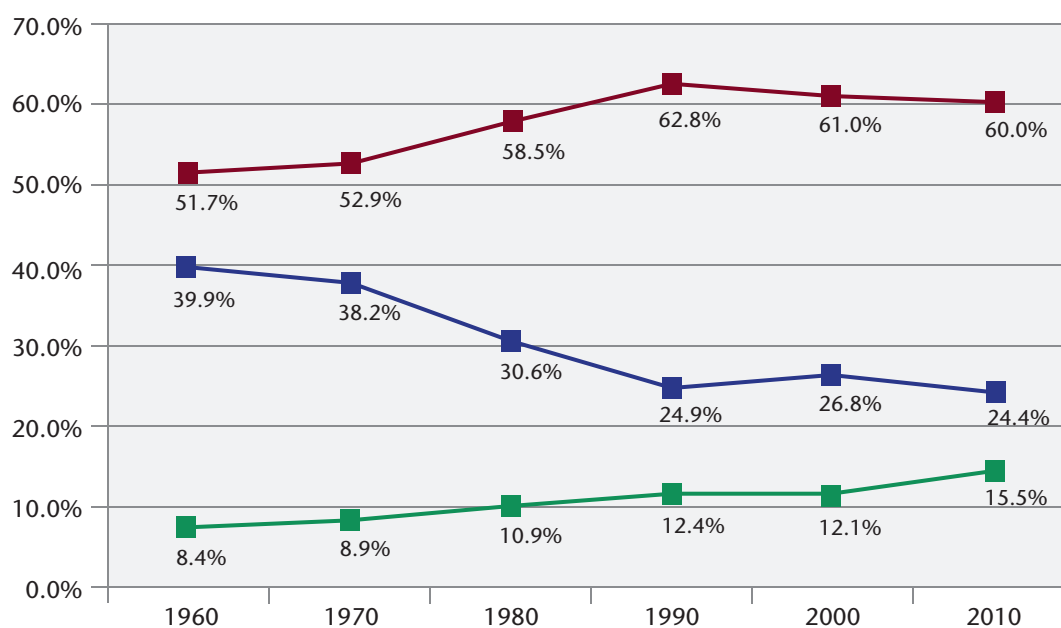
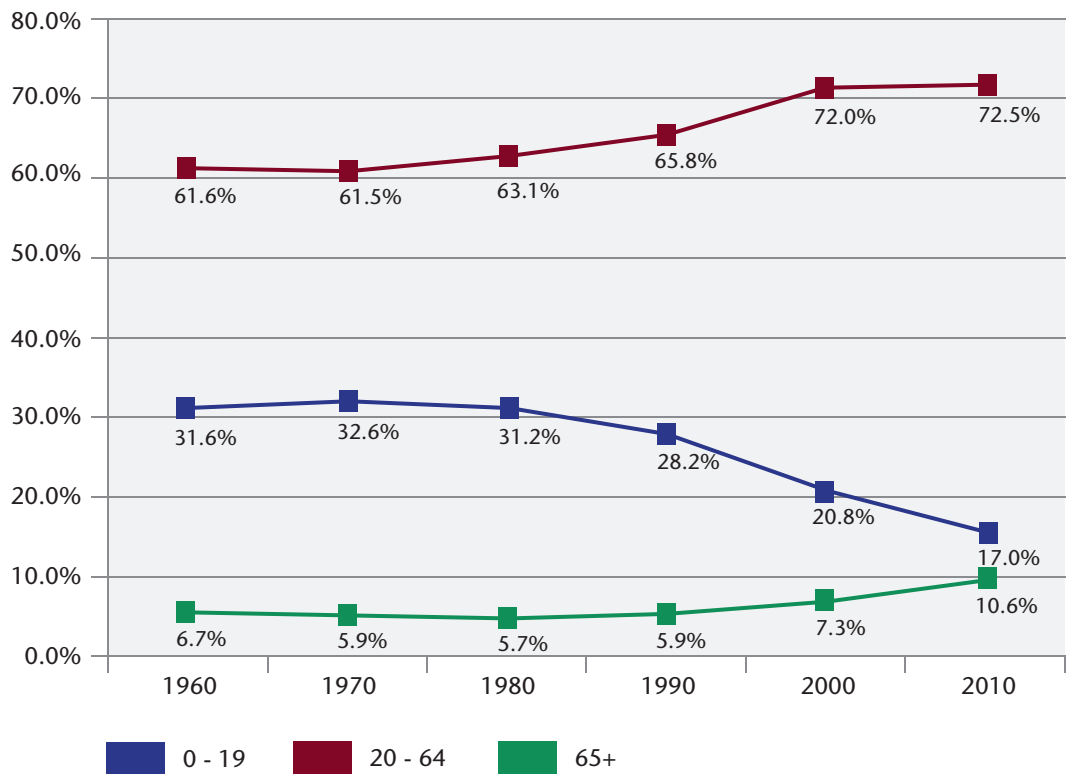


Abbildung 1:
Anteil Liechtensteiner/innen nach Altersgruppen 1960 bis 2010

Quelle: Wohnbevölkerungszählung. Eigene Berechnungen.

²² Moeckli 2011.

Abbildung 2:
Anteil Ausländer/
innen nach
Altersgruppen
1960 bis 2010



Quelle: Wohnbevölkerungszählung. Eigene Berechnungen.

Nachhaltigkeit der Sozialversicherungen

Höhere Lebenserwartung bei konstant tiefer Geburtenrate sind also die Leitplanken dieser Entwicklung. Die Nachhaltigkeit der liechtensteinischen Sozialversicherungssysteme ist somit gefährdet. Die Geburtenziffer (durchschnittliche Anzahl Geburten pro Frau im gebärfähigen Alter) bewegt sich im Zeitraum von 1999 bis 2010 bei 1,38, während für eine konstante Bevölkerungsgrösse eine Geburtenziffer von 2,1 notwendig wäre. Damit bewegt sich Liechtenstein etwa im Rahmen der anderen deutschsprachigen Länder; Frankreich oder die skandinavischen Länder weisen dagegen höhere Geburtenziffern auf. Dies wird auf bessere Einrichtungen für die Kinderbetreuung und generell eine stärker unterstützende Haltung der Gesellschaft gegenüber Eltern und ihren spezifischen Bedürfnissen in diesen Ländern zurückgeführt, sodass individuell angestrebte Lebenskonzepte leichter realisiert werden können – etwa die Vereinbarung von Mutterschaft/Vaterschaft/Elternschaft und Erwerbstätigkeit.

Massnahmen zur Förderung der Geburtenhäufigkeit eignen sich nur bedingt als Lösungsweg aus dem skizzierten Dilemma des demografischen Wandels. Dies würde zwar zu vermehrtem Nachwuchs führen, was zumindest einen Teil der Zuwande-

rung ersetzen könnte. Die Nachhaltigkeitslücke – also die Lücke, die sich rein fiskalisch in der langfristigen Sicherung der Sozialsysteme unter der Annahme der Fortsetzung der bestehenden Rahmenbedingungen ergibt – lässt sich damit aber nicht ohne weiteres schliessen, da die Lebenserwartung insgesamt steigt. Gaschick beziffert die Nachhaltigkeitslücke in ihrem Beitrag zu dieser Studie auf rund 85 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP) bei der AHV/IV und auf rund 127 Prozent des BIP bei der staatlichen Gesundheitsversorgung unter der Annahme, dass die staatlichen Subventionsbeiträge entfallen. Realistischerweise bedingt das Schliessen der Nachhaltigkeitslücke längere Lebensarbeitszeiten, höhere Beitragszahlungen der Erwerbstätigen und/oder geringere Transferzahlungen an Leistungsempfänger/innen, sowie allenfalls eine weitere Zuwanderung von jungen, im Sinne der Verkleinerung der Nachhaltigkeitslücke „rentablen“ Erwerbstätigen. Gaschick bezeichnet solche Erwerbstätige als Personen mit „positiver Nettosteuerzahlung“, das heisst, sie leisten höhere Zahlungen an den Staat als sie von diesem zurückerhalten. Denn die Altersstruktur der Zugewanderten in Liechtenstein zeigt klar auf, dass es sich überdurchschnittlich um Zuwanderung im erwerbsfähigen Alter handelt.²³ Wenn man nun allerdings die Nachhaltigkeitslücke allein mit weiterer Zuwanderung schliessen möchte, würde dies Zuwanderung in sehr grossem Stil, ausserdem dauerhaft, voraussetzen. Berechnungen zeigen, dass stärkere Zuwanderung die Nachhaltigkeitslücke zwar verkleinert, aber nicht schliesst. Eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung würde sogar den gegenteiligen Effekt auslösen, also die Nachhaltigkeitslücke weiter vergrössern. Letztlich kann man sich also nicht allein auf die Perspektive einer verstärkten Zuwanderung verlassen und wird das wohl auch nicht wollen. Eine Korrektur an den anderen Stellschrauben einer nachhaltigen Entwicklung ist ebenfalls angezeigt.

Schwindender Handlungsspielraum

Die traditionell restriktive Haltung gegenüber Zuwanderung ist nach dem Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und den spezifischen Vereinbarungen zur Personenfreizügigkeit unter Druck geraten. Die Zuwanderung ist zwar weiterhin begrenzt, aber moderat aufgeweicht, sowie insbesondere weniger stark als Konjunkturpuffer einsetzbar. Denn ein mit den EWR-Vertragsstaaten vereinbartes Zuwanderungskontingent führt zu einer jährlichen Nettozuwanderung von EWR-Ausländer/innen und im Sinne einer Gleichstellung auch zu gesetzlich definierter Zuwanderung von Schweizer Staatsangehörigen in geringerem Ausmass. Hinzu kommt ein Rechtsanspruch auf Familiennachzug, was einen massgeblichen Teil der Zuwanderung ausmacht, die zudem nicht regulierbar ist. Dass überhaupt ein Kontingent mit einer Sondervereinbarung zur Personenfreizügigkeit fixiert werden konnte, ist bereits als grosser Verhandlungserfolg zu werten, da es sich hierbei um eine EU-weit einzigartige Sonderklausel handelt, die die sonst sakrosankte Personenfreizügigkeit im Falle Liechtenstein weitgehend ausser Kraft setzt. Luxemburg geniesst beispielsweise trotz Ausländeranteil von 43 Prozent wie alle anderen EU-Staaten und EWR-Vertragsstaaten keine entsprechende Sonderbehandlung, mit Ausnahme politischer Partizipationsrechte, die in Luxemburg etwas

²³ Vgl. ausführlich den Beitrag von Gaschick in dieser Studie.

restriktiver gehandhabt werden als in den anderen EU-Staaten (vgl. Näheres im Beitrag von Marxer).

Zahlenmässig bedeutender als die vereinbarte Zuwanderungsquote ist, wie angedeutet, die Zuwanderung aufgrund von Familiennachzug, der den EWR-Bürger/innen und im Zuge der Gleichbehandlung den Schweizer/innen bewilligt werden muss. Die EWR-Vereinbarung hat noch eine zweite wichtige Veränderung gebracht. Die Begrenzung der Zuwanderung erstreckt sich nur auf die Wohnsitznahme in Liechtenstein. Bei Stellenbesetzung greift dieser Mechanismus nicht. EWR-Bürger/innen und Schweizer/innen, die in Liechtenstein Arbeit finden, können im Ausland – aus naheliegenden Gründen vor allem in Österreich und der Schweiz, allenfalls auch Deutschland – Wohnsitz nehmen und ungehindert in Liechtenstein arbeiten. Aufgrund der Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der EU kann die Wohnsitznahme in solchen Fällen also in der Schweiz erfolgen. Die massive Zunahme an Grenzgängern/Grenzgängerinnen in den vergangenen Jahren zeigt, dass diese Option in grossem Stil wahrgenommen wird, mit stark zunehmender Tendenz einer Wohnsitznahme in der benachbarten Schweiz. Ob hierfür geografische Gründe (Nähe), steuerliche, kulturelle, soziale, politische oder andere Gründe eine Rolle spielen, ist nicht untersucht.

Diese neueren Entwicklungen bedeuten, dass die früheren Argumente in der Migrationsdebatte nur noch zum Teil auf ein politisches Handlungsrepertoire stossen. Liechtenstein kann zwar verhindern, dass unbegrenzt Menschen nach Liechtenstein ziehen, aber der „Überfremdung am Arbeitsplatz“, um diese alte Terminologie zu bemühen, können faktisch keine Grenzen gesetzt werden. Man kann durch Zuwanderungsbegrenzung, soweit überhaupt regulierbar, verhindern, dass unbegrenzt Wohnraum beansprucht wird. Dies gilt jedoch nicht für die Arbeitsplätze, sprich Fabrikhallen, Bürogebäude etc., die bereits gegenwärtig zu zwei Dritteln mit ausländischen Arbeitskräften besetzt sind.

Balance von Wohnen und Arbeiten?

Die Baustatistik weist beispielsweise aus, dass im Jahr 2009 ein Bauvolumen von 266'838 m³ für den Wohnungsbau, aber 334'727 m³ für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen bewilligt wurde, was das Siedlungs- und Landschaftsbild in Liechtenstein markant prägt. Seit den 1960er Jahren bewegt sich das bewilligte Bauvolumen für industrielle und gewerbliche Bauten ungefähr auf der gleichen Höhe wie das bewilligte Bauvolumen für Wohnbauten, obwohl die Wohn- und Raumansprüche der zudem wachsenden Wohnbevölkerung in dieser Zeit erheblich gestiegen sind. Auf diese Weise entsteht im Siedlungsbild eine deutlich wahrnehmbare Überbetonung von nichtbewohnten Bauobjekten, die auch die Gefahr nach sich ziehen, dass eigentlich bebaute Flächen abends ausgestorben wirken. Frappant ist im Übrigen auch die markante Zunahme des Bauvolumens für öffentliche Bauten, während landwirtschaftliche Bauten eine untergeordnete Rolle spielen.

| | Wohnbauten | Industrielle und gewerbliche Bauten | Landwirtschaftliche Bauten | Öffentliche Bauten |
|-------------|------------|-------------------------------------|----------------------------|----------------------|
| 1962 - 1969 | 171'000 | 168'000 | | |
| 1970 - 1979 | 237'000 | 194'000 | 18'000 ²⁴ | 51'000 ²⁵ |
| 1980 - 1989 | 223'000 | 217'000 | 27'000 | 40'000 |
| 1990 - 2000 | 326'000 | 257'000 | 17'000 | 93'000 |
| 2000 - 2009 | 323'000 | 297'000 | 28'000 | 178'000 |

Tabelle 4:
Mittelwert der bewilligten Bauvolumen pro Jahr nach Nutzungsart (in m³ gerundet)

Quelle: Baustatistik. Eigene Berechnungen.

Ein Vergleich mit dem Kanton St. Gallen ist aufschlussreich. 2010 wurden dort insgesamt 2'668 Milliarden Franken Bauinvestitionen getätigt, davon 1'547 Milliarden Franken im Wohnungsbau. Das sind 58 Prozent für den Wohnungsbau. In Liechtenstein weist die Statistik für das Jahr 2009 folgende Zahlen aus: Total 476 Millionen Franken, davon 266 Millionen im Wohnungsbau. Das sind 57 Prozent, also ähnlich wie im Kanton St. Gallen. Bei den angrenzenden Gemeinden Sevelen, Wartau, Buchs, Grabs, Gams und Sennwald belaufen sich die gesamthaften Bauinvestitionen hingegen auf 189 Millionen Franken, davon 133 Millionen für den Wohnungsbau. Das sind 70 Prozent für den Wohnungsbau. Zusammen genommen deuten die Entwicklungen der Bauvolumina und der Investitionen darauf hin, dass sich Liechtenstein in der Region tendenziell zu einem Werk- und Büroplatz entwickelt, während in der Umgebung verstärkt Wohn- und Schlafplätze ausgebaut werden.

Unabhängig von der Zuwanderung ist Regulierungsbedarf gegeben. Im Bericht von Droege in dieser Studie wird dringlich darauf hingewiesen, dass eine verstärkte, jedoch zielgerichtete Koordination der Bau- und Siedlungstätigkeit in und zwischen den Gemeinden, auf Landesebene, insbesondere aber auch in der Region notwendig ist. Dies zeigen auch die Befunde aus dem Agglomerationsprogramm Werdenberg-Liechtenstein²⁶, welches gleichzeitig einen wichtigen Trittstein zu einer verstärkten regionalen Koordination darstellt, sowie das Plädoyer für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Meier (2011). Gemäss Droege ist es allerdings wichtig, dass Fragen wie Migration, nachhaltige Landwirtschaft, Klimawandel und regionale erneuerbare Energieversorgung noch als Ziel eingebracht werden müssen.

²⁴ Landwirtschaftliche Bauten erst ab 1974 erfasst (Mittelwert 1974-1979).

²⁵ Öffentliche Bauten erst ab 1975 erfasst (Mittelwert 1975-1979).

²⁶ Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein. <http://www.agglomeration-werdenberg-liechtenstein.ch/>

Ein in der öffentlichen Meinung vertretener Kritikpunkt gegenüber Zuwanderung und Bevölkerungswachstum sind Bedenken hinsichtlich der ökologischen Auswirkungen. Zu denken ist beispielsweise an den Flächen- und Energieverbrauch, an Verkehr, Lärm etc. In der Schweiz mehren sich Stimmen, die sagen, dass die Schweiz an ihre Kapazitätsgrenzen stösst. Was ist davon im liechtensteinischen Kontext zu halten?

Wachsender Raumanpruch

Rheinberger weist in seinem Beitrag zu dieser Studie darauf hin, dass sich die Mehrzahl der ökologischen Problemfelder in Liechtenstein unabhängig von der Zuwanderung darstellt und auch unabhängig von ihr gelöst werden muss. Zuwanderung kann allenfalls bereits bestehende Probleme zusätzlich verschärfen und damit den Lösungsdruck erhöhen. Am unmittelbarsten würde sich eine verstärkte Zuwanderung auf den Raumbedarf, insbesondere auf den Wohnraumbedarf, in weniger deutlichem Ausmass auf den Bedarf an öffentlichen Bauten und Anlagen, nur untergeordnet hingegen auf den Raumbedarf von Industrie und Dienstleistungen auswirken, da letztere auch im Falle von Grenzgängerbeschäftigung anfallen. Dabei ist aber darauf hinzuweisen, dass gemäss offiziellen Zahlen bereits Bauzonen bestehen (wenngleich nicht alle erschlossen), die für 80'000 bis 100'000 Menschen Platz bieten. Der Effekt einer verstärkten Zuwanderung wäre also in erster Linie eine verstärkte Überbauung bereits vorhandener Baulandreserven und damit verbunden mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Verdichtung der Bautätigkeit, was einer Optimierung der Ressource Boden entsprechen würde. Rheinberger drückt es in seinem Beitrag so aus, dass unter solchen Umständen nicht alle in einem Einfamilienhaus mit Garten wohnen können, was allerdings auch ohne verstärkte Zuwanderung in langfristiger Perspektive zu erwarten ist, da auch in der Vergangenheit trotz restriktiver Zuwanderung ein Bevölkerungswachstum zu verzeichnen war.

In der Landtagsdebatte zur Interpellationsbeantwortung wurde die Grössenverträglichkeit angesprochen: Wie viele Menschen sollen und können in Liechtenstein Platz haben? Dies ist zunächst ein räumliches Problem und ganz unabhängig von der Staatsbürgerschaft zu diskutieren. Die Frage drängt sich auf, wozu eine Bauzone in der genannten Grössenordnung ausgeschieden wird, wenn letztendlich nicht an eine Überbauung gedacht wird. Jedenfalls suggeriert die Raumordnungsplanung eine Kapazität für knapp das dreifache der bestehenden Wohnbevölkerung. Wenn in der Agenda 2020 der Regierung unter Handlungsfeld 27 eine Verdichtung der Siedlungsräume angesprochen wird, kann dies wohl nur realisiert werden, wenn in bestehenden Siedlungsstrukturen mehr und enger gebaut wird, was eine Zunahme der Bevölkerung oder eine Reduktion, also Rückzonierung der bebaubaren Flächen voraussetzt. Diese Fragen müssten in einer separaten Studie aufgegriffen werden, in Fortsetzung der Überlegungen, die von Thierstein et al. (2008) angestellt wurden. Welche räumlichen und planerischen Konsequenzen würde eine Vollbelegung der

ausgeschiedenen Zonen nach sich ziehen, etwa hinsichtlich Verkehrsbewältigung, Nutzungsdruck auf Natur- und Freiräume, Kapazitätsausbau öffentlicher Anlagen, Lärm, Energieverbrauch? Dies wäre nicht nur in negativer Perspektive zu analysieren, sondern ebenso unter Berücksichtigung der Potentiale, die in einer solchen Entwicklung stecken, etwa hinsichtlich eines effizienteren öffentlichen Verkehrs, Siedlungsverdichtung und Energieoptimierung.

Eine reale Gefahr, die mit einer verstärkten Zuwanderung verbunden ist, ist ein erhöhter Druck auf die noch vorhandenen Natur- und Erholungsräume. In den vergangenen Jahrzehnten wurde bereits Vieles zerstört und gestört, nicht nur infolge rein quantitativer Bevölkerungszunahme, sondern auch durch wachsende Raumanprüche, Siedlungsausdehnung, Intensivierung der Landwirtschaft, naturbelastendes Freizeitverhalten und weitere Störungen. Die noch vorhandenen Naturwerte müssen stärker geschützt werden. Eine weitere Bevölkerungszunahme – egal ob infolge eigenen Wachstums oder infolge Zuwanderung – wird den Druck auf die Natur weiter erhöhen, falls nicht geeignete Lenkungs- und Schutzmassnahmen ergriffen werden.

Der Aspekt eines intakten Natur- und Landschaftsraumes ist auch vor dem Hintergrund der Standortattraktivität zu sehen. Wenn international ein Wettbewerb um gut ausgebildete Fachkräfte entbrannt ist – unter dem Begriff „war for talents“ diskutiert –, spielen nicht nur der Lohn, Anstellungsbedingungen und Karrieremöglichkeiten eine Rolle, sondern ebenso Soft-Faktoren wie Lebensqualität oder Kultur- und Freizeitangebot. Im Beitrag von Kellermann, Schlag und Simon wird mit Verweis auf eine neue Studie in der Schweiz auf genau diesen Aspekt hingewiesen.

Energieverbrauch, Wasser- und Nahrungsmittelversorgung

Hinsichtlich des Energieverbrauchs sind mehrere Faktoren zu berücksichtigen. Erstens ist der Energieverbrauch insgesamt als grenzüberschreitendes oder sogar globales Problem zu betrachten. Insofern ist es für die globale Ökobilanz nicht erheblich, ob die Energie in Vaduz, Buchs oder Feldkirch verbraucht wird, jedoch von zentraler Bedeutung, ob sie lokal abgedeckt wird und mit welchen Energieressourcen dies geschieht. Zweitens ist der Energieverbrauch keine konstante Grösse, sondern abhängig vom Wachstum der Bevölkerung und der Wirtschaft sowie von der Suffizienz beim Verhalten – also einem möglichst geringen Ressourcenverbrauch –, von den eingesetzten Technologien und ihrer Effizienz und weiteren Faktoren. Berechnungen der Universität Liechtenstein haben gezeigt, dass in langfristiger Perspektive der gesamte direkte Energieverbrauch im Land mittels eigenen erneuerbaren Energieressourcen gedeckt werden könnte und Liechtenstein mit besonderen Anstrengungen nicht nur klimaneutral, sondern auch energieautonom sein könnte.²⁷ Diese Fähigkeit zur Autonomie hängt also von der Effizienz, der Suffizienz, aber auch von der Einwohnerzahl und der Intensität der industriellen Aktivitäten ab. Dies determiniert, wie der Energieverbrauch der Zukunft aussieht und auf welche Weise und wie schnell erneuerbare Energie bereitgestellt wird. Wenn Bevölke-

²⁷ Droege et al. 2012.

rungszuwachs Wohn- und Arbeitsformen nach sich zieht, die weniger energieintensiv sind (Mehrfamilienhäuser statt Einfamilienhäuser), Verkehrswege verkürzen und das Potential des öffentlichen Verkehrs durch steigende Fahrgastzahlen erhöhen, könnte der Pro-Kopf-Verbrauch an Energie bei sonst gleichbleibenden Umständen sogar sinken.

Hinsichtlich der (Trink-)Wasserversorgung sind auch bei verstärkter Zuwanderung auf absehbare Zeit keine Versorgungsengpässe zu erwarten. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass im Alpenraum bedingt durch den Klimawandel im Sommer allenfalls weniger Wasser zur Verfügung stehen wird und entsprechende Massnahmen im nachhaltigen Verbrauch und der lokalen Infrastruktur zu ergreifen sind.

Zur Nahrungsmittelversorgung ist ähnliches zu sagen wie beim Energieverbrauch: Die Versorgung der Menschen muss unabhängig von deren Wohnort erfolgen. Es macht keinen wesentlichen Unterschied, ob jemand in Vaduz, Buchs, Feldkirch oder an einem anderen Ort konsumiert. Ökologisch betrachtet ist dies mehr eine Frage der Produktionsmethoden (mit mehr oder weniger Umweltsünden), der Transportwege (sowohl der Distanzen wie auch der Transportmittel, von der Produktion bis zum Endverbrauch, der Entsorgung oder allfälligen Wiederverwertung) und der Konsumgewohnheiten (etwa ressourcenintensivem Fleischverzehr). Der Eigenversorgungsgrad der liechtensteinischen Landwirtschaft würde bei verstärkter Zuwanderung indes weiter sinken, wobei er bereits heute nur bei ausgewählten Produktgruppen gegeben ist (Kartoffeln, wenige Spezialkulturen, Milch, Schaffleisch; vgl. Beitrag von Rheinberger in dieser Studie).

Verkehrsbelastung

Hinsichtlich der Auswirkungen einer verstärkten Zuwanderung auf den Verkehr ist wie in anderen Bereichen eine differenzierte Betrachtung angezeigt. Erstens muss wieder in Rechnung gestellt werden, dass eine verstärkte Zuwanderung allenfalls – aber nicht unbedingt – mit einer Reduktion der Zahl der Berufspendler verbunden wäre. Insofern würde sich weitgehend ein Nullsummenspiel ergeben. Beim Berufsverkehr beispielsweise sind die Distanz zwischen dem Wohn- und Arbeitsort und das gewählte Verkehrsmittel entscheidend. Zu den Industrie- und Gewerbegebieten im Liechtensteiner Unterland etwa sind die kürzesten Anfahrtswege bei einem Wohnort im Unterland selbst gegeben, sodann dem Grossraum Feldkirch, den angrenzenden Schweizer Dörfern von Gams bis Rüthi, sowie Schaan. Zu den Industriegebieten in Schaan ist die Anfahrt aus Schaan selbst und den angrenzenden Liechtensteiner Gemeinden sowie Buchs, Werdenberg und Grabs am kürzesten. Der engste Radius um Vaduz umfasst Schaan, Triesen und Triesenberg, ferner auch Sevelen. Balzers ist am wenigsten weit entfernt von Triesen, ferner Trübbach, Wartau, Weite, Oberschan und die Bündner Herrschaft. Für den sonstigen Verkehr wäre Ähnliches zu berichten. Bei allen Arbeitsplatzstandorten gibt es also zahlreiche Wohnmöglichkeiten im Ausland, die näher gelegen sind als die Mehrzahl der liechtensteinischen Gemeinden. Eine sinnvolle Regionalplanung setzt daher voraus, dass zunächst die politischen Grenzen virtuell aufgehoben werden, um eine übergeordnete Perspektive zu entwickeln.

Der Verkehr ist eine Folge der Siedlungsstruktur, der Mobilitätsziele, der hierzu zurückzulegenden Distanzen und der gewählten Verkehrsmittel. Es sind also verschiedene Variablen im Spiel, die mit den politischen Grenzen wenig zu tun haben. Berufspendlerverkehr, grenzüberschreitendes Einkaufsverhalten, Freizeitverkehr weisen auf die zunehmende Mobilität hin. In der Verkehrsfrage muss daher zwingend grenzüberschreitend gedacht und geplant werden. Eine verstärkte Zuwanderung nach Liechtenstein kann theoretisch das regionale Verkehrsaufkommen quantitativ, in zurückgelegten Kilometern gerechnet, sowohl vergrössern als auch verringern und insofern sowohl zu vermehrten Verkehrsengpässen als auch zu Entspannungen führen. Wenn etwa darüber geklagt wird, dass der morgendliche Grenzverkehr über den Rhein nach Vaduz an Kapazitätsgrenzen stösst²⁸, ist dies kein Phänomen der Zuwanderung, sondern der Verkehrsmittelwahl im grenzüberschreitenden Verkehr und der hohen Zahl an Arbeitsplätzen, die von Berufspendlern eingenommen wird (wobei die Autobahn als Zubringer nach Vaduz auch für Beschäftigte aus Liechtenstein eine Rolle spielt). Generell gesprochen ist es so, dass 9'350 Beschäftigte in Vaduz (Beschäftigungsstatistik 2011) bei einer Vaduzer Wohnbevölkerung von 5'237 (Bevölkerungsstatistik 2011, einschliesslich Kindern, Rentner/innen und anderen Nichterwerbstätigen) eine massenweise tägliche Anfahrt von Arbeitskräften nach sich zieht, die ausserhalb der Gehdistanz wohnen.

KULTUR UND IDENTITÄT

Spätestens seit den Überfremdungsdebatten Ende der 1960er Jahre und den Folgejahren sind – parallel zu den entsprechenden Diskussionen und Volksinitiativen der Nationalen Aktion unter der Federführung von James Schwarzenbach in der Schweiz – kulturelle Implikationen der Zuwanderung auf die bestehende Gesellschaft und die dominante einheimische Kultur auf der politischen Agenda gelandet und danach nie ganz verschwunden. Solche Auseinandersetzungen sind regelmässige Begleiter von Migrationsprozessen. In Liechtenstein hatten die protestantischen Zuwanderer im 19. Jahrhundert, die in den Textilfabriken beschäftigt wurden, ebenfalls kulturell einen schweren Stand.²⁹ In der Schweiz legt die Anti-Minarett-Initiative, die am 29. November 2009 in einer Volksabstimmung angenommen wurde, beredtes Zeugnis ab, dass Vorbehalte gegenüber neuen kulturellen Einflüssen und Einstellungen bis in die Gegenwart bestehen.³⁰ In der Landtagsdebatte zur Interpellationsbeantwortung wurden solche Befürchtungen mit Stichworten wie Verwässerung der Kultur, Verkauf der eigenen Identität und Gefährdung des sozialen Friedens angedeutet.

28 Siehe etwa die diesbezügliche Aussage des St. Galler Regierungsrats Willi Haag anlässlich der Veranstaltung des Liechtensteiner Presseclubs (LPC) über die Agenda 2020 vom 1. Juli 2012 im Vaduzer Saal. Liechtensteiner Vaterland vom 2. Juli 2012, S. 3.

29 Marxer & Sochin 2008.

30 Siehe verschiedene Beiträge bei Vatter (2011) über den Umgang mit religiösen Minderheiten in der direkten Demokratie.

Gilgen spricht in seinem Beitrag zu dieser Studie von einer multikulturellen Herausforderung, die im Spannungsfeld von mythisch verklärten Identifikationsangeboten und wirtschaftlich-technischer Moderne angesiedelt ist. Kulturelle Vielfalt kann als Bedrohung der eigenen Identität erscheinen und zu entsprechenden Gegenreaktionen führen. Er erwähnt, dass von der Voraussetzung ausgegangen wird, dass sich Einwanderer möglichst unauffällig in die Gastkultur einfügen sollen, die als stabil und relativ statisch begriffen wird. Bereits an dieser Stelle ist zu diskutieren, inwieweit die liechtensteinischen Gesellschaft, auch die autochthone, noch als kulturell homogen begriffen werden kann, und auch das vermeintlich Statische ist wohl eher traditionalistisches, teils folkloristisches Ritual, das als Identitätsanker in die individuell gelebte Komplexität des Lebens gesetzt wird.³¹

Anhand der drei Dimensionen Sprache, Bildungserfolg und Kultur als Lebensform zeigt Gilgen in seinem Beitrag Trennlinien in der Gesellschaft auf, die insofern im Kontext von Migration zu verorten sind, als neben Zuwanderung aus kulturell ähnlichen gelagerten Räumen mit geringen Integrationshürden auch Zuwanderung aus kulturell als eher fremd empfundenen Gegenden stattfindet, deren Mitglieder wirtschaftlich und hinsichtlich ihres sozialen Status durchschnittlich weniger stark reüssieren. Die Ergebnisse der Leistungstests im Rahmen der vergleichenden Untersuchung PISA belegen zweifelsfrei, dass der soziale Hintergrund massgeblichen Einfluss auf den Schulerfolg hat, gerade in Liechtenstein.³² Handlungsbedarf zum sozialen Ausgleich ist gegeben, und zwar im Interesse der gesamten Gesellschaft.³³ Aktionen der Behörden zur schulischen Förderung – etwa Deutsch als Zweitsprache, Ergänzungsunterricht etc. – sind durchaus anzuerkennen und weisen darauf hin, dass sich Liechtenstein der Verantwortung als Aufnahmeland bewusst ist.

Gaschick weist in ihrem Beitrag speziell auf den Aspekt der Förderung des Ausbildungs- und Qualifikationsniveaus von Zuwandernden und deren Nachkommen hin, einschliesslich Sprachförderung und Unterstützung bei der Arbeitssuche. Dies ist nicht allein ein humanitäres Gebot, sondern auch eine ökonomisch sinnvolle, wenn nicht unerlässliche Strategie. Denn dies stärkt die fiskalische Nachhaltigkeit und erfordert weniger staatliche Transferleistungen. Gaschick erwähnt ausserdem, dass die Nachhaltigkeit durch den sogenannten Brain-Drain, also die Abwanderung von Qualifizierten, gefährdet ist. In die Nachhaltigkeitsüberlegungen sollte daher nicht nur der Aspekt der Einwanderung, sondern auch der Abwanderung einfließen.

31 Zu Fragen einer „liechtensteinischen nationalen Identität“ gibt es eine lange Reihe an Publikationen: Liechtensteinische Akademische Gesellschaft 1973, 1977; Kellenberger 1996; Aktion Miteinander 1997; Längle 1998, 2000; Gstöhl 1999; Jansen 2001; Marxer 2006. Das Bild Liechtensteins im Ausland ist ebenfalls in Veröffentlichungen untersucht worden: Institut für Demoskopie Allensbach 1977, 1999; Jansen 1977.

32 Siehe Forschungsgemeinschaft PISA Deutschschweiz/FL 2011. PISA = Programme for International Student Assessment.

33 Vgl. auch Beiträge bei Grunder (2009) auf der Basis eines Integrationsverständnisses, das über die Staatsbürgerschaftsfrage hinausreicht. Dörfler et al. (2012) bestätigen, dass viele Inklusions- und Karriereperspektiven stark vom sozialen Hintergrund und in weniger starkem Ausmass vom kulturellen bzw. Migrationshintergrund (Staatsangehörigkeit u.a.) geprägt sind.

Gilgen stellt allerdings fest, dass die relative Offenheit der Bevölkerung gegenüber Zuwandernden, auch die fallweise unterstützende Haltung der Behörden, nicht durchgängig ist. Die Offenheit im direkten Kontakt kontrastiert mit einer strukturell eher reservierten Einstellung und mit Ausschlussmechanismen gegenüber Zuwandernden. Die Exklusivität des bürgerrechtlich und geografisch „Liechtensteinischen“ geht aus manchen Indizien hervor, so etwa den prohibitiv strengen Einbürgerungsvorschriften, dem Ausschluss eines beträchtlichen Teils der Wohnbevölkerung, nämlich der ausländischen, von Entscheidungskompetenzen, bis hin zum Ausschluss von ausgewanderten liechtensteinischen Staatsangehörigen vom Stimm- und Wahlrecht. In diesen Fragen zeigt sich die Politik in Liechtenstein noch sehr vorsichtig.³⁴ Eine Stufe tiefer begegnet uns auf Gemeindeebene diese Exklusivitätshierarchie nochmals in ähnlicher Weise, da unterschiedliche Bürgerkategorien bestehen: Einwohner/innen der Gemeinde (alle), Stimm- und Wahlberechtigte (nur liechtensteinische Staatsangehörige in den betreffenden Gemeinden), Wahlberechtigte in Bürgerangelegenheiten (nur liechtensteinische Gemeindebürger/innen der betreffenden Wohnsitzgemeinde), schliesslich kann man die Mitglieder der Bürgergenossenschaften noch als weitere Exklusivitätsdimension hinzu zählen.

Dementsprechend gibt es die Ausländer/innen in den Gemeinden, die kein Stimm- und Wahlrecht haben, aber auch liechtensteinische Gemeindebürger aus anderen Gemeinden, die nicht in allen Angelegenheiten stimmberechtigt sind, symptomatischer Weise gerade in Fragen der Einbürgerung. Dieser Exklusivitätsanspruch zementiert die bereits bestehende Exklusivität und zieht sich wie ein roter Faden bis in die kulturelle Teilhabe, die zwar Ausländer/innen offen steht, zumal die Ausländer/innen auch – wie in der Wirtschaft – gebraucht werden. Aber nicht selten werden Vorbehalte gegenüber Ausländerinnen und Ausländer in Führungspositionen in Kultur, Sport, Wirtschaft etc. laut und ein latenter Anspruch von „Liechtenstein zuerst“ schimmert durch oder wird sogar ausdrücklich gefordert. Andererseits – oder konsequenterweise – muss festgestellt werden, dass Ausländer/innen unterdurchschnittlich häufig in ehrenamtlicher Tätigkeit engagiert sind³⁵, was sowohl aus dem Blickwinkel der Integration und des sozialen Zusammenhalts, wie auch aus dem Blickwinkel des Nutzens von Freiwilligenarbeit bedauerlich ist.

Sozialer Zusammenhalt und Optimierung von Ressourcen

Seit dem Jahr 2010 werden in der Statistik Liechtensteins Indikatoren der Nachhaltigkeit erfasst. Vier der 55 Indikatoren bilden die Dimension des sozialen Zusammenhalts ab. Diese vier Indikatoren sind Ungleichheit in der Erwerbsverteilung, Gymnasialquote, frühzeitiger Schulabgang und Frauenanteil im Landtag. Ein Teil

³⁴ Vgl. Regierung 2011b zum kommunalen Wahlrecht von niedergelassenen Ausländer/innen und Auslandschweizer/innen.

³⁵ Volkszählungsergebnis von 2010 bei Marxer 2011, S. 115.

der Indikatoren weist also einen Zusammenhang mit Migration auf, es werden aber auch Differenzen nach Geschlecht ermittelt.³⁶ Es zeigt sich, dass in Liechtenstein bei drei der vier Teilindikatoren des sozialen Zusammenhalts eine Entwicklung entgegen dem gewünschten Trend festgestellt wird. Eine ähnlich negative Entwicklung weist nur der Themenbereich der Mobilität auf – was ebenfalls in den Kontext der Migration gestellt werden kann.

Gilgen kommt in seiner Analyse zum Schluss, dass unter den gegebenen Bedingungen einer kulturellen Pluralisierung ein interkultureller Lernprozess initiiert werden sollte, nicht nur aus sozialen Gründen, sondern auch aus wirtschaftlichen Gründen, um die Ressourcen für die Herausforderungen des Weltmarktes, die zunehmend multikulturelles Know-How bedingen, optimal zu fördern. Gefragt ist demnach weniger das Bestreben, eine illusionäre „liechtensteinische“ Identität protektionistisch, quasi in einem Reservat, zu konservieren, sondern die Pluralisierung als Realität anzuerkennen und daraus eine „liechtensteinische Identität“ zu entwickeln, die sich per se als multikulturell und pluralistisch versteht. Die damit einhergehende Anerkennung von Differenz in der Gesellschaft sollte dabei nicht nur auf Toleranz fassen, also einer generösen Duldung des Anderen, sondern sollte von Respekt, also Wertschätzung und Anerkennung des Anderen, geprägt sein. Dies bezieht sich nicht nur auf das Verhältnis zwischen liechtensteinischen und anderen Staatsangehörigen, sondern umfasst die gesamte Gesellschaft in ihrem Facettenreichtum.

INKLUSION, EXKLUSION, PARTIZIPATION

Eng verknüpft mit der Frage der kulturellen Pluralisierung, der Respektierung von Unterschieden und von unterschiedlichen Meinungen ist auch die Frage nach der politischen Teilhabe.³⁷ Wie bereits weiter oben beschrieben, werden in Liechtenstein auf unterschiedlichen politischen Ebenen Zutrittsrechte vergeben. Zuoberst stehen die Gemeindebürger/innen, die in der Bürgergemeinde Wohnsitz haben, gefolgt von den Liechtensteiner/innen, die nicht in ihrer Bürgergemeinde wohnen, schliesslich die Ausländer/innen, weiter differenziert nach Herkunft und Aufenthaltsstatus. Zweifellos sind in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten manche Gesetzesbestimmungen zugunsten einer partiellen Öffnung geändert worden. Der Prozess ist aber noch nicht abgeschlossen. Aufschlussreich wäre eine Verortung Liechtensteins im Ländervergleich des Index der Migration und Integration.³⁸ Dort liegen die Schweiz und Österreich unter 31 untersuchten, meist europäischen Ländern auf den Rängen 23 und 24, Deutschland auf Rang 12. Als Kriterien der Integration gelten jeweils mehrere In-

³⁶ Amt für Statistik 2012 (Indikatoren). Der Indikator „Sozialer Zusammenhalt“ beinhaltet Daten zum Vergleich des Erwerbseinkommens der obersten und untersten 20 Prozent der Gesellschaft, zur Gymnasialquote von In- und Ausländern, zu frühzeitigen Schulabgängern nach Staatsangehörigkeit und zum Frauenanteil im Landtag.

³⁷ Vgl. D'Amato (2005) mit einem Vergleich des langen Weges zur Verbesserung der Rechte von Zuwandernden in Frankreich, Deutschland und der Schweiz.

³⁸ British Council und Migration Policy Group 2011.

diktoren der Themenkomplexe Mobilität des Arbeitsmarktes, Familienzusammenführung, Bildung, Politische Partizipation, Dauerhafter Aufenthalt, Einbürgerungsmöglichkeiten sowie Antidiskriminierung. Man sieht diesen Themenkomplexen an, dass eine weitgehende rechtliche Gleichstellung einen sehr hohen Stellenwert in der Beurteilung der Integrationsbereitschaft und -leistung einer Gesellschaft einnimmt. Für ein hohes Mass an Gleichheit in einer Gesellschaft sprechen nicht nur humanitäre und soziale Gründe, sondern ebenso ökonomische, da ungleiche Gesellschaften zu mehr Gewalt, Krankheiten und vielen weiteren negativen Erscheinungen tendieren. Gemäss Wilkinson und Pickett gibt es zahlreiche wissenschaftliche Befunde, die belegen, dass gerechtere Gesellschaften für alle besser sind.³⁹

Differenzierung nach Bürgerkategorien

Im Sinne einer partiellen Modernisierung ist etwa die Lockerung der Einbürgerungsbestimmungen seit den 1970er Jahren zu verstehen, zunächst für Frauen, die mit der Heirat eines Ausländers das liechtensteinische Bürgerrecht verloren hatten, dann für deren Kinder und für deren Ehegatten, schliesslich auch im Jahr 2000 die erleichterte Einbürgerung für langjährig ansässige Ausländer/innen ohne Heirats- und Verwandtschaftsbezug zu liechtensteinischen Staatsangehörigen. Im Gemeindegesetz von 1996 wurde neu geregelt, dass Bürger/innen aus anderen Gemeinden nach fünf Wohnsitzjahren das Bürgerrecht der neuen Wohngemeinde annehmen können und damit auch in Angelegenheiten der Gemeindebürger stimmberechtigt werden. Im Gegenzug muss das angestammte Gemeindebürgerrecht aufgegeben werden. In manchen Gemeinden wurden nach der Einführung des Gesetzes über Bürgergenossenschaften (LGBl. 1996 Nr. 77) die Nutzungsrechte der Bürger/innen vom Gemeindevermögen abgesondert und Bürgergenossenschaften ins Leben gerufen, die somit eine neue „Bürger“-Kategorie schufen.⁴⁰ Diese Genossenschaften, die nicht in allen Gemeinden eingeführt wurden, sind Körperschaften öffentlichen Rechts, deren Mitglieder sich aus den vormaligen Mitgliedern der Bürgerversammlung zusammensetzen sowie weiteren Bürgern, auch ausserhalb der Gemeinde, die einen gesetzlichen Anspruch darauf haben. Durch Abstammung, Heirat und anderes werden neue Mitglieder, auch Ausländer/innen, aufgenommen, sofern sie nicht Mitglied in einer anderen Bürgergenossenschaft sind. Andere Mitglieder können ebenfalls aufgenommen werden, wobei diese Kategorie auf „Landesbürger“ (beiderlei Geschlechts) beschränkt ist.

Trotz tendenzieller Öffnung gibt es in Liechtenstein auf Landes- und Gemeindeebene immer noch ein Kompetenzgefälle, welches nicht nur zwischen liechtensteinischen und ausländischen Staatsangehörigen unterscheidet, sondern noch zwischen weiteren Bürgerkategorien differenziert. Der gesellschaftlichen Inklusion, also dem Einschlusses aller Gesellschaftsmitglieder, ist eine solche Differenzierung nicht förderlich.

³⁹ Wilkinson & Pickett 2012.

⁴⁰ Gesetz vom 20. März 1996 über die Bürgergenossenschaften.

Stattdessen würde sich anbieten, die ohnehin leicht abseits stehende ausländische Bevölkerung stärker in das gesellschaftliche und politische Geschehen Liechtensteins zu involvieren. Dies wäre jedoch nicht bloss als Geschenk an die Zuwandernden zu interpretieren. Ein stärkerer Einbezug aller Mitglieder der Gesellschaft, die sozial am Rande stehen (unabhängig von der Staatsbürgerschaft) oder politisch mit weniger Rechten ausgestattet sind, ist auch im Interesse der Aufnahmegesellschaft. Ressourcen können optimal gefördert werden, die Teilhabe an der Gesellschaft wird aktiviert, die Identifikation mit Staat und Gesellschaft verstärkt.⁴¹

Politische Teilhabe

Im Beitrag von Marxer zu dieser Studie wird die Thematik der politischen Rechte, namentlich bei Wahlen und Abstimmungen, ausführlich dargestellt. Es zeigt sich, dass im Zeitalter zunehmender grenzüberschreitender Mobilität, was im Übrigen auch (auswandernde) Liechtensteiner/innen betrifft, ein exklusives Wahlrecht nur für Staatsangehörige mit Wohnsitz im eigenen Staat, den Lebensrealitäten nicht mehr entspricht. Die Moderne ist geprägt von Mobilität, im Falle Liechtensteins besonders schnell von grenzüberschreitender Mobilität, welcher eine enge lokale Fixierung politischer Rechte zuwider läuft. In Liechtenstein kommt verschärfend hinzu, dass die Fristen zur erleichterten Einbürgerung extrem hoch sind und zudem die doppelte Staatsbürgerschaft bei Einbürgerungen nicht erlaubt ist. So lebt in Liechtenstein ein künstlich hoch gehaltener Anteil an Ausländer/innen, die von den formellen politischen Teilnahmerechten (Wahlen, Abstimmungen) in Liechtenstein ausgeklammert sind.

Aus grundrechtlicher Perspektive stellt sich die Frage, ob es in Ordnung ist, wenn von den Bürgerinnen und Bürgern heute ein hohes Mass an Mobilität verlangt wird – etwa im Zuge der Rekrutierung von ausländischen Arbeitskräften –, damit aber der Verlust von Wahlrechten verbunden ist. Es hat lange gedauert, bis sich in Europa das allgemeine Wahlrecht durchgesetzt hat und schliesslich 1984 auch in Liechtenstein das Stimm- und Wahlrecht für Frauen definitiv eingeführt und somit „allgemein“ wurde. Niemand zweifelt daran, dass es sich hierbei um ein Grundrecht handelt. Hinzu kommt, dass die in Liechtenstein wohnhaften Ausländer/innen in Liechtenstein Steuern zahlen, über die Verwendung der Mittel jedoch nicht mitentscheiden können.

Im Bericht von Marxer zu dieser Studie wird daher angeregt, mindestens das kommunale Wahlrecht für Ausländer/innen zu prüfen, zumal dies innerhalb der Europäischen Union für Unionsbürger/innen zwingend, für weitere Ausländer/innen nach Ermessen der einzelnen Staaten bereits gewährleistet ist. Liechtenstein würde damit keinen neuen Trend setzen, sondern zum europäischen Standard aufschliessen. Luxemburg steht mit einem Ausländeranteil von 43 Prozent vor einer ähnlichen Ausgangslage wie Liechtenstein, hat sich aber nicht gescheut, die Wahlteilnahme

⁴¹ Vgl. Council of Europe 2010.

der Ausländer/innen auf kommunaler Ebene generell, nicht nur den Unionsbürger/innen, zu ermöglichen. Daraus ist keine Fremdbestimmung durch Ausländer/innen entstanden. In den europäischen Staaten wird sogar bemängelt, dass die Wahlteilnahme der Ausländer/innen schwach sei, weshalb nach Massnahmen gesucht wird, die Bürger/innen stärker zur politischen Partizipation zu motivieren und zu aktivieren.⁴²

Restriktive Einbürgerungsbestimmungen

Ein weit stärkerer Integrationsschritt, der automatisch die Teilnahme bei Wahlen sowohl auf Gemeinde- wie auch auf Landesebene ermöglicht, ist die Einbürgerung. Wie mehrfach erwähnt, herrschen diesbezüglich in Liechtenstein im internationalen Vergleich sehr restriktive Bestimmungen (siehe im Detail den Bericht von Sochin d'Elia in dieser Studie). Auch in dieser Hinsicht wäre eine Annäherung an die europäischen Standards sinnvoll, wobei in der Ausgestaltung der Einbürgerungsbestimmungen eine grosse Spannweite zu verzeichnen ist. Die meisten potentiell Einzubürgernden sind bereits hervorragend integriert, sind vielfach mit einem Liechtensteiner oder einer Liechtensteinerin verheiratet und haben Kinder mit einem liechtensteinischen Pass. Bei vielen von ihnen könnte der Hinderungsgrund für ein Einbürgerungsgesuch darin liegen, dass sie die angestammte Staatsbürgerschaft ablegen müssten. Diesbezüglich liegen allerdings keine Umfragedaten vor. Das Verbot der doppelten Staatsbürgerschaft bei Einbürgerungen ist heute jedoch nicht mehr angezeigt, da doppelte Staatsbürgerschaft ohnehin nicht ganz verhindert werden kann – etwa wenn Liechtensteiner/innen einen Ausländer/eine Ausländerin heiraten oder im Fall von Kindern mit gemischtnationalen Eltern. Die Volkszählung 2010 weist mehr als einen Fünftel an liechtensteinischen Staatsangehörigen aus, die mindestens eine weitere Staatsbürgerschaft haben. Von Einbürgerungswilligen zu verlangen, dass sie die angestammte Staatsbürgerschaft aufgeben, ist daher nicht mehr gerechtfertigt und einer vollständigen Integration hinderlich.⁴³

Ein Grossteil der Ausländer/innen in Liechtenstein lebt seit mehr als zehn Jahren in Liechtenstein, wie weiter oben gezeigt wurde. Ein Modell einer zügigeren Einbürgerungspraxis, das im Beitrag von Marxer zu dieser Studie vorgestellt wird, könnte sein: Erleichterte Einbürgerung nach 20 Wohnsitzjahren, wobei die Jugendjahre sowie die Jahre nach Erlangung der Niederlassung doppelt zählen. Die Niederlassungsbewilligung bekommt gemäss Gesetz nur, wer bereits einen Integrationstest erfolgreich bestanden hat. Ein definiertes Niveau an Integration ist damit sozusagen amtlich formell festgestellt. Die Niederlassung kann in der Regel nach fünf Jahren Aufenthalt erfolgen. Von da an würden weitere 15 Wohnsitzjahre fehlen, die aber nach diesem Vorschlag ab der Niederlassungsbewilligung halbiert würden. Also wäre nach diesem

42 Europäische Kommission – Pressemitteilung vom 9. März 2012: „Kommissionsbericht: Hindernisse für EU-Bürger bei der Ausübung des kommunalen Wahlrechts noch nicht vollständig beseitigt“.

43 Ausführlicher zur doppelten Staatsbürgerschaft Sochin 2012d.

Beispiel eine erleichterte Einbürgerung nach 12,5 Wohnsitzjahren möglich.⁴⁴ Die weiteren Einbürgerungsverfahren, so etwa die beschleunigte, erleichterte Einbürgerung infolge Ehe mit einem Liechtensteiner/einer Liechtensteinerin, könnten beibehalten werden. Mit der skizzierten Lockerung der Einbürgerungsbestimmungen würde der künstlich geschaffene hohe Ausländeranteil vermutlich massiv gekürzt, insbesondere wenn die angestammte Staatsbürgerschaft beibehalten werden könnte. Ob im gleichen Zuge die politisch motivierte Drittelsbegrenzung beibehalten oder schrittweise gesenkt würde, wäre gesondert zu diskutieren und ist letztendlich politisch zu entscheiden.

RESÜMEE

I.

Der nationale Handlungsspielraum in der Zuwanderungspolitik ist durch die vertragliche Einbindung in den Europäischen Wirtschaftsraum, die engen Beziehungen zur Schweiz und weitere völkerrechtliche Vereinbarungen und Mitgliedschaften, welche Aspekte der Migration, der Grund- und Menschenrechte und Ähnliches abdecken, limitiert. Insbesondere das EWR-Abkommen hat zu einer Neuausrichtung der Zuwanderungspolitik geführt, welche sich in festgelegten Netto-Zuwanderungsquoten, in erleichtertem Familiennachzug und generell verbessertem Rechtsschutz der Unionsbürger/innen niederschlägt. Schweizerische Staatsangehörige geniessen einen ähnlichen Status, während Drittstaatsangehörige schlechter gestellt sind. Nationale Zuwanderungspolitik bewegt sich in diesem internationalen Handlungskorsett.

II.

Historisch betrachtet widerspiegelt die Migrationsgeschichte weitgehend die Wirtschaftsgeschichte Liechtensteins. Auf Abwanderung im 19. Jahrhundert folgte intensive und bis in die Gegenwart anhaltende Zuwanderung in der wirtschaftlichen Boomphase nach dem Zweiten Weltkrieg. Menschen folgen weitgehend den materiellen Perspektiven. Die Gesetzgebung betreffend Zuwanderung, Integration und Einbürgerung hat in dieser Zeit markante Wechsel durchlaufen. Ausländer/innen waren und sind als Arbeitskräfte willkommen, da notwendig. Gleichzeitig sah die Bevölkerung materielle Nachteile, wenn es um die Teilung des Bürgernutzens ging, oder man sah die liechtensteinische Identität in Gefahr und pflegt dadurch bis in die Gegenwart einen Exklusivitätsanspruch des Liechtensteinischen. Dies äussert sich beispielsweise in einer restriktiven Zuwanderungs- und Einbürgerungspolitik.

⁴⁴ Dies wäre eine Annäherung an die Schweizer Gepflogenheit, wonach eine Einbürgerung nach zwölf Wohnsitzjahren möglich ist. Siehe Bericht des Bundesamtes für Migration: http://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/migration/buergerrecht/berichte/ber_buergerrechte-d.pdf.

III.

Die zunehmende Zahl an Grenzgängern dient in Liechtenstein gegenwärtig als Puffer, um das Bedürfnis der Wirtschaft nach Arbeitskräften zu befriedigen, ohne die Zahl der Ausländer/innen in der Wohnbevölkerung um die entsprechende Zahl sowie deren Angehörige zu erhöhen. Aufgrund des EWR-Abkommens kann die Zahl der Grenzgänger nicht limitiert werden, solange sie einen Arbeitsplatz nachweisen können. Seit Inkrafttreten des EWR-Abkommens hat dementsprechend die Zahl der in Liechtenstein Wohnhaften und Erwerbstätigen um rund 2'000, diejenigen der Grenzgänger dagegen um rund 9'000 zugenommen. Je nach Perspektive kann das Ausweichen auf Grenzgänger anstelle einer massiven Zuwanderung hinsichtlich der nationalen und kulturellen Identität, des Siedlungsdrucks, der Immobilienpreise, der Erhaltung von Naturwerten und anderer ökologischer Belastungen als Vorteil interpretiert werden. Andererseits können der Abfluss an Steuergeldern und Konsumausgaben, grenzüberschreitender Verkehr, schwache Identifikation von Beschäftigten mit Liechtenstein oder ein Ungleichgewicht zwischen Wohnsiedlungen und Industrie-/Gewerbebezonen als kritische Faktoren angeführt werden. Je nach Gewichtung der Faktoren fällt die Beurteilung des Berufspendlerwesens unterschiedlich aus. Es liegen keine gesicherten Umfragedaten vor, die abschätzen liessen, wie gross der Zustrom nach Liechtenstein wäre, wenn die Zulassungsbeschränkungen vollständig wegfallen würden (wobei eine vollständige Öffnung derzeit auch nicht ernsthaft zur Diskussion steht).

IV.

Unter der Annahme einer weiterhin positiven wirtschaftlichen Entwicklung in Liechtenstein wird die Zahl der Arbeitskräfte in Liechtenstein weiter zunehmen – egal ob als in Form von in Liechtenstein wohnhaften Zugewanderten oder als Grenzgänger/innen. Die demografische Entwicklung macht dies notwendig, da die Geburtenrate nicht einmal das Bevölkerungsniveau konstant hält. Das Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen verschiebt sich ohne Zuwanderung noch dramatischer zulasten der Erwerbstätigen. Die steigende Lebenserwartung übt zusätzlichen Druck auf die Sicherung der Sozialsysteme aus, die auch in Liechtenstein bereits eine Nachhaltigkeitslücke aufweisen. Eine rechtzeitige Korrektur erscheint daher angebracht. Unabhängig davon ist zu überlegen, ob die allenfalls im gleichen Rhythmus ansteigende Beschäftigtenzahl weiterhin weitgehend mit Grenzgängern aufgefangen werden soll oder ob stärkere Zuwanderung zugelassen werden sollte. Diese Diskussion ist aus staatlicher Perspektive ebenso zu führen wie aus wirtschaftlicher, politischer, ökologischer und sozialer.

V.

Der Landschaftsraum Alpenrheintal ebenso wie Liechtenstein als Teil davon ist einem starken ökologischen Druck ausgesetzt. Verkehr, Energieverbrauch, Landschaftsverbrauch, Verlust von Naturräumen, Artenschwund etc. weisen darauf hin. Zuneh-

mende Zuwanderung erhöht die Belastungen. Viele dieser Belastungen sind regional zu betrachten und auch nur regional zu lösen, denn Liechtenstein ist nicht nur über Pendlerströme, sondern auch in zahlreichen weiteren Dimensionen (u.a. Einkauf, Freizeit, Gesundheits-, Bildungs- und Verkehrsinfrastruktur) eng mit seinen Nachbarn verflochten. Man ist aufeinander angewiesen. Die Massnahmen, die im Bereich einer gezielten Raumordnungspolitik, einer regional ausgerichteten Verkehrs- und Energiepolitik und in weiteren Planungsbereichen zu ergreifen sind, drängen sich mit oder ohne Zuwanderung in ähnlicher Form auf. Verstärkte Zuwanderung setzt allerdings noch effizientere Planung und Lenkung voraus, wenn Lebensqualität auch bei anhaltendem Wachstum erhalten werden soll.

VI.

Liechtenstein hat in den vergangenen Jahrzehnten eine Mentalitätsentwicklung hin zu einer modernen Gesellschaft durchlaufen. Die Kleinheit des Landes und die beschränkten Ressourcen bringen es mit sich, dass man schnell Staatsgrenzen überschreitet. Mobilität ist fast unmittelbar grenzüberschreitend und ohnehin zur Realität geworden. Dieser Offenheit widersprechen teilweise gesetzliche Regelungen, die ihre Wurzeln in der Vergangenheit haben. Anpassungen an die internationalen Standards wären daher zu überlegen, nicht zuletzt im Interesse Liechtensteins beziehungsweise einer sozial stark verwobenen, inklusiven Gesellschaft. Solche Überlegungen betreffen die Zuwanderung selbst, die Einbürgerungspraxis, die im internationalen Vergleich trotz aller Reformen nach wie vor restriktiv ist, wie auch das Verbot der doppelten Staatsbürgerschaft, das vermutlich viele langjährig in Liechtenstein Wohnhafte von einem Einbürgerungsgesuch abhält, bis hin zu politischen Teilnahmerechten, etwa dem kommunalen Wahlrecht, wie es innerhalb der EU für Unionsbürger/innen praktiziert wird. Der statistisch ausgewiesene hohe Ausländeranteil hängt wesentlich mit einer traditionell sehr zurückhaltenden Einbürgerungspraxis zusammen.

VII.

Zuwanderung stellt eine kulturelle Herausforderung dar. Theoretisch stösst im Fall von Zuwanderung eine Migrantenkultur auf eine einheimische Kultur, was zu Auseinandersetzungen, zu Anpassungen, zu Reibungen und Befruchtungen führen kann. Liechtenstein ist längst zu einem multikulturellen Land geworden. Kulturelle Unterschiede gehen dabei nicht notgedrungen entlang von Nationalitäten, kulturellen Grossräumen, Sprachen oder Religionen. Der kulturelle Pluralismus zeigt sich auch innerhalb definierter Gruppen, etwa den Liechtensteinern/Liechtensteinerinnen. Ein Hinweis darauf sind die unterschiedlichen Einstellungen zu Sachfragen in Volksabstimmungen. Selbst Individuen weisen keine uniforme Kultur auf, sondern bewegen sich in Widersprüchen und vielfältigen Erscheinungsformen. Der Anspruch nach einer Einheitskultur ist daher theoretisch und praktisch nicht einzulösen. Insofern ist auch die Forderung nach einer Anpassung an die nationale Kultur ein Schlagwort, das wenig aussagt. Letztlich bestimmen die Verfassung und die Gesetze, wo die

Grenzen des eigenen Verhaltens sind. Vor diesem Hintergrund sind Bemühungen zu begrüßen, die den rechtlichen Grundkonsens stärken. Darüber hinaus sollte sich die Gesellschaft eher überlegen, wie die vorhandene kulturelle Vielfalt und die personellen Fähigkeiten und Ressourcen optimal gefördert und eingesetzt werden können, anstatt der Illusion einer kulturellen Einheitlichkeit zu verfallen.

VIII.

Unter dem Motto „Fordern und Fördern“ wird in Liechtenstein, wie auch in vielen anderen Staaten, Integrationspolitik organisiert. Sprachkenntnisse und Kenntnisse über Staat und Gesellschaft können das Zusammenleben erleichtern. Es kann aber als diskriminierend empfunden werden, wenn für verschiedene Ausländergruppen unterschiedliche Standards gelten. Generell sollte das Ziel verfolgt werden, keine Diskriminierung in der Gesellschaft zu dulden oder zu begünstigen. Dies betrifft nicht nur das Verhältnis zwischen Ausländer/innen und Liechtensteiner/innen, sondern alle sozialen Schichten unabhängig von der Staatsbürgerschaft und dem Aufenthaltsstatus. Oder mit dem Buchtitel von Wilkinson und Pickett gesprochen: „Gleichheit ist Glück“, und gerechtere Gesellschaften sind für alle besser.

WEITERGEHENDER FORSCHUNGSBEDARF

In den verschiedenen Teilberichten zu dieser Studie ist zahlreicher Forschungsbedarf skizziert worden. Je genauer man analysiert oder analysieren will, umso mehr sieht man Lücken in den Daten und Befunden über die Migration in, aus und via Liechtenstein. Einige Forschungsideen werden an dieser Stelle vorgestellt. Es sei aber auch auf die Separatberichte in dieser Studie verwiesen.

Statistik

In der liechtensteinischen Statistik fehlen teilweise hilfreiche und zielführende Datenerhebungen oder die Daten sind nicht detailliert genug aufgeschlüsselt.

- Die Bewilligungspraxis bei der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen und anderem beim Ausländer- und Passamt ist in der Statistik nur unzureichend erfasst. Die EWR-Vorgaben bezüglich Wettbewerbsneutralität und Diskriminierungsfreiheit sind nicht nachvollziehbar.
- Die Statistik erfasst Zu- und Abwanderung nicht separat, sondern weist nur die Veränderungen gegenüber dem letzten Erhebungszeitpunkt aus. Wie viel Zu- und Abwanderung sich hinter dem entsprechenden Saldo verbirgt, ist ungewiss. Es sollte daher eine detaillierte Zu- und Abwanderungsstatistik erstellt werden. Diese sollte auch Aufschluss über Personenmerkmale geben (Staatsbürgerschaft, Herkunftsland, berufliche Qualifikationen) sowie den Grund der Migration (Heirat, Arbeit, Ausbildung, Familiennachzug etc.).

- Bei der Migrationsstatistik sollte auch erfasst werden, in welchem Alter Zu-/Abwanderung erfolgt und in welchem Kontext sie mit dem Arbeitsmarkt steht (Beschäftigung, Branche, Qualifikation).
- Die Lohnstatistik sollte nach Branchen, Qualifikation, Wohnort, Staatsbürgerschaft, Geschlecht und möglichst weiteren sozio-demografischen Merkmalen aufgeschlüsselt sein.
- Statistiken der Sozialversicherung sollten stärker nach Wohnsitz, Herkunft und weiteren soziodemografischen Merkmalen aufgeschlüsselt sein.
- Die Einbürgerungsstatistik sollte, auch rückwirkend, um die Zahl der Einbürgerungsgesuche ergänzt werden, um die Erfolgsquote von Einbürgerungsgesuchen eruieren zu können. Dies könnte allenfalls auch in einer Sonderstudie über Einbürgerungen geschehen.

Umfragen betreffend Motiven und Einstellungen

- Grenzgänger/innen sollten befragt werden, um die Gründe für das Pendeln in Erfahrung zu bringen sowie das allfällige Bedürfnis abschätzen zu können, in Liechtenstein Wohnsitz zu nehmen. Daraus könnten auch Konsequenzen für Verkehrsströme und anderes abgeleitet und geschätzt werden.
- Ausländer/innen in Liechtenstein sollten zu ihrer Migrationsgeschichte und den Motiven befragt werden, über positive und negative Erfahrungen, über Ressourcen und Qualifikationen, über das Bedürfnis an politischer Teilhabe, über Einbürgerungswünsche (mit oder ohne doppelter Staatsbürgerschaft).
- Liechtensteiner/innen sollten zu ihren Einstellungen gegenüber Ausländerinnen/Ausländern, Migration, Integration befragt werden, um Informationen zur Integrationsbereitschaft beziehungsweise zur Ausländerfeindlichkeit, zu Akzeptanz, Toleranz und Respekt zu erhalten.

Sonderstudien

- Studie zur Verkehrs- und Siedlungsplanung unter Migrationsbedingungen (veränderte soziodemografische Zusammensetzung, Verhaltensänderungen, Bedürfnisentwicklung, Mobilitätszunahme etc.).
- Immobilienmarkt in Liechtenstein und der Region unter Migrationsbedingungen, Wohnort- und Arbeitsplatzmobilität, Kapazitätsanpassungen, Preisentwicklungen, Raumentwicklungsprinzipien für den Agglomerationsraum etc.
- Umfrage über Arbeitsbedingungen und Arbeitszufriedenheit von Beschäftigten nach unterschiedlichem Rechtsstatus (Liechtensteiner/innen im In- und Ausland,

Niedergelassene, Aufenthalter/innen, Grenzgänger/innen), nach Nationalität, beruflicher Position, Qualifikation und Branche.

51

- Verortung Liechtenstein als Länderfall im international vergleichenden Index der Integration und Migration (MIPEX).

Aktion Miteinander (Hrsg.) (1997). „Was ist für Sie (nationale) Identität?“ Umfrage der Aktion Miteinander. Verlag Hasena.

Amt für Statistik (2012): Indikatoren für eine nachhaltige Entwicklung 2012. Vaduz.

Argast, Regula (2012): Einbürgerungen in Liechtenstein vom 19. bis ins 21. Jahrhundert. Zürich/Vaduz: Chronos/Verlag des Historischen Vereins im Fürstentum Liechtenstein.

Ausländer- und Passamt (Hg.) (2010): Liechtenstein - Stärke durch Vielfalt. Integrationskonzept 2010. (Verabschiedet durch die Regierung im Jahr 2010). Ausländer- und Passamt in Zusammenarbeit mit der Kommission für Integrationsfragen und in Abstimmung mit dem Schulamt, dem Amt für Berufsbildung und Berufsberatung, dem Amt für Auswärtige Angelegenheiten sowie dem Arbeitsmarktservice. Vaduz.

Bade, Klaus J. (2012): Migration, Integration und Integrationspanik in Deutschland. In: Wilfried Marxer und Marco Russo (Hg.): Liechtenstein - Stärke durch Vielfalt. Innsbruck: Innsbruck University Press (Edition Weltordnung - Religion - Gewalt, 11), S. 40–81.

Bade, Klaus J.; Emmer, Pieter C.; Lucassen, Leo; Oltmer, Jochen (Hg.) (2007): Enzyklopädie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart. Paderborn: Ferdinand Schöningh.

Biedermann, Klaus (2012): „Aus Überzeugung, dass er der Gemeinde von grossem Nutzen seyn werde“. Zürich/Vaduz: Chronos/Verlag des Historischen Vereins im Fürstentum Liechtenstein.

British Council und Migration Policy Group (Hg.) (2011): Index Integration und Migration III (MIPEX). Die rechtliche Situation von Migrantinnen und Migranten in Europa. (Thomas Huddleston, Jan Niessen in Zusammenarbeit mit Eadaoin Ni Chaoimh und Emilie White). o.O.

Council of Europe (Hg.) (2010): Migrants and their descendants. Guide to policies for the well-being of all in pluralist societies. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Curlle, Edda (2004): Migration in Europa. Daten und Hintergründe. Unter Mitarbeit von Harald W. Lederer, Matthias Neske und Stefan Rühl. Stuttgart: Lucius & Lucius (Forum Migration, 8).

Dahinden, Janine; Piguet, Etienne (2004): Immigration und Integration - ein statistischer Überblick. In: Janine Dahinden und Etienne Piguet (Hg.): Immigration und Integration in Liechtenstein. Zürich: Seismo, S. 55–179.

D'Amato, Gianni (2005): Vom Ausländer zum Bürger. Der Streit um die politische Integration von Einwanderern in Deutschland, Frankreich und der Schweiz. 3. Aufl. (orig. 1998). Münster: Lit Verlag.

Dörfler, Sonja; Buchebner-Ferstl, Sabine; Tazi-Preve, Mariam Irene (2012): „Ich bin jung, ich muss noch viel machen“. Lebenskonzepte und -verläufe von Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund in Österreich. Opladen, Berlin & Toronto: Budrich UniPress (Reihe Familienforschung, 24).

Droege, Peter; Genske, Dieter; Jödecke, Thomas; Roos, Melina; Ruff, Ariane (2012): Erneuerbares Liechtenstein. Vaduz. Universität Liechtenstein.

Düvell, Frank (2006): Europäische und internationale Migration. Einführung in historische, soziologische und politische Analysen. Hamburg: Lit Verlag.

Forschungsgemeinschaft PISA Deutschschweiz/FL (Hg.) (2011): PISA 2009: Porträt des Fürstentums Liechtenstein. Unter Mitarbeit von Grazia Buccheri, Nadja Abt Gürber und Christian Brühwiler. St. Gallen.

Forum Liechtenstein (Hg.) (1994): Integration der Ausländer in Liechtenstein. Bericht und Schlussfolgerungen einer Meinungsumfrage. Vaduz.

Geiger, Peter (1974): Die Ausländer in der Geschichte des Fürstentums Liechtenstein. In: Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hg.): Jahrbuch des Historischen Vereins. Vaduz: Verlag des Historischen Vereins (74), S. 7–49.

Grunder, Hans-Ulrich (Hg.) (2009): Dynamiken von Integration und Ausschluss in der Schweiz. Zürich: Seismo.

Gstöhl, Sieglinde (1999). Wir sind wer! Wer sind wir? Laute Gedanken zur liechtensteinischen Identität. Festvortrag zum 70. Geburtstag von Fürstlichem Justizrat Dr.Dr.h.c. Gerard Batliner, gehalten am Liechtenstein-Institut in Bendern am 18. Dezember 1998. Kleine Schriften Nr. 30. Vaduz. Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Hammarberg, Thomas (2011): Human rights in Europe: no grounds for complacency. Viewpoints by Thomas Hammarberg. Council of Europe Commissioner for Human Rights. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Heeb-Fleck, Claudia; Marxer, Veronika (2002): Die liechtensteinische Migrationspolitik. Im Spannungsfeld nationalstaatlicher Interessen und internationaler Einbindung 1945 bis 1981. In: Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hg.): Jahrbuch des Historischen Vereins. Vaduz: Verlag des Historischen Vereins (101), S. 153–184.

Heeb-Fleck, Claudia; Marxer, Veronika (2004): Die liechtensteinische Migrationspolitik im Spannungsfeld nationalstaatlicher Interessen und internationaler Einbindung 1945-1981. In: Janine Dahinden und Etienne Piguet (Hg.): Immigration und Integration in Liechtenstein. Zürich: Seismo, S. 11–54.

Institut für Demoskopie Allensbach (1977). Das Image des Fürstentums Liechtenstein in sieben Ländern. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, in: Liechtensteinische Akademische Gesellschaft (Hrsg.): Das Bild Liechtensteins im Ausland. Liechtenstein Politische Schriften Bd. 7. Vaduz. Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft. S. 9-101.

Institut für Demoskopie Allensbach (1999). Das Fürstentum Liechtenstein von aussen betrachtet. Bericht über eine demoskopische Umfrage in 21 Ländern. Liechtenstein Politische Schriften Bd. 25. Vaduz. Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

International Organization for Migration (IOM) (2011): World Migration Report 2011. Communicating Effectively about Migration. Geneva.

Jansen, Norbert (1976): Nach Amerika! Geschichte der liechtensteinischen Auswanderung nach den Vereinigten Staaten von Amerika. In: Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hg.): Jahrbuch des Historischen Vereins. Vaduz: Verlag des Historischen Vereins (76), S. 1-222.

Jansen, Norbert (Hrsg.) (1977). Das Image Liechtensteins in der ausländischen Presse. Eine Untersuchung über die Liechtenstein-Berichterstattung des Jahres 1975, in: Liechtensteinische Akademische Gesellschaft (Hrsg.) Das Bild Liechtensteins im Ausland. Liechtenstein Politische Schriften Bd. 7. Vaduz. Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft. S. 103-149.

Jansen, Norbert (Hrsg.) (2001). Beiträge zur liechtensteinischen Identität. 50 Jahre Liechtensteinische Akademische Gesellschaft. Liechtenstein Politische Schriften Bd. 34. Schaan. Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Jansen, Norbert; Schurti, Pio (1998): Nach Amerika! Auswanderung im 19. und 20. Jahrhundert. Vaduz/Zürich: Verlag des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein/Chronos Verlag.

Kellenberger, Ralph (1996): Kultur und Identität im kleinen Staat: das Beispiel Liechtenstein. Bonn: ARcult Media.

Landtag des Fürstentums Liechtenstein (2011): Interpellationsbeantwortung zur aktuellen und zukünftigen Zulassungs- und Einwanderungspolitik (Nr. 38/2011). In: Landtagsprotokoll der Sitzung vom 18. Mai 2011, S. 607-625.

Längle, Alicia (1998). „The Real Piece of Liechtenstein“. Die nationale Identität in Liechtenstein zwischen Revitalisierung und Neuorientierung. Typoskript.

Längle, Alicia (2000). Die nationale Identität Liechtensteins. Eine Momentaufnahme, in: Brunhart, Arthur (Hrsg.): Liechtenstein und die Revolution 1848. Umfeld - Ursachen - Ereignisse - Folgen. Zürich. Chronos Verlag. S. 137-151.

Lederer, Harald W. (2004): Indikatoren der Migration. Zur Messung des Umfangs und der Arten von Migration in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Ehegatten- und Familiennachzugs sowie der illegalen Migration. Diss. Univ. Bamberg. Bamberg: Europäisches Forum für Migrationsstudien.

Liechtensteinische Akademische Gesellschaft (Hg.) (1974): Ausländer in Liechtenstein. Bericht über die Dreikönigstagung am 5. Januar 1974 im „treffpunkt ebenholz“. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Kleine Schriften, 1).

Liechtensteinische Akademische Gesellschaft (Hrsg.) (1973) Beiträge zum liechtensteinischen Selbstverständnis. Liechtenstein Politische Schriften Bd. 3. Vaduz. Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Liechtensteinische Akademische Gesellschaft (Hrsg.) (1977) Das Bild Liechtensteins im Ausland. Liechtenstein Politische Schriften Bd. 7. Vaduz. Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Marxer, Veronika (2008): Fordern und Fördern: Perspektiven der liechtensteinischen Integrationspolitik. Bendern (Beiträge Liechtenstein-Institut, 43).

Marxer, Veronika (2012): Vom Bürgerrechtskauf zur Integration. Einbürgerungsnormen und Einbürgerungspraxis in Liechtenstein 1945-2008. Zürich/Vaduz: Chronos/Verlag des Historischen Vereins im Fürstentum Liechtenstein.

Marxer, Wilfried (2006): Nationale Identität. Eine Umfrage aus Anlass 200 Jahre Souveränität des Fürstentums Liechtenstein. In: Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hg.): Jahrbuch des Historischen Vereins. Vaduz: Verlag des Historischen Vereins (104), S. 197–235.

Marxer, Wilfried (2007): Migration und Integration in Liechtenstein. Geschichte, Probleme, Perspektiven. Studie zuhanden der NGO-Arbeitsgruppe „Integration“ (Mitarbeit: Manuel Frick). Bendern (Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, 8).

Marxer, Wilfried (2008): Ausländerinnen und Ausländer in Liechtenstein: Soziale und politische Dimensionen. Bendern (Beiträge Liechtenstein-Institut, 41).

Marxer, Wilfried (2010): Zuwanderungsbedingte Sozialbedürfnisse und deren Bewältigung im Kleinstaat am Beispiel des Fürstentums Liechtenstein. Beitrag zum 60. AWR-Kongress vom 30.9. bis 1.10 2010 in Berlin. In: AWR Bulletin. Vierteljahresschrift für Flüchtlingsfragen 48 (57) (2-3), S. 130–145.

Marxer, Wilfried (2011). Zahlen und Fakten zur Menschenrechtssituation in Liechtenstein. Statusbericht 2011 (Hrsg. Regierung des Fürstentums Liechtenstein). Vaduz.

Marxer, Wilfried (2012a): Integrationspolitik in Liechtenstein. Beitrag zum 61. AWR-Kongress vom 21. bis 24. September 2011 in Leiden/NL. In: AWR Bulletin. Vierteljahresschrift für Flüchtlingsfragen 50 (59) (1), S. 14–28.

Marxer, Wilfried (2012b): Herkunft Türkei und Ex-Jugoslawien, Wohnsitzland Liechtenstein – Eine Befindlichkeitsstudie. BERN (Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, 34).

Marxer, Wilfried; Russo, Marco (Hg.) (2012): Liechtenstein - Stärke durch Vielfalt. Innsbruck: Innsbruck University Press (Edition Weltordnung - Religion - Gewalt, 11).

Marxer, Wilfried; Sochin, Martina (2008): Protestantische und muslimische Zuwanderung in Liechtenstein seit der Mitte des 19. Jahrhunderts - Integration vor dem Hintergrund religiöser Pluralisierung. In: Schweizerische Zeitschrift für Religions- und Kulturgeschichte SZRKG 102, S. 211–231.

Meier, Josiane (2011). Rücken an Rücken oder Hand in Hand? Ein Plädoyer für grenzüberschreitende Raumplanung im Alpenrheintal. Liechtenstein Politische Schriften Bd. 48. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Meusburger, Peter (1969): Die Vorarlberger Grenzgänger. Alpenkundliche Studien III. Innsbruck: Veröffentlichungen der Universität Innsbruck (Alpenkundliche Studien, 3).

Meusburger, Peter (1970): Die Ausländer in Liechtenstein. Eine wirtschafts- und sozialgeographische Untersuchung. Innsbruck: Universitätsverlag Wagner.

Meusburger, Peter (1981): Bevölkerung und Wirtschaft, Ausländeranteil und Qualifikationsstruktur. In: Wolfgang C. Müller (Hg.): Das Fürstentum Liechtenstein. Ein landeskundliches Portrait. Baden-Baden: Concordia (Veröffentlichung des Alemannischen Instituts Freiburg/Breisgau, 50), S. 147–174.

Möckli, Silvano (2011): Demographischer Kollaps? Was die Schweiz und die Welt erwartet. Glarus/Chur: Rüegger.

OECD (Hg.) (2007): Internationaler Migrationsausblick. Jahresbericht. Paris: OECD Publishing.

OECD (Hg.) (2011): International Migration Outlook: SOPEMI 2011: OECD Publishing.

Oltmer, Jochen (2012): Was ist Migration? Bedingungen, Formen und Folgen räumlicher Bevölkerungsbewegungen in der Geschichte. In: geschichte für heute. zeitschrift für historisch-politische bildung 5 (2), S. 5–19.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2010): Agenda 2020 für das Fürstentum Liechtenstein. Vaduz. Genehmigt in der Regierungssitzung vom 5. Oktober 2010. Vaduz. <http://www.regierung.li/fileadmin/dateien/Downloads/RA-2010-1845-Agenda-2020-05-10-2010.pdf>

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2011a): Interpellationsbeantwortung Nr. 38/2011 zur aktuellen und zukünftigen Zulassungs- und Einwanderungspolitik. Vaduz.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2011b): Interpellationsbeantwortung Nr. 84/2011 betreffend die Einführung des Stimm- und Wahlrechts auf Gemeindeebene für niedergelassene Ausländer/innen und Auslandliechtensteiner/innen. Vaduz.

Schwalbach, Nicole (2012): Bürgerrecht als Wirtschaftsfaktor. Zürich/Vaduz: Chronos/Verlag des Historischen Vereins im Fürstentum Liechtenstein.

Sochin, Martina (2012a): Emigration auf Staatsbeschluss. Mobile Frauen in der Geschichte Liechtensteins. In: Elena Taddei, Michael Müller und Robert Rebitsch (Hg.): Migration und Reisen. Mobilität in der Neuzeit. Innsbruck: Studienverlag (Innsbrucker Historische Studien, 28), S. 351–361.

Sochin, Martina (2012b): Exklusion durch Religion. Vom Umgang mit „den Anderen“ in Liechtenstein im 20. Jahrhundert. In: David Luginbühl, Franziska Metzger, Thomas Metzger, Elke de Pahud Mortanges und Martina Sochin (Hg.): Religiöse Grenzziehungen im öffentlichen Raum. Mechanismen und Strategien der Inklusion und Exklusion im 19. und 20. Jahrhundert. Stuttgart: Kohlhammer, S. 231–243.

Sochin, Martina (2012c): „Man hat es doch hier mit Menschen zu tun!“ Liechtensteins Umgang mit Fremden seit 1945. Zürich/Vaduz: Chronos/Verlag des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein.

Sochin, Martina (2012d): Doppelte Staatsbürgerschaft. Bendern. Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 37.

Thierstein, Alain; Eisinger, Angelus; Forster, Agnes; van Handel, David; Goebel, Viktor (2008): Metamorphosis 100: Liechtenstein in the Year 2068. In: Prinz Michael von Liechtenstein (Hg.): 2068. Vaduz: Liechtenstein Verlag, S. 92–149.

Vatter, Adrian (Hg.) (2011): Vom Schächt- zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie.

Wilkinson, Richard; Pickett, Kate (2012): Gleichheit ist Glück: Warum gerechte Gesellschaften für alle besser sind. 4. Aufl. Berlin: TolkemittVerlag bei Zweitausendeins.

Woyke, Wichard (2006): Migrationspolitik in der Europäischen Union – Wie viele Ausländer kann sich die EU leisten? In: Sigrid Baringhorst, James F. Hollifield und Uwe Hunger (Hg.): Herausforderung Migration - Perspektiven der vergleichenden Politikwissenschaft. Hamburg: Lit Verlag, S. 295–312

EUROPARECHTLICHE UND EUROPA- POLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN DER MIGRATION

Christian Frommelt, Politikwissenschaftler, Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut mit dem Schwerpunkt differenzierte europäische Integration und Rückkoppelungseffekte auf die nationale Politik mit Schwerpunkt Liechtenstein, Lehrbeauftragter an der Universität Liechtenstein.

christian.frommelt@liechtenstein-institut.li / www.liechtenstein-institut.li

| | |
|--|----|
| PERSONENFREIZÜGIGKEIT IM EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSRAUM | 60 |
| DIE VERHANDLUNGEN ZUR SONDERLÖSUNG | 62 |
| DIE SONDERLÖSUNG LIECHTENSTEINS | 64 |
| WEITERE EWR-RECHTLICHE BESTIMMUNGEN | 66 |
| DAS VERHÄLTNIS ZUR SCHWEIZ | 67 |
| DIE UMSETZUNG DES FREIEN PERSONENVERKEHRS IN LIECHTENSTEIN | 69 |
| FAMILIENNACHZUG UND WEITERE HERAUSFORDERUNGEN FÜR LIECHTENSTEIN | 71 |
| ZAHLEN ZUM FREIEN PERSONENVERKEHR IN LIECHTENSTEIN | 74 |
| RECHTSPRECHUNG DES EFTA-GERICHTSHOFES | 77 |
| FAZIT | 79 |
| LITERATUR | 82 |

Was sind die europarechtlichen und europapolitischen Rahmenbedingungen der Migrationspolitik in Liechtenstein? In der vorliegenden Teilstudie werden verschiedene Aspekte dieser Fragestellung diskutiert. Die Teilstudie beschränkt sich dabei auf die rechtlichen und politischen Aspekte, die sich aus der Mitgliedschaft Liechtensteins im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) ergeben.¹ Die EWR-Mitgliedschaft inkludiert den freien Personenverkehr (Freizügigkeit) innerhalb der EWR-Staaten, worunter alle Massnahmen und Regelungen verstanden werden, „die grundsätzlich notwendig sind, um es jedem EWR-Bürger zu ermöglichen und zu erleichtern, von jedem beliebigen Platz innerhalb des EWR-Raumes zu einem anderen zu gehen“.² Aufgrund seiner Kleinräumigkeit wurde Liechtenstein jedoch eine Sonderlösung eingeräumt, wonach ein Anspruch auf Erteilung einer Bewilligung zur Wohnsitznahme nur im Rahmen der staatsvertraglich festgelegten Regelungen und Kontingente besteht. Der freie Personenverkehr beschränkt sich aber nicht nur auf das Recht der Arbeitnehmer und Selbstständigen zur freien Wohnsitzwahl sowie das Recht auf Familiennachzug, sondern erfasst auch Regelungen über die soziale Sicherheit und die Anerkennung von beruflichen Qualifikationen. Durch diese Bestimmungen soll sichergestellt werden, dass Personen, welche von ihrem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch machen, in sozialversicherungsrechtlicher und berufanerkenntnisrechtlicher Hinsicht keine Nachteile erfahren und somit nicht schon aufgrund dieser Benachteiligungen auf die Ausübung ihrer Freizügigkeitsrechte verzichten. Die folgende Teilstudie wird in einem ersten Schritt die allgemeinen rechtlichen Bestimmungen der Personenfreizügigkeit im EWR erklären. Anschliessend wird deren rechtliche Umsetzung und konkrete Anwendung in Liechtenstein dargestellt. Im dritten Teil wird auf aktuelle Probleme hingewiesen, welche sich aus der dynamischen Entwicklung des EU-Rechts im Bereich des Personenverkehrs ergeben könnten.

PERSONENFREIZÜGIGKEIT IM EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSRAUM

Innerhalb der Europäischen Union (EU) bildet die Freizügigkeit eine der vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes und ist somit auch ein integraler Bestandteil des EWR. Vor diesem Hintergrund war es Liechtenstein in den Verhandlungen zum EWR-Abkommen nicht möglich, die Personenfreizügigkeit permanent vom Anwendungsbereich des EWR-Abkommens auszunehmen.³ Allerdings gelang es Liechtenstein in Protokoll 15 zum EWR-Abkommen, ein Übergangsregime zu vereinbaren, welches es Liechtenstein ermöglichte, die seit den 1960er Jahren praktizierte zahlenmässige Beschränkung der Zuwanderung von Ausländern aufrechtzuerhalten. Vor diesem Hintergrund musste Liechtenstein die Regelungen zur Zuwanderung von Ausländern (inklusive Grenzgängern) sowie die diesbezüglichen Arbeitsmarktrestriktionen

1 Weitere völkerrechtliche Regelungen ergeben sich aus der Mitgliedschaft Liechtensteins in der Welthandelsorganisation (WTO), durch die Übernahme der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie der Assoziierung zu den Abkommen zu Schengen und Dublin (siehe Regierung 2011: 20).

2 Regierung 1999: 5.

3 Regierung 1992: 40.

(Stellen-, Berufs-, Branchenwechsel) nicht vor dem 1. Januar 1998 liberalisieren.⁴ Für Grenzgänger galt dabei, dass sie weiterhin täglich an ihren Wohnsitz zurückkehren mussten und nicht wie im EWR-Recht üblich einmal pro Woche. Bis zum 1. Januar 1998 konnte Liechtenstein auch das Saisonierstatut aufrechterhalten. Im Unterschied dazu war das Familiennachzugsrecht für Aufenthalter bereits bis zum 1. Januar 1995 sowie für Saisonarbeiter bis zum 1. Januar 1997 EWR-konform zu gestalten.

Im Protokoll wurde zudem vorgesehen, dass vor Ablauf der Frist eine gemeinsame Überprüfung erfolgt, welche die besondere geografische Lage Liechtensteins zu berücksichtigen hat. Die geografische Lage war auch ein zentrales Argument der Erklärung des EWR-Rats zur Freizügigkeit, welche am 10. März 1995 angenommen wurde. Diese Erklärung fand später Eingang in den Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses, durch welchen im Dezember 1999 die besondere Personenverkehrslösung für Liechtenstein (kurz: Sonderlösung) etabliert wurde. In der Erklärung anerkennt der EWR-Rat, dass Liechtenstein „ein sehr kleines bewohnbares Gebiet ländlichen Charakters mit einem ungewöhnlich hohen Prozentsatz an ausländischen Gebietsansässigen und Beschäftigten hat“.⁵ Ergänzend anerkennt der EWR-Rat „das vitale Interesse Liechtensteins an der Wahrung seiner nationalen Identität“.

Neben Protokoll 15 sah Liechtenstein seine Interessen auch durch die im EWR-Abkommen verankerte Schutzklausel (Art. 112) gewahrt, wonach bei ernstlichen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen oder ökologischen Schwierigkeiten sektoraler oder regionaler Natur eine Vertragspartei einseitig geeignete Massnahmen treffen kann. Die Schutzklausel wurde durch die oben genannte Erklärung des EWR-Rats noch weiter präzisiert. Demnach war es Liechtenstein bei einem „aussergewöhnlichen Anstieg der Zahl der Angehörigen der EG-Mitgliedstaaten oder anderen EFTA-Staaten oder der Zahl der von diesen Staatsangehörigen insgesamt besetzten Arbeitsplätze in der Wirtschaft im Vergleich zu den jeweiligen Zahlen für die gebietsansässige Bevölkerung“⁶ möglich, die Schutzklausel zu beanspruchen.

Im Dezember 1997, also kurz vor Ablauf der Übergangsfrist gemäss Protokoll 15, löste Liechtenstein einseitig die Schutzklausel aus und verabschiedete entsprechende innerstaatliche Massnahmen auf dem Verordnungswege.⁷ Das Vorpreschen Liechtensteins stiess jedoch auf wenig Gegenliebe seitens der Vertragspartner. Es zeigte sich auch, dass die damalige Situation am Arbeitsmarkt diesen Schritt nicht rechtfertigte, da der in der Erklärung des EWR-Rats vorausgesetzte Anstieg der durch Ausländer besetzten Arbeitsplätze nicht empirisch nachweisbar war.⁸ Die liechtensteinische Re-

⁴ Schafhauser 2007: 206.

⁵ EWR-Rat 1995.

⁶ EWR-Rat 1995.

⁷ Schafhauser 2007: 208; Verordnung vom 16. Dezember 1997 über die Anwendung von Schutzmassnahmen im Bereich des Freien Personenverkehrs im Europäischen Wirtschaftsraum; LGBl. 1997 Nr. 216.

⁸ Prange 2000: 159.

gierung konnte dank der Schutzklausel jedoch die nötige Zeit gewinnen, um in intensiven Verhandlungen mit der Europäischen Kommission eine Verlängerung der liechtensteinischen Sonderstellung im freien Personenverkehr zu erwirken.

Inwieweit die von Liechtenstein angeführten und vom EWR-Rat anerkannten Argumente der besonderen geografischen Lage Liechtensteins sowie das liechtensteinische Interesse an der Wahrung der nationalen Identität gerechtfertigt sind, um den freien Personenverkehr dauerhaft zu beschränken, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Empirisch finden die Argumente jedoch wenig Niederschlag. Hinsichtlich des kleinen Siedlungsraums zeigen wissenschaftliche Studien, dass die derzeitige Bauzone für 80'000 bis 100'000 Einwohner ausreichen würde, was einem Vielfachen der derzeitigen Bevölkerungszahl entspricht. Aus heutiger Sicht scheint es auch wenig plausibel, dass man den freien Personenverkehr beschränkt, um die nationale Identität zu schützen. Dieser Ansatz steht diametral zum Grundgedanken der europäischen Einigung, welche die gemeinsame Identität gerade aus der kulturellen Vielfalt Europas schöpft.⁹ Der Ausländeranteil¹⁰ an der liechtensteinischen Bevölkerung reduzierte sich seit dem EWR-Beitritt sogar von 39 Prozent (1995) auf 33 Prozent (2010), womit Liechtenstein trotz restriktiver Einbürgerungspraxis über einen deutlich geringeren Ausländeranteil verfügt als das EU-Mitglied Luxemburg (43 Prozent) oder die Mikrostaaten Andorra (64 Prozent) und Monaco (78 Prozent).

DIE VERHANDLUNGEN ZUR SONDERLÖSUNG

Die Verhandlungen über die Sonderlösung gestalteten sich sehr intensiv und aufwendig. Zwar konnte das grundsätzliche Verständnis für die liechtensteinische Position „bald erarbeitet werden“, es zeigten sich aber auch rasch drei kritische Themenblöcke.¹¹ Inhaltlich ging es einerseits um die Höhe der Quote und die Frage, inwieweit bei der Verteilung der Quote steuernde Eingriffe erlaubt sind, um den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes gerecht zu werden. Formell ging es vor allem um die Frage, welche Rechtsform eine Sonderregelung für Liechtenstein haben sollte. Eine Abänderung der ursprünglichen Regelung in Protokoll 15 hätte dabei ein separates und langwieriges Ratifizierungsverfahren durch alle Mitgliedstaaten benötigt. Schliesslich stellte sich die Frage, wie ein Schutzmechanismus in die Sonderregelung integriert werden kann, welcher den Vertragsparteien vor Ablauf der Frist eine erneute Verlängerung der Massnahmen erlaubt.

⁹ Dies bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass die Sonderlösung nicht gerechtfertigt ist. Stattdessen wird auf Aspekte wie das sehr starke Bevölkerungswachstum Liechtensteins, die mangelnde Verkehrsinfrastruktur usw. verwiesen (siehe die verschiedenen Teilstudien).

¹⁰ Der verhältnismässig hohe Ausländeranteil an der liechtensteinischen Wohnbevölkerung wird innenpolitisch immer wieder als Argument für eine restriktive Zuwanderungspolitik verwendet (siehe Teilstudie von Martina Sochin). Es findet sich jedoch weder im liechtensteinischen Landesrecht noch in den hier skizzierten EWR-Bestimmungen ein Verweis auf den Ausländeranteil als Referenzgrösse zur Gestaltung der Zuwanderungspolitik.

¹¹ Regierung 1999: 7.

Nach langen Verhandlungen konnten sich die Vertragsparteien im Dezember 1999 unter liechtensteinischem EWR-Vorsitz auf eine neue Regelung des freien Personenverkehrs für Liechtenstein einigen. Durch den Beschluss Nr. 191/1999 des Gemeinsamen EWR-Ausschusses (Beschluss 191/1999) wurde eine sektorale Anpassung in die entsprechenden Anhänge des EWR-Abkommens eingefügt. Im Unterschied zu den meisten Anpassungen im EWR-Abkommen bezieht sich die Sonderlösung deshalb nicht nur auf einen spezifischen Rechtsakt, sondern ist „für die jeweiligen Gebiete horizontal gültig.“¹² Aufgrund des Verzichts auf eine Abänderung des ursprünglichen Protokolls konnte auch ein langes Ratifizierungsverfahren vermieden werden, wodurch die Sonderlösung bereits im Juni 2000 in Kraft trat.

Der Beschluss 191/1999 bildet mit Ausnahme einer kleinen – aber nicht minder bedeutenden – Anpassung im Zuge der EWR-Osterweiterung von 2004 noch immer die Grundlage für die gegenwärtig gültige besondere Personenverkehrslösung Liechtensteins. Mit Verweis auf die Erklärung des EWR-Rates vom 10. März 1995 sowie die in Protokoll 15 vorgesehene Überprüfung ermöglichte der Beschluss 191/1999 der liechtensteinischen Regierung, für weitere sieben Jahre die Wohnsitznahme von EWR-Staatsangehörigen an eine entsprechende Aufenthaltsbewilligung zu knüpfen. Analog zu Protokoll 15 enthielt der Beschluss 191/1999 zudem eine Klausel, die vor Ablauf der Frist eine Überprüfung vorsah, auf deren Grundlage unter gebührender Berücksichtigung der geografischen Lage Liechtensteins der Gemeinsame EWR-Ausschuss beschliessen kann, „Massnahmen beizubehalten, die als geeignet erachtet werden und über das dringend erforderliche Mass nicht hinausgehen.“

Bereits zwei Jahre vor dem Auslaufen der Übergangsfrist ist es Liechtenstein im Zuge der EWR-Osterweiterung von 2004 gelungen, „die Sonderlösung beinahe zu ‘permanentisieren‘.“¹³ Gemäss der neuen Regelung läuft die Sonderlösung nicht mehr automatisch aus, wenn der Gemeinsame EWR-Ausschuss keine entsprechenden Massnahmen beschliesst. Stattdessen besteht sie ohne Enddatum weiter und wird lediglich alle fünf Jahre unter Berücksichtigung der speziellen geografischen Lage Liechtensteins überprüft.¹⁴ Diese Neufassung ist „quasi die Umkehr der ursprünglichen Situation“, da der Gemeinsame EWR-Ausschuss „nun einstimmig (d. h. mit Zustimmung Liechtensteins) beschliessen muss, will er die vereinbarte Sonderlösung basierend auf den Resultaten der Überprüfung modifizieren oder gar abschaffen“.¹⁵ Eine erste Überprüfung hätte im Mai 2009 durchgeführt werden sollen. Bisher lassen sich aber keine Indizien finden, dass eine solche stattgefunden hat. Im Zuge der EWR-Erweiterung um Bulgarien und Rumänien (2007) und den damit verbundenen Verhandlungen über eine mögliche Erhöhung des Kontingents wurde allerdings eine Erklärung der EWR-

12 Schafhauser 2007: 209.

13 Schafhauser 2007: 209.

14 Regierung 2004: 37.

15 Schafhauser 2007: 209.

Vertragsparteien in das Erweiterungsabkommen aufgenommen, welche inhaltlich auf den Erhalt der Sonderlösung hindeutet.¹⁶

Wie bereits eingangs erwähnt wurde, ist die Sonderlösung Liechtensteins im gesamten EWR einzigartig. Keinem anderen Staat wurde jemals eine so weitreichende Ausnahme von einer der vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes gewährt. Folglich drängt sich die Frage auf, wie Liechtenstein einen solchen Verhandlungserfolg erzielen konnte. Neben dem entsprechenden diplomatischen Geschick der beteiligten Akteure wurde der Beschluss 191/1999 auch durch den EWR-Vorsitz Liechtensteins begünstigt. Ferner kann die im Zuge der EWR-Osterweiterung erfolgte Konsolidierung als ein Zugeständnis seitens der EU für die Zustimmung Liechtensteins zum EWR-Erweiterungsabkommen - trotz der ungelösten Probleme im Verhältnis zu Tschechien und der Slowakei - interpretiert werden. Schliesslich erfolgte die gemeinsame Erklärung der Vertragsparteien im Jahre 2007 vor dem Hintergrund eines finanziell stärkeren Engagements der EWR/EFTA-Staaten im EWR-Finanzierungsmechanismus. Diese Ereignisse und Verknüpfungen lassen erahnen, welche politische Bedeutung dem freien Personenverkehr durch die liechtensteinische Regierung beigemessen wurde. Die Frage, inwieweit der damit verbundene Ressourceneinsatz die Verhandlungsmöglichkeiten Liechtensteins in anderen Bereichen schmälerte, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Angesichts der weiterhin zentralen Bedeutung des freien Personenverkehrs für die EU sowie der hohen Dynamik dieser Rechtsmaterie steht jedoch ausser Frage, dass ungeachtet der zwischenzeitlich erfolgten Konsolidierung der Sonderlösung deren Erhalt weiterhin zahlreiche Verhandlungsressourcen binden wird.

DIE SONDERLÖSUNG LIECHTENSTEINS

Für Liechtenstein war es von zentraler Bedeutung, dass nach Ablauf der Übergangsfrist von Protokoll 15 weiterhin ein Bewilligungssystem Anwendung findet, wonach für Personen mit einer EWR-Staatsangehörigkeit eine Wohnsitznahme in Liechtenstein an die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung gekoppelt ist.¹⁷ Dieser Forderung konnte mit der Sonderlösung Rechnung getragen werden. Gleichzeitig wurden jedoch die Anzahl der liechtensteinischen Aufenthaltsgenehmigungen und das entsprechende Vergabeverfahren an gewisse Vorgaben geknüpft, die wiederum durch die Vertragsparteien des EWR sowie die EFTA-Überwachungsbehörde (ESA) überprüft werden konnten. Demnach ist die Zahl der jährlichen Aufenthaltsgenehmigungen für EWR-Staatsangehörige, die in Liechtenstein eine Erwerbstätigkeit ausüben, derart festzulegen, dass sich gegenüber dem Vorjahr ein Nettoanstieg von mindestens 1.75 Prozent des Stands vom 1. Januar 1998 ergibt. Aufenthaltsgenehmigungen für

¹⁶ In der „gemeinsamen Erklärung zur Liechtenstein betreffenden sektoralen Anpassung im Bereich der Freizügigkeit“ bestätigen die Vertragsparteien die unveränderte Aufnahmekapazität Liechtensteins. Dies schliesst auch eine Kontingenterhöhung aufgrund der Beteiligung Bulgariens und Rumäniens am EWR aus. Siehe auch Regierung 2007a: 23.

¹⁷ Regierung 1999: 9.

im Laufe des Jahres eingebürgerte Personen sind von der Berechnungsgrundlage für das folgende Jahr abzuziehen. Dabei darf sich jedoch die Berechnungsgrundlage aus dem Jahr 1998 nicht verändern. Konkret müssen gemäss der Sonderlösung jährlich mindestens 56 Aufenthaltsgenehmigungen an Erwerbstätige vergeben werden. Ferner erlauben Ersatzanstellungen den Zuzug neuer EWR-Staatsangehörigen ausserhalb der Quote, weshalb ein Arbeitgeber eine Stelle, welche bisher von einem EWR-Staatsangehörigen innegehalten wurde, weiterhin durch einen EWR-Staatsangehörigen besetzen kann.¹⁸

Die Sonderlösung verpflichtet die Behörden Liechtensteins, bei der Erteilung der Aufenthaltsgenehmigungen „Diskriminierung“ und „Wettbewerbsverzerrung“ zu vermeiden. Gleichzeitig soll die Hälfte der dem Nettoanstieg entsprechenden Aufenthaltsgenehmigungen nach einem Verfahren erteilt werden, das allen Bewerbern „Chancengleichheit“ garantiert. Die konkrete Umsetzung dieser Vorgaben ist Liechtenstein selbst überlassen, wobei gemäss der heutigen Regelung die Hälfte in einem ordentlichen Bewilligungsverfahren sowie die andere Hälfte in einem Auslosungsverfahren erteilt werden (siehe weiter unten). Liechtenstein ist aber durch den Beschluss 191/1999 verpflichtet, den Vertragsparteien und der ESA alle erforderlichen Angaben zur Überwachung der Einhaltung der entsprechenden Bestimmungen zu liefern. Einmal im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung, hat ein EWR-Staatsangehöriger schliesslich das Recht auf den vollumfänglichen Familiennachzug, welcher ihm durch die EU- bzw. EWR-rechtlichen Bestimmungen gewährleistet wird.¹⁹

Zusätzlich zu der Quote für Erwerbstätige enthält die Sonderlösung ein vergleichbares Regime für Nicht-Erwerbstätige, welche ebenfalls von der Personenfreizügigkeit profitieren können. Im Unterschied zu den Erwerbstätigen beläuft sich die Quote lediglich auf 0,5 Prozent der oben genannten Berechnungsgrundlage, was einem Kontingent von jährlich 16 Personen entspricht. EWR-Staatsangehörige, „welche ihre Erwerbstätigkeit beenden und vom Verbleiberecht Gebrauch machen“, sind jedoch nicht unter diese Quote zu subsumieren.²⁰ Der Beschluss 191/1999 verpflichtete Liechtenstein ferner, das damals bestehende Saisonierstatut innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren abzuschaffen. Im Gegenzug konnte Liechtenstein die geltende Grenzgängerregelung beibehalten, wonach ein Grenzgänger nicht wie im EWR-Recht üblich wöchentlich, sondern täglich an den Wohnort zurückzukehren hat.²¹

18 Zur aktuellen Auslegung des Instituts „Ersatzanstellung“ siehe Art. 21 Personenfreizügigkeitsgesetz (PFZG; LGBL. 2009 Nr. 348).

19 Im Falle einer Erwerbstätigkeit von Familienangehörigen können diese der Quote zugerechnet werden, wenngleich ein Ausschöpfen der Quote nicht zur Verweigerung der Genehmigung des Familiennachzugs führen darf; Schafhauser 2007: 206.

20 Schafhauser 2007: 211.

21 Regierung 1999: 10.

Die EWR-rechtlichen Bestimmungen des freien Personenverkehrs beschränken sich aber nicht nur auf das Recht von Staatsangehörigen der EWR-Vertragsstaaten, den Wohnsitz innerhalb des EWR frei zu wählen, sondern inkludieren auch Vorschriften zur sozialen Sicherheit (Anhang VI des EWR-Abkommens) sowie Vorschriften zur Anerkennung von beruflichen Qualifikationen (Anhang VII des EWR-Abkommens). Mit Blick auf die Fragestellung dieser Teilstudie sind diese Aspekte allerdings von nachrangiger Relevanz. Zwar sind diese Vorschriften zentral für das Funktionieren des freien Personenverkehrs, sie eröffnen jedoch den Staaten nur einen geringen Handlungsspielraum zur Gestaltung der nationalen Migrationspolitik. Ungleich bedeutender ist dagegen die Unionsbürgerschaftsrichtlinie²², welche am 7. Dezember 2007 durch den Beschluss Nr. 158/2007 des Gemeinsamen EWR-Ausschusses in das EWR-Abkommen übernommen wurde (Beschluss 158/2007).

Die Richtlinie führt eine einheitliche Rechtsgrundlage für Freizügigkeit und Aufenthalt im EWR für alle Kategorien von freizügigkeitsberechtigten Personen – also Arbeitssuchende, Arbeitnehmer, Selbstständige, Dienstleistungserbringer und –empfänger, Studenten bzw. Auszubildende, Ruheständler und sonstige Nichterwerbstätige – ein.²³ Die Richtlinie enthält ferner „detaillierte Regelungen zur ausländerrechtlichen Stellung von Staatsangehörigen eines EWR-Vertragsstaates sowie deren Familienangehörigen und gesteht diesen weitreichende Privilegierungen zu.“²⁴

Die Verhandlungen zur Übernahme der Unionsbürgerschaftsrichtlinie in das EWR-Abkommen dauerten sehr lange, weshalb seitens der Europäischen Kommission bereits mit einer Suspendierung der entsprechenden Vertragsteile des EWR-Abkommens gedroht wurde. Erst 43 Monate nach dem Erlass der Richtlinie durch den Rat und das Europäische Parlament konnten sich die Vertragsparteien auf eine Übernahme in das EWR-Abkommen einigen. Die Verzögerung entstand vor allem durch den Widerstand der beiden kleinen EWR/EFTA-Staaten Island und Liechtenstein, welche die Unionsbürgerschaftsrichtlinie mangels EWR-Relevanz nicht übernehmen wollten. Die mangelnde EWR-Relevanz wurde damit begründet, dass sich die Freizügigkeit im EWR auf Arbeitnehmer beschränkt und die Unionsbürgerschaft als solche nicht Teil des EWR ist. Ferner räumt das EWR-Abkommen als völkerrechtlicher Vertrag lediglich den Staatsangehörigen der Vertragspartei, und nicht Drittstaatsangehörigen, spezifische Rechte ein, was wiederum den Bestimmungen der Richtlinie zu Familienangehörigen aus Drittstaaten widerspricht. Entsprechend erfolgte die Übernahme der Unionsbürgerschaftsrichtlinie in das EWR-Abkommen mit verschiedenen kleineren Anpassun-

22 Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77–123).

23 Regierung 2009: 12.

24 Regierung 2009: 12.

gen sowie einer gemeinsamen Erklärung der Vertragsparteien. Mit Blick auf die von Liechtenstein und Island genannten Kritikpunkte konnte durch diese Anpassungen jedoch einzig eine Präjudiz hinsichtlich der künftigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes auf der Grundlage des Begriffs der Unionsbürgerschaft für das EWR-Abkommen sowie das Bestehen politischer Rechte für EWR-Staatsangehörige durch das EWR-Abkommen ausgeschlossen werden.²⁵ Folglich anerkannten die Vertragsparteien, dass, obwohl sich das EWR-Abkommen nur auf Staatsangehörige der Vertragsparteien bezieht, sich aus der Richtlinie gewisse Rechte für Familienangehörige von EWR-Staatsangehörigen mit Drittstaatsangehörigkeit ableiten lassen.

DAS VERHÄLTNISS ZUR SCHWEIZ

Bereits vor der Übernahme der Unionsbürgerschaftsrichtlinie wurde der freie Personenverkehr zwischen den EWR-Staaten auf die Schweiz ausgedehnt. Im Rahmen des ersten Pakets bilateraler Abkommen zwischen der Schweiz und der EU – den so genannten Bilateralen I (1999) – einigten sich die Schweiz und die EU auf die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs.²⁶ Das Abkommen trat am 1. Juni 2002 in Kraft. Die Regelungen zwischen der Schweiz und der EU wurden durch das Abkommen vom 21. Juni 2001 zur Änderung des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelszone EFTA („Vaduzer Konvention“) auf die EFTA-Staaten erweitert. Mit Blick auf das enge Verhältnis zwischen der Schweiz und Liechtenstein sowie dessen Sonderlösung im EWR waren jedoch noch weitere Schritte nötig. Das Vorgehen wurde in einem Protokoll zur Vaduzer Konvention festgehalten und lässt sich im Wesentlichen in zwei Phasen unterteilen:

„Die erste Phase umfasste die Gleichstellung von Staatsangehörigen, welche bereits im jeweils anderen Staat lebten sowie die gegenseitige Dienstleistungserbringung. Die zweite und – aufgrund der gegenüber der EU ausgehandelten liechtensteinischen Sonderlösung – schwierigere Phase betraf die Gleichstellung von jeweils anderen Staatsangehörigen bei der Wohnsitznahme.“²⁷

Die erste Phase konnte bereits im Mai 2003 durch einen Notenaustausch zwischen der Schweiz und dem Fürstentum Liechtenstein abgeschlossen werden (LGBl. 2003 Nr. 190). Demgegenüber dauerte die zweite Phase deutlich länger. Erst im Dezember 2004 einigten sich die Schweiz und Liechtenstein auf einen Notenaustausch, welcher den liechtensteinischen Staatsangehörigen in der Schweiz die volle Freizügigkeit er-

²⁵ Die politischen Rechte der Unionsbürger sind im Wesentlichen das Recht, an kommunalen Wahlen sowie den Wahlen zum Europäischen Parlament teilzunehmen. Diese Rechte sind nicht im EWR-Abkommen enthalten. Ferner stärkt die Unionsbürgerschaft den diplomatischen und konsularischen Schutz. Dieser Aspekt wird in Zukunft noch weiter ausgebaut werden (European Commission 2011) und hätte für Bürger eines Mikrostaates durchaus Vorteile (Breuss 2011).

²⁶ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit; SR 0.142.112.681.

²⁷ Schafhauser 2009: 221.

mögliche, während für Schweizer Staatsangehörige ein ähnliches Regime eingeführt wurde, wie es Liechtenstein bereits für die EWR-Staatsangehörigen praktizierte (LGBL 2004 Nr. 311). Insgesamt verpflichtet sich Liechtenstein, 12 Bewilligungen zur Erwerbstätigkeit und 5 Bewilligungen zur erwerbslosen Wohnsitznahme an Schweizer Staatsangehörige zu erteilen. Im Unterschied zum EWR-Regime handelt es sich aber nicht um eine Nettoverpflichtung.²⁸ Zudem werden alle Bewilligungen durch die Regierung vergeben; es findet also keine Verlosung statt.

Formal-rechtlich erfolgte durch den Notenaustausch eine weitgehende Gleichstellung von Schweizer und EWR-Staatsangehörigen. Vergleicht man jedoch die Höhe der Quote von insgesamt 72 Bewilligungen für EWR-Staatsangehörige und 17 Bewilligungen für Schweizer Staatsangehörige mit der effektiven Bevölkerungsgrösse dieser beiden Räume, zeigt sich eine klare Besserstellung der Schweiz. Dieses Missverhältnis erklärt sich durch die geografische, wirtschaftliche und kulturelle Nähe Liechtensteins zur Schweiz. Nichtsdestotrotz überrascht es, dass die EU unter Verweis auf das Schweizer Kontingent nicht versucht hat, eine Kontingenterhöhung zu erwirken, insbesondere da die Anzahl der EWR-Staaten und somit auch die Bevölkerung des EWR durch die Osterweiterungen von 2004 und 2007 stark angestiegen ist.

Das Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU brachte auch Vorteile für Liechtenstein. Dank dieses Abkommens ist es EWR-Staatsangehörigen möglich, in der Schweiz zu wohnen und in Liechtenstein zu arbeiten. Entsprechend stark stieg die Anzahl Pendler aus der Schweiz seit Inkrafttreten des Abkommens,²⁹ was wiederum den Druck auf die Sonderlösung verringerte, da die Schweiz für EWR-Staatsangehörige durchaus ein attraktives Wohnsitzland verkörpert.³⁰ Umgekehrt bedeutet dies, dass der liechtensteinische Arbeitsmarkt im Falle einer Kündigung des Personenfreizügigkeitsabkommen vor einer grossen Herausforderung steht. Angesichts des permanenten Widerstands gegen das Personenfreizügigkeitsabkommen durch die Schweizer Volkspartei (SVP) sowie verschiedener nicht ausgeräumter Fragen im Zusammenhang mit dem Abkommen, z. B. die Konformität der Ausschaffungsinitiative oder der Ventilklausel für die osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten, ist ein solches Szenario nicht gänzlich ausser Acht zu lassen.

28 Konkret bedeutet dies, dass mit Blick auf die Schweiz nicht ausgeschöpfte Kontingentsplätze erlöschen. Erhält demgegenüber ein EWR-Staatsangehöriger eine Bewilligung, ohne diese wahrzunehmen, erhöht sich die Mindestquote für die Folgeperiode.

29 So hat sich zwischen 2002 und 2010 der Anteil an Pendlern aus Österreich lediglich um 14 Prozent erhöht, während der Anteil an Pendlern aus der Schweiz um 58 Prozent angestiegen ist.

30 So ist das Steuergefälle zwischen der Schweiz und Liechtenstein geringer als zwischen Österreich bzw. Deutschland und Liechtenstein. Durch die Währungs- und Zollunion ergeben sich bei einer Erwerbstätigkeit in Liechtenstein weitere Vorteile für eine Wohnsitznahme in der Schweiz (Sonderbeilage Wirtschaft Regional Januar 2010).

Die Sonderlösung wurde in Liechtenstein durch das Gesetz über das Verfahren zur Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen sowie der dazugehörigen Verordnung umgesetzt. Die folgenden Ausführungen beschränken sich jedoch auf die Darstellung der heute gültigen Gesetzesbestimmungen. Diese wurden im Zuge der Umsetzung der Unionsbürgerschaftsrichtlinie erlassen. Konkret handelt es sich dabei um das Gesetz vom 20. November 2009 über die Freizügigkeit für EWR- und Schweizer Staatsangehörige (PFZG; LGBI. 2009 Nr. 348) sowie die Verordnung vom 15. Dezember 2009 über die Freizügigkeit für EWR- und Schweizer Staatsangehörige (PFZV; LGBI. 2009 Nr. 350).

Die in der Sonderlösung festgehaltenen Quoten beziehen sich auf die Aufenthaltsbewilligungen von EWR- bzw. Schweizer Staatsangehörigen, welche diese berechtigt, sich für fünf Jahre in Liechtenstein aufzuhalten (Art. 19, PFZG).³¹ Hält sich ein EWR-Staatsangehöriger seit fünf Jahren ununterbrochen in Liechtenstein auf, so kann er eine Daueraufenthaltsbewilligung beantragen. Die Bedeutung der Sonderlösung zeigt sich in Art. 10 des PFZG, welcher es der Regierung erlaubt, gemäss der besonderen Personenverkehrslösung für Liechtenstein und der staatsvertraglichen Regelungen mit der Schweiz, Höchstzahlen für Bewilligungen festzulegen. Detaillierte Angaben über die Höhe der zu erteilenden Bewilligungen finden sich aber weder im PFZG noch der PFZV. Vielmehr beruht die Anzahl der zu erteilenden Bewilligungen auf einem jährlich erlassenen Regierungsbeschluss.

Im Unterschied dazu wird das Bewilligungsverfahren sowohl im PFZG als auch in der PFZV ausführlich geregelt. Dabei wird zwischen dem ordentlichen Bewilligungsverfahren (Art. 34-36 PFZG; Art. 19-22 PFZV) und dem Auslosungsverfahren (Art. 37-39 PFZG; Art. 23-31 PFZV) differenziert. Diese Differenzierung bezieht sich nur auf EWR-Staatsangehörige und ist ein zentraler Bestandteil der Sonderlösung. So muss die Hälfte der dem Nettoanstieg entsprechenden Aufenthaltsgenehmigungen nach einem Verfahren erteilt werden, das allen Bewerbern „Chancengleichheit“ garantiert. Für die andere Hälfte der Bewilligungen verlangt die Sonderlösung lediglich, Diskriminierung und Wettbewerbsverzerrung zu vermeiden. Diese Vorgaben wurden durch den Grundsatz der Gleichbehandlung aller relevanten Marktteilnehmer und der Wettbewerbsneutralität im ordentlichen Bewilligungsverfahren umgesetzt (Art. 36 PFZG). Dies bedeutet, dass die Anzahl der Aufenthaltsgenehmigungen gemäss der Bedeutung der verschiedenen Wirtschaftssektoren sowie innerhalb eines Sektors gemäss der Unternehmensgrösse verteilt wird. Weitere Voraussetzungen für die Erteilung einer Bewilligung sind neben formellen Regelungen der Nachweis, dass die Grenzgängertätigkeit nicht zumutbar ist (Art. 20 PFZG). Letztere dient gemäss

31 Das PFZG unterscheidet fünf Arten von Bewilligungen, deren Unterschiede aufgrund der besseren Lesbarkeit hier nicht genauer ausgearbeitet werden. Die Unterscheidung zwischen Daueraufenthaltsbewilligung (bezieht sich auf EWR-Staatsangehörige) und Niederlassungsbewilligung (bezieht sich nur auf Schweizer Staatsangehörige) wird nur bei konkreten Unterschieden der beiden Bewilligungsarten angewendet. Ansonsten wird der Begriff Aufenthaltsbewilligung verwendet. Details sind den gesetzlichen Bestimmungen zu entnehmen.

der Regierung zur Einschränkung der Anzahl der Gesuche von Personen, die ihren Wohnsitz im benachbarten Ausland haben.³² Allerdings nennt weder das PFZG noch die PFZV Kriterien, welche diese Voraussetzung, z. B. hinsichtlich des zumutbaren Arbeitswegs oder andere Eigenschaften, konkretisieren.

Während die Aufenthaltsgenehmigungen im ordentlichen Bewilligungsverfahren innert vier Wochen bzw. in dringenden Fällen bereits innert zwei Wochen nach der vollständigen Einreichung des Gesuches vergeben werden, findet das Auslosungsverfahren lediglich zweimal pro Jahr statt. Gleichzeitig ist die Auslosung in eine Vor- und Schlussauslosung unterteilt. Diese Unterteilung dient vor allem der Reduktion der Teilnehmerzahl (Art. 29 PFZV). Die Voraussetzungen für eine Teilnahme an der Verlosung ergeben sich aus Art. 38 PFZG und beschränken sich im Wesentlichen auf Formalitäten wie die rechtzeitige und vollständige Übermittlung der Unterlagen. Mit Blick auf die Schlussauslosung werden seitens des Ausländer- und Passamtes zusätzlich zu den Voraussetzungen der Vorauslosung die Gewährleistung und Bereitstellung einer angemessenen Wohnung genannt.³³ Das durch die Auslosung erworbene Recht auf eine Bewilligung ist „höchstpersönlich und nicht übertragbar“ (Art. 37 PFZG). Es erlischt, sofern nicht innert einer bestimmten Frist eine Benachrichtigung erfolgt.³⁴

Es ist sowohl für die Vorauslosung als auch die Schlussauslosung ein eigenes Gesuch einzureichen. Parallel zur Einreichung des Teilnahmegegesuchs ist auch eine Gebühr von CHF 100.- im Falle der Vorauslosung sowie von CHF 500.- im Falle der Schlussauslosung zu entrichten.³⁵ Die Unterteilung zwischen einer Vor- und Schlussauslosung schmälert die Attraktivität des Auslosungsverfahrens, da für die Teilnehmer zum einen die Kosten steigen und zum anderen die Wartefrist erhöht wird, ohne dass dabei die Chancen auf eine Aufenthaltsgenehmigung signifikant steigen würden. Nach Meinung des Autors sind die Aufteilung in Vor- und Schlussauslosung sowie die Höhe der Gebühren sehr kritisch zu betrachten. Weil dieses Verfahren von den Vertragsparteien akzeptiert wird und sich in der Praxis bewährt hat, sind in naher Zukunft jedoch keine Änderungen zu erwarten.

Die Vorgaben der Gleichbehandlung, Wettbewerbsneutralität und Chancengleichheit sollen eine wirtschaftspolitische Instrumentalisierung der Sonderlösung durch die liechtensteinische Regierung unterbinden. Wie bereits mehrfach erwähnt, ist die Sonderlösung im Sinne einer einseitigen Einschränkung einer der vier Grundfreiheiten zugunsten eines EWR-Staates einzigartig im gesamten Europarecht. Durch die Sonderlösung werden nicht nur die anderen EWR-Staaten benachteiligt, indem sie

³² Regierung 2009: 22.

³³ Ausländer- und Passamt 2012a; Siehe auch Art. 41 (1) und Art. 48 (1) PFZG.

³⁴ Bezüglich der Frist machen PFZG und PFZV unterschiedliche Angaben. So erlischt eine Bewilligung, gemäss PFZG, wenn nicht innert sechs Monaten eine Benachrichtigung erfolgt (Art. 37). Im Unterschied dazu nennt Art. 31 PFZV lediglich eine Frist von fünf Monaten.

³⁵ Ausländer- und Passamt 2012a.

über einen geringeren Handlungsspielraum zur Steuerung der Zuwanderung verfügen, sondern auch die EWR-Staatsangehörigen in ihrem Anspruch auf Freizügigkeit (was mit Blick auf die Unionsbürger seit 2009 sogar eine Beschränkung der Grundrechte bedeutet). Daraus ergibt sich zwangsläufig eine Diskriminierung von EWR-Staatsangehörigen. Diese Diskriminierung soll deshalb nicht weiter gestärkt werden, indem die Zuteilung von Aufenthaltsgenehmigungen sich lediglich nach den volkswirtschaftlichen Interessen Liechtensteins richtet, wie es beispielsweise für sogenannte Drittstaatsangehörige praktiziert wird.³⁶

Aufgrund der öffentlich zugänglichen Daten ist eine Überprüfung, inwieweit die genannten Grundsätze im Bewilligungsverfahren eingehalten werden, nicht möglich. Dies gilt insbesondere für das Institut der Ersatzanstellung, wonach im Falle einer Nicht-Beanspruchung der Möglichkeit zu einer Ersatzanstellung durch das entsprechende Unternehmen innert einer Frist von sechs Monaten sich die Zahl der zu vergebenden Bewilligungen erhöht.³⁷ Schliesslich stellt sich die Frage, inwieweit die Grundsätze der Gleichbehandlung, Wettbewerbsneutralität und Chancengleichheit in der derzeitigen Praxis verwirklicht sind. So besteht bei einer Auslosung zwar Chancengleichheit. Im Gegenzug werden aber Personen, die bereits mehrfach an der Auslosung teilgenommen haben, zu einem gewissen Grad „diskriminiert“, da deren Chancen auf eine Zulassung im Verhältnis zu einer einmaligen Gesuchstellung nicht steigen.³⁸

FAMILIENNACHZUG UND WEITERE HERAUSFORDERUNGEN FÜR LIECHTENSTEIN

Die Unionsbürgerschaft verleiht jedem Bürger der EU „das elementare und persönliche Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten“ vorbehaltlich der in den entsprechenden europarechtlichen Bestimmungen vorgesehenen Beschränkungen „frei zu bewegen und aufzuhalten.“³⁹ Diese Beschränkungen und Bedingungen sind der Unionsbürgerschaftsrichtlinie zu entnehmen, welche das zu dieser Zeit geltende Recht und Fallrecht auf dem Gebiet der Freizügigkeit von Personen kodifiziert. Wie bereits erwähnt, ist die Unionsbürgerschaft zwar nicht Teil des EWR, dennoch wurde die Richtlinie in das EWR-Abkommen übernommen. Damit bildet die Richtlinie

36 Als Drittstaatsangehörige gelten Personen, welche weder die Schweizer Staatsangehörigkeit noch diejenige eines EWR-Staates besitzen. Die Zuteilung von Aufenthaltsbewilligungen an Drittstaatsangehörige stützt sich auf das Ausländergesetz [Gesetz vom 17. September 2008 über die Ausländer (AuG); LGBL. 2008 Nr. 311]. Die Erteilung einer Bewilligung kann nur erfolgen, wenn diese dem volkswirtschaftlichen Interessen Liechtensteins entspricht (u. a. Art. 5; Art. 13 AuG). Es ist allerdings zu beachten, dass Drittstaatsangehörige gegenüber EWR-Staatsangehörigen nicht privilegiert werden dürfen (Regierung 2011: 26). Folglich wird vermutet, dass die Summe der für Drittstaatsangehörige zum Stellenantritt gewährleisteten Aufenthaltsbewilligungen nicht die Anzahl der Aufenthaltsbewilligungen für EWR-Staatsangehörige überschreiten darf.

37 Dies gilt gemäss Art. 21 PFZG für beide Bewilligungsverfahren.

38 Diese Argumentation entspricht nicht der Meinung des Autors dieser Teilstudie, sondern wurde von einem Teilnehmer an einem Workshop zu der Gesamtstudie eingebracht.

39 Europäische Kommission 2008: 2.

2004/38/EG die wichtigste sekundärrechtliche Ergänzung der Bestimmungen des freien Personenverkehrs seit Inkrafttreten des EWR.

Die Bestimmungen der Unionsbürgerschaftsrichtlinie stärkten das Recht auf Daueraufenthalt von EWR-Staatsangehörigen und ihren Familienangehörigen. Demnach hat jeder EWR-Staatsangehörige, „der sich rechtmässig fünf Jahre lang ununterbrochen in Liechtenstein aufgehalten hat, das Recht, sich dort auf Dauer aufzuhalten“.⁴⁰ Im Unterschied zu der vorherigen Rechtslage ist dieses Recht nicht mehr an Voraussetzungen wie z. B. Erwerbstätigkeit oder ausreichende finanzielle Mittel gebunden. Gleichzeitig gilt das Daueraufenthaltsrecht auch für Familienangehörige von EWR-Staatsangehörigen. Diese behalten das Aufenthaltsrecht auch beim Tod oder Wegzug der Person, von der sich ihr Aufenthaltsrecht ableitet, sowie bei Auflösung der ehelichen Gemeinschaft (Art. 46-47 PFZG). Die durch die Umsetzung der Unionsbürgerschaftsrichtlinie eingeführten Rechte für EWR-Staatsangehörige und deren Familienmitglieder wurden mehrheitlich auch auf Schweizer Staatsangehörige ausgedehnt. Bezüglich Schweizer Staatsangehörigen wird aber weiterhin der Begriff der Niederlassungsbewilligung (Art. 27-28 PFZG) anstelle der Daueraufenthaltsbewilligung für EWR-Staatsangehörige (Art. 24-27 PFZG) verwendet. Die Unterschiede der beiden Bewilligungsarten liegen vor allem im Beibehalt der Bewilligung nach einem Auslandsaufenthalt sowie für Familienangehörige im Beibehalt der Bewilligung nach dem Tod derjenigen Person, von der sich die Bewilligung ableitet, sowie nach der Auflösung der ehelichen Gemeinschaft.⁴¹ Die Bestimmungen der Unionsbürgerschaftsrichtlinie finden schliesslich sinngemäss auch auf Familienangehörige von liechtensteinischen Staatsangehörigen Anwendung (Art. 2 PFZG). Dadurch konnte die liechtensteinische Regierung eine mögliche Inländerdiskriminierung vermeiden, wonach gewisse mit der Freizügigkeit verbundene Rechte nur für diejenigen Personen gelten, welche die Freizügigkeit durch einen längeren Aufenthalt in einem EWR-Staat bereits beansprucht haben.

Bereits in den Verhandlungen zur Übernahme der Unionsbürgerschaftsrichtlinie in das EWR-Abkommen wurden Bedenken geäussert, die Richtlinie führe zu einer starken Zunahme der Aufenthaltsgenehmigungen in Liechtenstein.⁴² Vor diesem Hintergrund verwiesen EWR-Experten auf die Notwendigkeit, „im Rahmen des Familiennachzuges ein[en] *modus vivendi* zu suchen (...), der einerseits den freien Nachzug gewährleistet und andererseits die Quotenlösung nicht untergräbt, da ein fünfjähriger Aufenthalt zum Daueraufenthalt führt“.⁴³ Gemäss Schafhauser wäre es z. B. denkbar „die in der Sonderlösung vorgesehenen Bewilligungen an erwerbstätige Familienangehörige (quotenrelevant) von der Gesamtquote des nachfolgenden Jahres abzuziehen“, wodurch sich die Minimalverpflichtung sowohl für das ordentliche Be-

⁴⁰ Regierung 2009: 13.

⁴¹ Regierung 2009: 26.

⁴² Schafhauser 2007: 220.

⁴³ Schafhauser 2007: 220.

willigungsverfahren wie auch das Auslosungsverfahren reduzieren würde.⁴⁴ Bis anhin wurde jedoch keine solche Lösung beschlossen, weshalb die europarechtlichen Bestimmungen zum Familiennachzug von EWR-Staatsangehörigen in Liechtenstein vollumfänglich gelten.

Die Unionsbürgerschaftsrichtlinie musste in der EU bis zum 29. April 2006 umgesetzt werden. Bereits im Jahr 2008 veröffentlichte die Europäische Kommission einen Bericht über die Anwendung der Unionsbürgerschaftsrichtlinie durch die Mitgliedstaaten,⁴⁵ welcher 2009 durch eine Mitteilung zur Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der Unionsbürgerschaftsrichtlinie ergänzt wurde.⁴⁶ Durch diese zwei Berichte konnten Verzögerungen und Ungenauigkeiten bei der Umsetzung durch die einzelnen EU-Mitgliedstaaten weitgehend ausgeräumt werden. Gleichzeitig verdeutlichen die beiden Dokumente, dass angesichts der hohen Relevanz der Freizügigkeit für die EU „die Bestimmungen, auf deren Grundlage die Freizügigkeit gewährt wird, weit auszulegen sind, während Ausnahmen davon eng ausgelegt werden müssen“.⁴⁷ Folglich ist eine Dynamisierung, wonach einzelne Begriffe der Richtlinie weiter gefasst werden, als dies der Wortlaut der Richtlinie erwarten lässt, nicht auszuschliessen. Ein mögliches Beispiel einer solchen Dynamisierung wäre die Ausdehnung des Begriffs „Familienangehörige“, welcher gemäss Art. 2 der Unionsbürgerschaftsrichtlinie den Ehegatten, den Lebenspartner im Sinne einer eingetragenen Partnerschaft,⁴⁸ Verwandte in gerader absteigender Linie sowie Verwandte in gerader aufsteigender Linie des Unionsbürgers oder Ehegatten umfasst. Im Unterschied dazu verpflichtet Art. 3 der Unionsbürgerschaftsrichtlinie die EWR-Vertragsstaaten lediglich, die Einreise und den Aufenthalt für Familienangehörige und Lebenspartner, die nicht in Art. 2 genannt werden, „nach Massgabe seiner innerstaatlichen Rechtsvorschriften“ zu erleichtern. Durch eine dynamische Auslegung der Unionsbürgerschaftsrichtlinie könnten sich die Unterschiede zwischen Art. 2 und 3 jedoch zunehmend relativieren. Dies gilt insbesondere mit Blick auf Lebenspartner, welche im Sinne einer faktischen Lebensgemeinschaft eine dauerhafte Beziehung eingegangen sind.⁴⁹

Da die Unionsbürgerschaftsrichtlinie im EWR erst per 1. März 2009 in nationales Recht umzusetzen war, gibt es seitens der EFTA-Überwachungsbehörden kaum öffentliche Stellungnahmen zur Umsetzung der Unionsbürgerschaftsrichtlinie in den drei EWR/EFTA-Staaten. Mit Blick auf Liechtenstein ist jedoch zu erwarten, dass der fehlende Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an Lebenspartner in einer faktischen Lebensgemeinschaft auf Unverständnis seitens der EWR-Partner

⁴⁴ Schafhauser 2007: 220.

⁴⁵ Europäische Kommission 2008.

⁴⁶ Europäische Kommission 2009.

⁴⁷ Europäische Kommission 2009: 11.

⁴⁸ Sofern im betreffenden Mitgliedstaat das Institut der eingetragenen Partnerschaft anerkannt ist.

⁴⁹ Europäische Kommission 2009: 4; Eine solche Dynamisierung ist jedoch bislang nicht eingetreten. Siehe dazu das Urteil des Europäischen Gerichtshofes in der Rechtssache C-83/11.

stösst (Art. 48 Abs. 2 PFZG). Die restriktive Bewilligungspraxis Liechtensteins im Falle einer faktischen Lebensgemeinschaft ist in Art. 48 PFZG geregelt. Demnach kann eine Aufenthaltsbewilligung an einen Lebenspartner nur erteilt werden, wenn unter anderem eine gelebte und intakte partnerschaftliche Beziehung von mindestens fünf Jahren besteht, beide Lebenspartner über 30 Jahre alt sind und der in Liechtenstein wohnhafte Lebenspartner bereits seit 15 Jahren seinen Wohnsitz in Liechtenstein hat. Sind diese und die übrigen in Art. 48 PFZG genannten Kriterien erfüllt, kann ein Lebenspartner um eine Aufenthaltsbewilligung ansuchen, wobei gegenwärtig pro Jahr lediglich 24 Gesuche bewilligt werden.⁵⁰ Inwieweit diese restriktive Praxis angesichts der dynamischen Entwicklung des Europarechts beibehalten werden kann, lässt sich derzeit nicht abschätzen. Es ist jedoch festzuhalten, dass nicht nur die skizzierte dynamische Auslegung des Begriffs „Familienangehörige“ Konfliktstoff bietet, sondern auch die Tatsache, dass die Heiratsquote international wie auch in Liechtenstein stark rückläufig ist.⁵¹ Bei der hohen Anzahl an „grenzüberschreitenden“ Partnerschaften könnte sich hier unabhängig der europarechtlichen Bestimmungen ein gesellschaftspolitisches Anliegen zu einer Lockerung der gegenwärtigen Praxis entwickeln.

ZAHLEN ZUM FREIEN PERSONENVERKEHR IN LIECHTENSTEIN

Wie bereits erwähnt, gibt es nur wenige publizierte Daten zum freien Personenverkehr in Liechtenstein im Allgemeinen und zur Umsetzung der Sonderlösung im Besonderen. Dieser Mangel an Daten erschwert eine wissenschaftlich fundierte Bewertung. Nichtsdestotrotz wird in den folgenden Abschnitten versucht, anhand ausgewählter Daten aus der Interpellationsbeantwortung zur aktuellen und zukünftigen Zulassungs- und Einwanderungspolitik⁵² sowie der statistischen Jahrbücher, die Auswirkungen des freien Personenverkehrs auf Liechtenstein empirisch zu fassen.

Gemäss den in der Interpellationsbeantwortung publizierten Daten wurden zwischen 2001 und 2010 im Durchschnitt jährlich 548 Aufenthaltsbewilligungen für EWR-, Schweizer und Drittstaatsangehörige erteilt.⁵³ Der Spitzenwert liegt bei 849 Aufenthaltsbewilligungen für das Jahr 2001. Insgesamt wurden so 3239 Aufenthaltsbewilligungen an EWR-Staatsangehörige erteilt, was beinahe 60 Prozent der erteilten Bewilligungen entspricht. Für Schweizer Staatsangehörige wurden 1146 (20.9 Prozent) und für Drittstaatsangehörige 1090 (19.9 Prozent) erteilt. Der Grossteil der Bewilligungen erfolgte im Rahmen des Familiennachzugs. Das Verhältnis von Aufenthaltsbewilligungen im Zuge des Familiennachzugs und Bewilligungen zum Stellenantritt ent-

⁵⁰ Ausländer- und Passamt 2012b.

⁵¹ So erfolgten in Liechtenstein auf 1995 auf tausend Einwohner noch 6.7 Eheschliessungen, während es 2009 nur mehr 4.3 Eheschliessungen waren.

⁵² Regierung 2011.

⁵³ Regierung 2011: 18.

spricht ca. drei zu eins.⁵⁴ Die Differenz zwischen Aufenthaltsbewilligungen im Zuge des Familiennachzugs und Bewilligungen zum Stellenantritt ist bei Drittstaatsangehörigen am höchsten.⁵⁵

Zur Evaluation der Sonderlösung sind diese Zahlen jedoch nur bedingt geeignet. Die Zahlen zeigen zwar, dass deutlich mehr Aufenthaltsbewilligungen erteilt werden, wie in der Sonderlösung festgehalten. Es handelt sich aber um Bruttozahlen, welche eine mögliche Abwanderung von EWR-Staatsangehörigen nicht berücksichtigen. Entsprechend geben die Zahlen keinen Aufschluss über den Nettoanstieg von EWR-Staatsangehörigen, die in Liechtenstein wohnhaft und erwerbstätig sind. Die folgende Tabelle (Tabelle 1) zeigt deshalb die Gesamtzahl der in Liechtenstein wohnhaften EWR-Staatsangehörigen (ständige Bevölkerung). Gleichzeitig differenziert die Tabelle zwischen Erwerbstätigkeit und Nicht-Erwerbstätigkeit sowie ständiger und nicht-ständiger Bevölkerung. Letztere umfasst Kurzaufenthalter mit weniger als 12 Monaten Aufenthalt in Liechtenstein.

Ein Vergleich der Daten im Zeitverlauf zeigt, dass die Zunahme von EWR-Staatsangehörigen in keiner der erfassten Kategorien linear erfolgt. Vielmehr gibt es starke Schwankungen. Seit 1999 hat sich die Zahl der EWR-Staatsangehörigen aber in allen Kategorien erhöht. So umfasst die ständige Wohnbevölkerung 2010 insgesamt 17 Prozent mehr EWR-Staatsangehörige. Damit ist die Zunahme deutlich höher als das Wachstum der Gesamtbevölkerung für den gleichen Zeitraum (11 Prozent). Auffällig ist, dass die Zahl der nicht-erwerbstätigen EWR-Staatsangehörigen stärker gestiegen ist als diejenige der Erwerbstätigen (21 Prozent zu 14 Prozent).⁵⁶ Es zeigt sich aber auch, dass der in der Sonderlösung verankerte jährliche Nettoanstieg von in Liechtenstein erwerbstätigen und wohnhaften EWR-Staatsangehörigen nur erreicht wird, wenn man die Einbürgerungszahlen mitberücksichtigt.⁵⁷

Die Bevölkerungs- und Beschäftigungsstatistik gibt ferner keine Auskunft über die Verfahrensart, welche zu einer Bewilligungsvergabe geführt hat. Auch seitens der zuständigen Behörde wurden bisher keine genauen Daten publiziert. Tabelle 2 beschränkt sich deshalb auf die Wiedergabe von Daten, die den Pressemitteilungen der

⁵⁴ Regierung 2011: 19.

⁵⁵ Regierung 2011: 23.

⁵⁶ Im Unterschied dazu hat die Zahl Nichterwerbstätiger bei Schweizer Staatsangehörigen sowie bei Drittstaatsangehörigen weniger stark zugenommen als diejenige der Erwerbstätigen.

⁵⁷ Hätte sich der Anteil der in Liechtenstein wohnhaften erwerbstätigen EWR-Staatsangehörigen seit 1999 jährlich um 56 Personen erhöht, wäre die Gesamtzahl der in Liechtenstein erwerbstätigen EWR-Staatsangehörigen im Jahr 2010 mit 3839 Personen deutlich höher. Ferner ist anzumerken, dass im Untersuchungszeitraum der Anstieg von in Liechtenstein wohnhaften und erwerbstätigen Drittstaatsangehörigen mit 23 Prozent deutlich höher ausfiel als der Anstieg von EWR-Staatsangehörigen (14 Prozent). Ein umgekehrtes Bild zeigt sich mit Blick auf Nicht-Erwerbstätige. Ohne Einbezug der Einbürgerungsstatistik (siehe Beitrag Martina Sochin D'Elia) könnte man also folgern, dass erwerbstätige Drittstaatsangehörige im Verhältnis zum Referenzwert aus dem Jahr 1999 mehr Aufenthaltsbewilligungen erhalten haben als EWR-Staatsangehörige. Inwiefern dies auf den Familiennachzug zurückzuführen ist oder eine (EWR-rechtswidrige) Besserstellung von Drittstaatsangehörigen bedeutet, kann - basierend auf den bestehenden Daten - nicht beurteilt werden.

Regierung im Zuge einer Auslosungsrunde entnommen wurden. Die Tabelle zeigt die Anzahl an Bewilligungen, die an erwerbstätige und nicht erwerbstätige EWR-Staatsangehörige verlost wurden sowie die Teilnehmerzahl an der jeweiligen Verlosung.⁵⁸ Die per Auslosung erteilten Bewilligungen liegen insbesondere für Erwerbstätige meist über dem Richtwert der Sonderlösung von 28 Bewilligungen pro Jahr. Diese Differenz kann dadurch erklärt werden, dass Bewilligungen, die bei einer vorherigen Auslosung erworben aber nicht angetreten wurden (dasselbe gilt für Ersatzanstellungen), bei der nächsten Verlosung zusätzlich vergeben werden (siehe Ausführungen weiter oben; Art. 21; 37 PFZG). Die hohe Anzahl an Teilnehmern verdeutlicht das grosse Interesse an einer Aufenthaltsbewilligung. Dies gilt vor allem für Erwerbstätige.

Tabelle 1:
Aufenthalt von EWR-
Staatsangehörigen in
Liechtenstein
(1999-2010)

| Jahr | Ständige Bevölkerung | | | Nicht ständige Bevölkerung | |
|------|----------------------|----------------------|-----------------------|----------------------------|----------------------|
| | Total | mit Erwerbstätigkeit | ohne Erwerbstätigkeit | Total | mit Erwerbstätigkeit |
| 1999 | 5065 | 3034 | 2031 | 123 | 108 |
| 2000 | 5300 | 3159 | 2141 | 214 | 206 |
| 2001 | 5465 | 3252 | 2213 | 290 | 241 |
| 2002 | 5500 | 3232 | 2268 | 291 | 233 |
| 2003 | 5703 | 3297 | 2406 | 230 | 178 |
| 2004 | 5897 | 3365 | 2532 | 167 | 119 |
| 2005 | 5888 | 3370 | 2518 | 171 | 230 |
| 2006 | 5846 | 3357 | 2489 | 190 | 253 |
| 2007 | 5827 | 3412 | 2415 | 234 | 140 |
| 2008 | 5813 | 3414 | 2399 | 210 | 137 |
| 2009 | 5859 | 3398 | 2461 | 235 | 138 |
| 2010 | 5928 | 3467 | 2461 | 196 | 112 |

Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Amt für Statistik (Bevölkerungsstatistik).

⁵⁸ Es werden jährlich zwei Auslosungen durchgeführt. Die in Tabelle 2 genannten Angaben fassen die jeweils in einem Jahr erfolgten Auslosungen zusammen. Bezüglich der Teilnehmerzahl bedeutet dies, dass z. B. im Jahr 2008 399 Personen an der ersten Auslosungsrunde für Erwerbstätige und 402 Personen an der zweiten Auslosungsrunde teilgenommen haben. Eine Person kann dabei wiederholt am Auslosungsverfahren teilnehmen.

| Jahr | Erwerbstätige | Nicht-Erwerbstätige | Teilnehmer an der Auslosung für Erwerbstätige | Teilnehmer an der Auslosung für Nicht-Erwerbstätige |
|------|---------------|---------------------|---|---|
| 2002 | 29 | 7 | 518 | 45 |
| 2003 | 32 | 11 | 467 | 31 |
| 2004 | 32 | 9 | 501 | 24 |
| 2005 | 31 | 7 | 436 | 16 |
| 2006 | 31 | 8 | 555 | 26 |
| 2007 | 32 | 12 | 615 | 33 |
| 2008 | 33 | 11 | 801 | 44 |
| 2009 | 34 | 7 | 657 | 33 |
| 2010 | 31 | 10 | 586 | 36 |
| 2011 | 39 | 5 | 598 | 41 |

Tabelle 2:
Erteilte Aufenthaltsbewilligungen im Auslosungsverfahren (2002-2011)

Quelle: Eigene Erhebung via Pressemeldungen des Ausländer- und Passamtes

Die publizierten Daten lassen leider keine tiefergehende Evaluation zu. So wäre z. B. interessant wie viele Personen sich mehrfach bewerben und wie viele Personen eine Bewilligung nicht wahrnehmen. Spannend wäre auch die Frage nach dem bestehenden Wohnort der Bewerber sowie dessen Staatsangehörigkeit und berufliche Tätigkeit. Seit 2010 werden durch die Regierung kumulierte Daten bezüglich Alter und Geschlecht der Auslosungsteilnehmer veröffentlicht. Dabei zeigt sich, dass deutlich mehr Männer (meist über 75 Prozent) an der Verlosung teilnehmen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Verlosung für Erwerbstätige. Das Durchschnittsalter schwankt bei Erwerbstätigen zwischen 28 Jahren und 37 Jahren. Bei Nicht-Erwerbstätigen ist das Durchschnittsalter mit ca. 57 Jahren deutlich höher. Angesichts der Tatsache, dass Nicht-Erwerbstätige ausreichend finanzielle Mittel für den Aufenthalt in Liechtenstein nachzuweisen haben, ist das Durchschnittsalter dennoch eher gering.

RECHTSPRECHUNG DES EFTA-GERICHTSHOFES

Die Auswirkungen des freien Personenverkehrs auf Liechtenstein beschränken sich aber nicht nur auf das Personenfreizügigkeitsgesetz. Vielmehr mussten seit dem EWR-Beitritt Liechtensteins zahlreiche Gesetze an die neue Rechtslage angepasst werden. Viele dieser Anpassungen erfolgten erst nach einer Entscheidung des EFTA-Gerichtshofes und damit dem rechtlichen und politischen Druck durch die EFTA-Institutionen. Dies verdeutlicht erneut den politischen Stellenwert der Freizügigkeit für Liechtenstein.

Insgesamt hat der Grossteil der liechtensteinischen Verfahren vor dem EFTA-Gerichtshof einen direkten Bezug zur Freizügigkeit.⁵⁹ Dies gilt sowohl für Vorabentscheidungen, wo ein liechtensteinisches Gericht in einer laufenden nationalen Rechtssache mit EWR-Bezug den EFTA-Gerichtshof um ein Gutachten ansucht, als auch für Vertragsverletzungsverfahren aufgrund einer fehlerhaften Umsetzung einer EWR-Bestimmung in nationales Recht. Die meisten Fälle weisen dabei starke Parallelen auf, wonach die Ausübung einer bestimmten Tätigkeit, z. B. die Mitgliedschaft in einem Verwaltungsrat einer Sitzgesellschaft, einen Wohnsitz in Liechtenstein erfordert und somit indirekt EWR-Staatsangehörige gegenüber liechtensteinischen Staatsangehörigen diskriminiert.⁶⁰

Nach der jüngeren Rechtsprechung des EFTA-Gerichtshofes verstossen auch sogenannte „qualifizierte Wohnsitzerfordernisse“ gegen das EWR-Recht. Qualifizierte Wohnsitzerfordernisse verlang(t)en, „dass die betreffende Person aufgrund ihres Wohnsitzes in der Lage sein muss, ihre Aufgaben tatsächlich und regelmässig zu erfüllen“.⁶¹ Basierend auf einem Vertragsverletzungsverfahren der ESA wegen Falschanwendung von EWR-Recht durch Liechtenstein erklärte der EFTA-Gerichtshof in seinem Urteil vom 6. Januar 2010 in der Rs. E-1/09 EFTA-Überwachungsbehörde/Liechtenstein Bestimmungen des Banken-, Rechtsanwalts-, Treuhänder- und Patentanwaltsgesetz sowie des Gesetzes über Wirtschaftsprüfer und Revisionsgesellschaften für EWR-widrig.⁶²

Eine entsprechende Stichwortsuche in der Datenbank zum liechtensteinischen Landesrecht zeigt, dass noch immer verschiedene Wohnsitzerfordernisse bestehen. Jüngstes Beispiel ist die Verordnung vom 17. August 2010 über die Naturwacht (LGBL 2010 Nr. 198), welche als Voraussetzung für die Bestellung zum Naturwächter einen Wohnsitz in Liechtenstein nennt. Nach der Meinung des Autors ist es wenig verständlich, warum die liechtensteinische Regierung nicht längst eine Totalbereinigung aller Wohnsitzerfordernisse im liechtensteinischen Landesrecht durchgeführt hat.

⁵⁹ Frommelt und Gstöhl 2011: 41.

⁶⁰ Siehe z. B. Rs. E-2/01 Dr. Franz Martin Pucher (EFTA Court Report 2002: 47) und Rs. E-3/98 Herbert Rainford Towning (EFTA Court Report 1998: 207), durch welche bestehende Wohnsitzerfordernisse im PGR bzw. dem Gewerbegesetz aufgehoben werden mussten. Ähnliches gilt für die Rs. E4/00, E-5/00 und E-6/00 Dr. Johann Brändle, Dr. Josef Mangold, Dr. Jürgen Tschannett (EFTA Court Report: 125, 165, 205). Der EFTA-Gerichtshof sah dabei die Niederlassungsfreiheit des EWR durch die Verordnung der Regierung des Fürstentums Liechtenstein über die medizinischen Berufe eingeschränkt. Die Verordnung besagte, dass ein Arzt nicht mehr als eine Einzel- oder Gemeinschaftspraxis führen darf. Durch ein Vertragsverletzungsverfahren wurde schliesslich auch ein Wohnsitzerfordernis im Bankengesetz für EWR-widrig erklärt (Rs. E-8/04-Niederlassungsfreiheit).

⁶¹ Walser 2011: 311.

⁶² EFTA Court Report 2009-2010: 47. Ein weiteres Wohnsitzerfordernis, das nach einem Vertragsverletzungsverfahren durch die EFTA-Überwachungsbehörde aufgehoben werden musste, betrafen die Bestimmungen über Hilflosenentschädigung im Gesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (siehe Rs. E/5/06-Hilflosenentschädigung; EFTA Court Report 2007: 298). Lediglich einen indirekten Bezug zum freien Personenverkehr weisen die verschiedenen Fälle zur Zivilprozessordnung auf. Siehe z. B. die Rs. E/10- Dr. Joachim Kottke (EFTA Court Report 2009-2010: 320).

Ein weiteres Wohnsitzerfordernis, welches auf Intervention der ESA abgeschafft werden musste, betraf das Grundverkehrsgesetz (LGBL. 1993 Nr. 49). Demnach war der Erwerb von Eigentum an Grundstücken im Wege der Zwangsversteigerung von der Genehmigungspflicht ausgenommen, wenn der Zuschlag an eine natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz in Liechtenstein erfolgte.⁶³ Diese Form des Wohnsitzerfordernisses bezieht sich zwar auf den Kapitalverkehr, dessen Rechtfertigung ist jedoch eng an die Prinzipien des freien Personenverkehrs gebunden. Demnach soll der Boden als relativ kleine und nicht vermehrbare Grösse der Spekulation entzogen werden und in erster Linie der ansässigen Bevölkerung zur Befriedigung ihrer Nutzungsinteressen zur Verfügung stehen. Durch das im Grundverkehrsgesetz verankerte Genehmigungsverfahren bestehen noch heute Einschränkungen im liechtensteinischen Grundverkehr, die nach Meinung der ESA EWR-widrig sind, unter Verweis auf die besondere Situation Liechtensteins aber geduldet werden.⁶⁴

Die jüngste Rechtsprechung des EFTA-Gerichtshofes zur Personenfreizügigkeit erfolgte in der Rechtsache Rs. E-4/11 Arnulf Clauder.⁶⁵ Unter Verweis auf ein Gesuch des Verwaltungsgerichtshofes vom 14. Februar 2011 stellte der EFTA-Gerichtshof fest, dass „ein daueraufenthaltsberechtigter Unionsbürger, der Rentner ist und Sozialhilfeleistungen im Aufnahme-Staat bezieht, auch dann einen Anspruch auf Familiennachzug geltend machen kann, wenn absehbar ist, dass auch der Familienangehörige Sozialhilfeleistungen in Anspruch nehmen wird.“ Dieses Urteil verdeutlicht einerseits den breiten Geltungsbereich des Familiennachzugs im EWR-Recht. Andererseits bestätigt es die bereits im Zuge der oben genannten Urteile des EFTA-Gerichtshofs erstellte Konklusion, dass sich die Bedeutung der besonderen Personenverkehrslösung Liechtensteins auf die Kontingentierung beschränkt. In allen anderen Aspekten des freien Personenverkehrs hat Liechtenstein die EWR-rechtlichen Bestimmungen umzusetzen und einzuhalten.

FAZIT

Die Personenfreizügigkeit stellt eine der Grundfreiheiten des Binnenmarkts dar, die es den Staatsangehörigen der EWR-Vertragsstaaten erlaubt, ihren Wohn- und Arbeitsort frei zu wählen. Für Liechtenstein stand die Personenfreizügigkeit von Anfang an im Widerspruch mit der seit den 1960er Jahren praktizierten Beschränkung der Wohnsitznahme von Ausländern. Entsprechend wichtig war es für Liechtenstein, eine Ausnahmeregelung zu erwirken. Durch den Beschluss 191/1999 konnte die anfängliche Übergangslösung aus Protokoll 15 zum EWR-Abkommen verlängert werden. Der Beschluss 191/1999 beschreibt im Wesentlichen das noch heute gültige Regime, wonach unter Verweis auf die besondere geografische Lage Liechtensteins

⁶³ Regierung 2007b: 4.

⁶⁴ Regierung 2007b: 8.

⁶⁵ Urteil des EFTA-Gerichtshofes vom 26. Juli 2011: http://www.eftacourt.int/images/uploads/4_11_Judgment_-_DE.pdf.

die Regierung weiterhin das Recht besitzt, Höchstzahlen für Aufenthaltsbewilligungen festzulegen. Diese Höchstzahlen sind jedoch so festzulegen, dass im Vergleich zum Referenzwert – also der erwerbstätigen Bevölkerung vom 1. Januar 1998 – ein jährlicher Nettozuwachs von 1.75 Prozent erfolgt. Bezüglich der nicht-erwerbstätigen Bevölkerung beschränkt sich die Nettoverpflichtung auf 0.5 Prozent. Insgesamt ergibt sich daraus die Verpflichtung Liechtensteins, jährlich 56 Aufenthaltsbewilligungen an erwerbstätige EWR-Staatsangehörige sowie 16 Aufenthaltsbewilligungen an nicht-erwerbstätige EWR-Staatsangehörige zu erlassen. Die Erteilung hat dabei Diskriminierung und Wettbewerbsverzerrung zu vermeiden. Gleichzeitig soll die Hälfte der Genehmigungen in einem Verfahren erteilt werden, das allen Gesuchstellern Chancengleichheit gewährleistet. Entsprechend differenziert die Regierung zwischen dem ordentlichen Bewilligungsverfahren, bei welchem Faktoren wie die volkswirtschaftliche Bedeutung eines Sektors sowie innerhalb dieses Sektors die Anzahl Mitarbeiter eines Unternehmens berücksichtigt werden, und dem Auslosungsverfahren, welches im Sinne der Chancengleichheit keine materiellen Kriterien nennt.

Innerhalb der EU besitzt die Freizügigkeit einen zentralen wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Stellenwert und genießt eine hohe Akzeptanz bei den Unionsbürgern.⁶⁶ Die Freizügigkeit fand sogar Eingang in die Charta der Grundrechte, welche seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon über die gleiche Verbindlichkeit verfügt wie die Verträge der EU.⁶⁷ Im Unterschied dazu ist die Freizügigkeit im EWR durch dessen wirtschaftspolitische Ausrichtung mehr oder weniger auf die Rechte der Arbeitnehmer und Selbstständigen beschränkt. Durch die Übernahme der Unionbürgerschaftsrichtlinie in das EWR-Abkommen und die Rechtsprechung des EFTA-Gerichtshofes hat sich diese Differenzierung jedoch teilweise marginalisiert. Ungeachtet der Unterschiede zwischen EU- und EWR-Recht zählt die Freizügigkeit auch innerhalb des EWR-Rechts zu den zentralen Errungenschaften, deren Prinzipien weit auszulegen sind, während mögliche Ausnahmen und Einschränkungen eng zu fassen sind. Entsprechend ist die Sonderlösung Liechtensteins als einzigartiger Verhandlungserfolg zu betrachten. Neben der zahlenmässigen Beschränkung der jährlich zu erteilenden Bewilligungen ist hervorzuheben, dass Liechtenstein – zumindest für die Hälfte des Kontingents und unter Vermeidung von Diskriminierung und Wettbewerbsverzerrung – weiterhin die Möglichkeit besitzt, die Zuwanderung zu steuern, um den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes zu entsprechen. Ferner besitzt Liechtenstein de facto ein „Vetorecht“, weshalb die Sonderlösung basierend auf den Resultaten der im Beschluss 191/1999 genannten Überprüfung nur mit Zustimmung Liechtensteins modifiziert oder sogar abgeschafft

⁶⁶ Eurobarometer 2011: 35.

⁶⁷ Charta der Grundrechte der Europäische Union, ABl C 83/289 vom 30.3.2010.

werden kann.⁶⁸ Ein weiterer Aspekt, der den Verhandlungserfolg Liechtensteins unterstreicht, ist das verhältnismässig geringe Kontingent (insbesondere im Vergleich zum Kontingent für Schweizer Staatsangehörige), welches auch im Zuge der EWR-Erweiterungen der Jahre 2004 und 2007 nicht erhöht wurde. Der Verhandlungserfolg ist umso grösser einzuschätzen, als sich die genannten Voraussetzungen, auf welchen die Sonderlösung Liechtensteins basiert, empirisch nur teilweise nachweisen lassen.

Angesichts der Sonderstellung Liechtensteins scheint in der innenpolitischen Diskussion über eine allfällige Lockerung der Zuwanderungsbeschränkung ein hohes Mass an politischer Sensibilität angebracht. In der Praxis bedeutet dies, dass die Möglichkeiten, steuernd in den Arbeitsmarkt einzugreifen, indem beispielsweise die Zuwanderungsbestimmungen gezielt nur für hochqualifizierte Arbeitskräfte gelockert werden, wohl auf sehr wenig Gegenliebe seitens der EU stossen würden und somit mittelfristig die ganze Sonderlösung gefährden könnten. Bereits die im Januar 2010 erfolgte Kontingenterhöhung ist in diesem Zusammenhang kritisch zu betrachten. Zwar verlangt die Sonderlösung lediglich eine Mindestquote, dennoch könnte eine wiederholte einseitige Erhöhung der Quote durch Liechtenstein das ganze Regime gefährden. Zudem ist fraglich, inwieweit die derzeitige Praxis, wonach sich die zusätzlich erteilten Bewilligungen auf das ordentliche Verfahren beschränken, den Bestimmungen der Sonderlösung entspricht.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die europarechtlichen Rahmenbedingungen den Handlungsspielraum Liechtensteins zur Gestaltung seiner Zuwanderungspolitik zwar einschränken, die Sonderlösung im EWR-Vergleich aber auch Liechtenstein stark privilegiert. Gleichzeitig zeichnet sich die Sonderlösung durch eine hohe Stabilität und breite Akzeptanz aus. Ungeachtet der formalen Befristung der Sonderlösung und der Dynamisierung des Freizügigkeitsrechts im Allgemeinen besteht für die liechtensteinische Regierung somit ein klarer und nachhaltiger Handlungsrahmen. Folglich lassen sich gegenwärtig keine Anzeichen erkennen, dass seitens der EU oder der EWR/EFTA-Partner der Erhalt der Sonderlösung Liechtensteins in Frage gestellt wird. Nichtsdestotrotz wird das Verständnis der EWR-Partner für die Sonderstellung Liechtensteins auch in Zukunft einen hohen Einsatz an diplomatischen Ressourcen fordern. Entsprechend wichtig ist es dabei, eine kohärente Strategie zu verfolgen, die auf einem breiten innenpolitischen Konsens fusst. Die hier vertretene Ansicht, dass die Sonderlösung auch in Zukunft Bestand haben kann, befreit Liechtenstein schliesslich auch nicht von der Verpflichtung, für eine Zunahme der Zuwanderung die bestmöglichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Ein erster Schritt wäre dabei die Schaffung einer verstärkten Transparenz über die erteilten Aufenthaltsgenehmigungen.

68 Schafhauser 2007: 209; Nach Meinung des Autors dieser Teilstudie ist dieses „Vetorecht“ jedoch immer noch an die im Beschluss 191/1999 genannten Voraussetzungen der Sonderlösung gebunden. In einem Konfliktfall könnten deshalb die im EWR-Abkommen verankerte Streitbeilegung (Art. 111) oder erneut die Schutzmassnahmen aus Art. 112 zum Tragen kommen. Angesichts der ökonomischen und politischen Abhängigkeit Liechtensteins von der EU könnte Liechtenstein durch diese beiden Instrumente lediglich an Verhandlungszeit gewinnen. Folglich besteht im EWR für Liechtenstein zu keinem Zeitpunkt ein effektives Vetorecht im Sinne einer dauerhaften Ablehnung gegenüber einem begründeten Standpunkt der Europäischen Kommission.

Ausländer- und Passamt (2012a). Auslosung Aufenthaltsbewilligung (B). Abgerufen am 12.07.2012: http://www.llv.li/amtsstellen/llv-apa-wohnsitz_in_liechtenstein_ohne_erwerbstaetigkeit-2/llv-apa-auslosung_von_aufenthaltsbewilligungen-3.htm

Ausländer- und Passamt (2012b). Aufenthaltsbewilligung für Lebenspartner. Abgerufen am 12.07.2012: <http://www.llv.li/amtsstellen/llv-apa-familiennachzug-2/llv-apa-aufenthaltsbewilligung-lebenspartner-2.htm>

Breuss, Emilia (2011). Die Zukunft des Kleinstaates in der europäischen Integration: Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des Fürstentums Liechtenstein, Liechtenstein Politische Schriften 49, Schaan: Verlag der LAG.

Eurobarometer (2011). Eurobarometer 75 Frühjahr 2011, Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Brüssel.

Europäische Kommission (2008). Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Brüssel, 10.12.2008, KOM(2008) 840.

Europäische Kommission (2009). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Hilfestellung bei der Umsetzung und Anwendung der Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Brüssel, 2.7.2009, KOM(2009) 313.

European Commission (2011). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Consular protection for EU citizens in third countries: State of play and way forward. Brussels, 23/03/2011, COM (2011) 149/2.

EWR-Rat (1995). Erklärung des EWR-Rats zur Freizügigkeit. Angenommen durch den EWR-Rat am 10. März 1995, Amtsblatt der Europäischen Union, L86 vom 20.4.1995, S. 80.

Frommelt, Christian und Sieglinde Gstöhl (2011). Liechtenstein and the EEA. The Europeanization of a (very) small state. Oslo. Europautredningen.

Prange, Heiko (2000). Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum: Wirtschaftliche Erfolgsbilanz eines Kleinstaates?, Liechtenstein Politische Schriften 29, Vaduz: Verlag der LAG.

Regierung (2011). Interpellationsbeantwortung der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein zur aktuellen und zukünftigen Zulassungs- und Einwanderungspolitik, Nr. 38, Vaduz, 19.4.2011.

Regierung (2009). Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Schaffung eines Gesetzes über die Freizügigkeit für EWR- und Schweizer Staatsangehörige (Personenfreizügigkeitsgesetz; PFZG), Nr. 55, Vaduz, 18.8.2009.

Regierung (2007a). Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend das Übereinkommen über die Beteiligung von Bulgarien und Rumänien am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) vom 25. Juli 2007 Teil II: Abkommen. Nr. 104, Vaduz, 25.9.2007.

Regierung (2007b). Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Abänderung des Grundverkehrsgesetzes (GVG), No. 129, Vaduz, 30.10.2007

Regierung (2004). Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend das Übereinkommen über die Beteiligung der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der slowakischen Republik am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Erweiterungsabkommen), Nr. 2, Vaduz, 27.1.2004.

Regierung (1999). Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Lösung Personenverkehr im EWR, Nr. 150, Vaduz, 21.12.1999.

Regierung (1992). Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 02. Mai 1992, Nr. 46, Vaduz, 5.6.1992.

Schafhauser, Pascal (2007). „Personenverkehr in Liechtenstein: Unde venit – Status quo – Quo vadit? Ein Abriss der Entwicklung des Personenverkehrs“, in Baur, Georges (ed.), Europäer – Botschafter – Mensch. Liber Amicorum für Prinz Nikolaus von Liechtenstein, Schaan: Liechtenstein Verlag, 195-225.

Walser, Manfred (2011). Liechtenstein vor den EWR-Gerichten. In: Jus & News (2011) (3), 285-322.

ÖKONOMIE, ARBEITSKRÄFTE UND ZUWANDERUNG

Dr. habil. Kersten Kellermann, Volkswirtin, Leiterin des Bereichs Forschung der Konjunkturforschungsstelle Liechtenstein (KOFL) und Lehrbeauftragte an der Universität Liechtenstein.

kersten.kellermann@kofl.li / www.kofl.li

Prof. Dr. Carsten-Henning Schlag, Volkswirt, Leiter der Konjunkturforschungsstelle Liechtenstein (KOFL) und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Liechtenstein.

carsten.schlag@kofl.li / www.kofl.li

Prof. Dr. Silvia Simon, Volkswirtin, seit Herbst 2007 Professorin für Volkswirtschaftslehre und Angewandte Statistik in Studiengängen Tourismus und Betriebsökonomie und Mitarbeiterin der Forschungsstelle Wirtschaftspolitik an der HTW Chur.

silvia.simon@htwchur.ch / www.fh-htwchur.ch

| | |
|--|-----|
| EINLEITUNG | 86 |
| RECHTLICHE GRUNDLAGE ZUR ZUWANDERUNG VON ARBEITSKRÄFTEN UND GRENZGÄNGERBESCHÄFTIGUNG | 87 |
| ZAHLEN UND FAKTEN ZU BERUFSPENDLERN UND AUSLÄNDISCHEN - ARBEITSKRÄFTEN IN DER LIECHTENSTEINISCHEN VOLKSWIRTSCHAFT | 88 |
| ARBEITSKRÄFTEBEDARF IN DER LIECHTENSTEINER VOLKSWIRTSCHAFT | 93 |
| ATTRAKTIVITÄT FÜR FACH- UND FÜHRUNGSKRÄFTE IN DER REGION ALPENRHEIN | 95 |
| AUSWIRKUNGEN AUF LOHNHÖHE UND -STRUKTUR UND DEREN ÖKONOMISCHEN EFFEKTE | 97 |
| MAKROÖKONOMISCHE ASPEKTE DER ZUWANDERUNG NACH LIECHTENSTEIN | 100 |
| ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN | 114 |
| LITERATUR | 117 |

Was sind die ökonomischen Konsequenzen der Zuwanderung nach Liechtenstein? In der vorliegenden Teilstudie werden verschiedene Aspekte dieser Fragestellung diskutiert. Zunächst wird jedoch aufgezeigt, dass im Vergleich zur Zuwanderung den **Zupendlern** in Liechtenstein eine erheblich grössere ökonomische Bedeutung zukommt. Die Liechtensteiner Volkswirtschaft beschäftigt seit Jahrzehnten eine hohe Anzahl täglich aus dem Umland einpendelnder Arbeitskräfte. Die **Zuwanderung** ausländischer Arbeitskräfte nach Liechtenstein spielt demgegenüber eine deutlich untergeordnete Rolle. Dennoch schürt Zuwanderung auch in ökonomischer Hinsicht Ängste, wobei insbesondere negative Auswirkungen der Zuwanderung auf die Löhne und Beschäftigungschancen der Inländer befürchtet werden.

Der vorliegende Bericht ist wie folgt aufgebaut: In Abschnitt 2 werden zunächst einige rechtliche Grundlagen zur Grenzgängerbeschäftigung und Zuwanderung in Liechtenstein vorgestellt. Die Abschnitte 3 bis 6 stellen das zahlenmässig bedeutende Beschäftigungssegment der **Zupendler** in den Mittelpunkt der Analyse. Zahlen und Fakten zu Berufspendlern und ausländischen Arbeitskräften in der liechtensteinischen Volkswirtschaft werden in Abschnitt 3 präsentiert. Abschnitt 4 diskutiert sowohl den aktuellen Arbeitskräftebedarf der Liechtensteiner Volkswirtschaft als auch den zukünftigen auf der Basis der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung bis 2050. Die Faktoren, die die regionale Attraktivität für Fach- und Führungskräfte in der Region Alpenrhein ausmachen, werden in Abschnitt 5 erläutert. In Abschnitt 6 werden schliesslich die Auswirkungen der Grenzgängerbeschäftigung auf Lohnhöhe und -struktur und die damit verbundenen Effekte auf den öffentlichen Haushalt thematisiert.

Abschnitt 7 fokussiert explizit auf den **Wanderungssaldo** nach Liechtenstein. Zunächst wird in Abschnitt 7.2 die Nettozuwanderung zahlenmässig abgegrenzt und in ihrer Entwicklung aufgezeigt. Da keine amtliche Zuwanderungsstatistik für Liechtenstein vorliegt, werden hierfür die Bevölkerungs-, Einbürgerungs- und Zivilstandstatistik ausgewertet. Die Entwicklung der Liechtensteiner Nettozuwanderung wird dann in einen Vergleich zur Schweiz gestellt. Abschnitt 7.3 zeigt, dass der Nettozuwanderung in der Schweiz in Bezug auf die Bevölkerungsentwicklung eine erheblich grössere Bedeutung zukommt als in Liechtenstein. In Abschnitt 7.4 wird die Konjunkturabhängigkeit der Nettozuwanderung diskutiert. Diese lässt Rückschlüsse auf die Kräfte zu, welche die Zuwanderung treiben. Ist die Zuwanderung von der Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften abhängig, so wird dies durch eine prozyklische Entwicklung des Wanderungssaldos angezeigt. Die statistische Auswertung macht deutlich, dass die Konjunkturabhängigkeit der Liechtensteiner Nettozuwanderung seit 2002 erheblich nachlässt. Das gilt insbesondere im Vergleich zur Schweiz, wo die Zuwanderung sensitiv auf den Konjunkturverlauf reagiert und einer Art Konjunkturpuffer bildet. Die vorliegende statistische Auswertung gibt Hinweise darauf, dass die Rolle des Konjunkturpuffers in Liechtenstein eher von den Zupendlern übernommen wird.

Abschnitt 7.5 greift das Problem zuwanderungsinduzierter Verdrängungseffekte auf. Gezeigt wird, dass von der Zuwanderung kein deutlicher Lohndruck oder Verdrängungswettbewerb für liechtensteinische Arbeitnehmer ausgeht. Es scheint vielmehr eine komplementäre Beziehung zwischen ansässiger inländischer und zugewanderter Beschäftigung zu bestehen. Zur genaueren Analyse dieser Fragestellung sind jedoch weitere statistische Auswertungen erforderlich.¹ Die Bedeutung der Beschäftigungssegmente für das gesamtwirtschaftliche Wachstum wird in Abschnitt 7.6 dargestellt. Die Zupendler bilden die mit Abstand wichtigste Quelle des Beschäftigungs- und damit Produktionswachstums. Dem Beschäftigungssegment Ausländer im Inland kommt demgegenüber ebenso wie dem Beschäftigungssegment der Arbeitnehmer mit Liechtensteiner Pass eine untergeordnete Rolle zu.² Abschnitt 8 enthält abschliessende Bemerkungen.

RECHTLICHE GRUNDLAGE ZUR ZUWANDERUNG VON ARBEITSKRÄFTEN UND GRENZGÄNGERBESCHÄFTIGUNG

Für die Zuwanderung und Grenzgängerbeschäftigung von EWR- und Schweizer Staatsangehörigen kommen in erster Linie das Personenfreizügigkeitsgesetz (PFZG) und die dazu gehörende Verordnung (PFZV) sowie der Beschluss Nr. 191/1999 des Gemeinsamen EWR-Ausschusses („Sonderlösung“) zur Anwendung. Im Falle von Drittstaatsangehörigen gilt das Ausländergesetz (AuG) mit Verordnungen über die Zulassung und den Aufenthalt von Ausländern (ZAV), die Integration von Ausländern (AIV) und das Einreise- und Visumsverfahren (VEV).

Aufenthaltsbewilligungen

Gemäss der EWR-Sonderlösung ist Liechtenstein bezüglich Aufenthaltsbewilligungen an EWR-Staatsangehörige eine Mindestverpflichtung eingegangen. Demnach muss die Zahl der Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige so festgelegt werden, dass sich gegenüber dem Vorjahr ein Nettoanstieg von mindestens 1.75 Prozent des Stands vom 01. Januar 1998 ergibt, was 56 Aufenthaltsbewilligungen gleichkommt. Die Quote zur erwerbslosen Wohnsitznahme beläuft sich auf 0.5 Prozent, was 16 Aufenthaltsbewilligungen entspricht.³ Jeweils die Hälfte der Aufenthaltsbewilligungen wird per Losentscheid und die andere Hälfte durch die Regierung vergeben. Für Schweizer Staatsangehörige gilt seit 2005 ebenfalls eine jährliche Mindestverpflichtung von 12 Aufenthaltsbewilligungen für Erwerbstätige und 5 Bewilligungen zur er-

¹ Vgl. Kellermann und Schlag (2012).

² Vgl. Brunhart et al. (2012).

³ Aufgrund des mit dem Aufenthaltsrecht verknüpften möglichen Familiennachzugsrechts nehmen drei- bis viermal mehr Personen Aufenthalt in Liechtenstein als die Mindestverpflichtung von 72 Aufenthaltsbewilligungen suggeriert.

werbslosen Wohnsitznahme, die alle durch die Regierung vergeben werden.⁴ Gemäss Art. 36 PFZG richtet sich die Vergabe nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung aller relevanten Marktteilnehmer und der Wettbewerbsneutralität. Dies bedeutet in der Praxis, dass sich die Regierung bei der Vergabe auf die Verteilung der Vollzeitbeschäftigten auf die Erwerbssektoren gemäss NOGA⁵ stützt. Darüber hinaus wird auch innerhalb dieser Sektoren auf eine ausgewogene Verteilung unter den dort vertretenen Arbeitgebern geachtet.⁶

Im Gegensatz zu EWR- und Schweizer Staatsangehörigen erhalten Drittstaatsangehörige nur in Ausnahmefällen Aufenthaltsbewilligungen, da diese an strenge Bedingungen gemäss Art. 13–18 AuG geknüpft sind, wie zum Beispiel die persönlichen Voraussetzungen (Führungskraft, Spezialist, qualifizierte Arbeitskraft) nach Art. 14 AuG oder der Inländervorrang nach Art. 16 AuG. Insbesondere muss die Erteilung der Aufenthaltsbewilligung an Drittstaatsangehörige gemäss Art. 13 AuG dem volkswirtschaftlichen Interesse Liechtensteins entsprechen, was beispielsweise dann der Fall ist, wenn der Gesuchsteller über ausgezeichnete Qualifikationen verfügt.

Grenzgängerbeschäftigung

Für EWR-Staatsangehörige ist eine Grenzgängerbeschäftigung in Liechtenstein nicht bewilligungspflichtig, sondern gemäss Art. 32 PFZG meldepflichtig. Auch Schweizer Staatsangehörige benötigen keine Bewilligung, wenn sie in Liechtenstein als Grenzgänger arbeiten. Weitaus schwieriger ist es dagegen für Drittstaatsangehörige einer Grenzgängerbeschäftigung in Liechtenstein nachzugehen. Deren Bewilligung einer Grenzgängertätigkeit richtet sich nach Art. 22 AuG. Sie wird dann erteilt, wenn der Antragsteller in der Schweiz bzw. einem EWR-Mitgliedstaat ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht besitzt, täglich an seinen ausländischen Wohnsitz zurückkehrt und weitere Voraussetzungen erfüllt.⁷

ZAHLEN UND FAKTEN ZU BERUFSPENDLERN UND AUSLÄNDISCHEN ARBEITSKRÄFTEN IN DER LIECHTENSTEINISCHEN VOLKSWIRTSCHAFT

Die Anzahl ausländischer Arbeitskräfte mit Wohnsitz im In- und Ausland hat sich in den letzten Jahrzehnten sowohl absolut als auch relativ zur Beschäftigtenzahl stark erhöht. Aktuell sind 23'187 Personen oder 68 Prozent aller in Liechtenstein Beschäftigten Ausländer. Allein in den letzten zehn Jahren hat sich ihre Zahl um 6'227

⁴ Im Jahr 2011 wurden insgesamt 15 Prozent zusätzliche Aufenthaltsbewilligungen an Schweizer sowie EWR-Staatsangehörige erteilt.

⁵ Die NOGA (Nomenclature Generale des Activites Economiques) ist eine Systematisierung der Wirtschaftszweige.

⁶ Zusätzlich muss u.a. gemäss Art. 20 PFZG eine Grenzgängerbeschäftigung nicht zumutbar sein.

⁷ Dies sind Art. 13 Abs. 1 Bst. a, b und d AuG (u.a. Vorliegen eines volkswirtschaftlichen Interesses), Art. 15 AuG (Einhaltung der ortsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen) sowie Art. 16 AuG (Inländervorrang).

Personen erhöht, während ihr Anteil an allen Beschäftigten um rund fünf Prozent gestiegen ist (vgl. Abbildung 1).

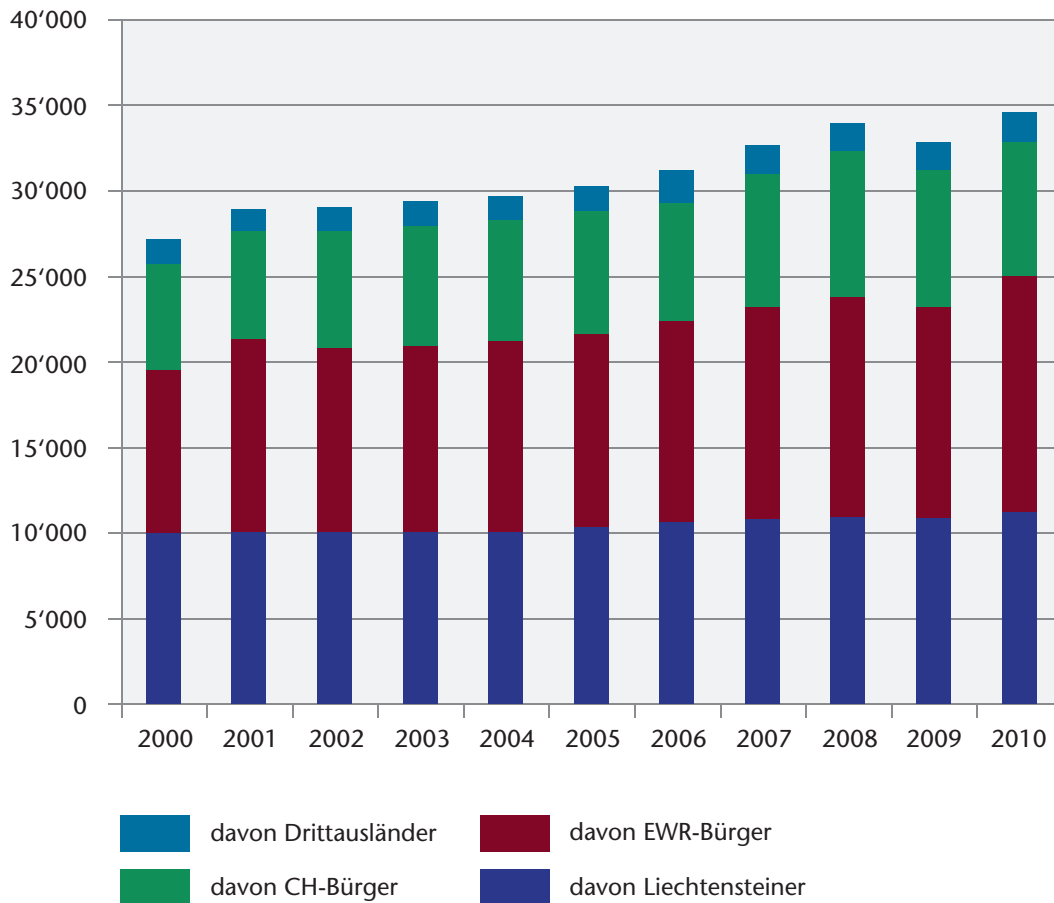


Abbildung 1:
Entwicklung der
Beschäftigten* nach
Nationalitäten
2000 - 2010

*Bis 2009 Beschäftigte mit einem Beschäftigungsgrad von 15 Prozent und mehr; 2010 Beschäftigte mit einem Beschäftigungsgrad von 2 Prozent und mehr.

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Amt für Statistik (versch. Jahrgänge): Beschäftigungsstatistik, Vaduz.

Den Grossteil der ausländischen Beschäftigten stellen die Zupendler. Von den aktuell 17'570 Grenzgängern besitzen 17'066 Personen eine ausländische Staatsangehörigkeit; dies sind 74 Prozent aller in Liechtenstein beschäftigten Ausländer. Ihr Anteil an den ausländischen Beschäftigten hat sich in den letzten Jahren sukzessive immer weiter erhöht. Die meisten ausländischen Zupendler verfügen über eine EWR-Staats-

angehörigkeit⁸. Das Gleiche gilt auch für die innerhalb Liechtenstein wohnhaften ausländischen Beschäftigten (vgl. Abbildung 2). Mittlerweile wohnen die meisten Grenzgänger in der Schweiz und nicht mehr, wie noch bis zum Jahr 2005, in Österreich. Bei näherer Betrachtung fällt dabei auf, dass im Zeitraum von 2005 bis 2010 die Zahl der Zupendler aus der Schweiz um rund ein Drittel gestiegen ist, während die Zahl der Grenzgänger mit Schweizer Nationalität nur um ein Fünftel zugenommen hat. Dies lässt die Vermutung zu, dass Personen mit EWR-Staatsbürgerschaft (u.a. deutsche Staatsbürger) das Personenfreizügigkeitsabkommen zwischen der EU und der Schweiz nicht nur genutzt haben, um in der Schweiz zu arbeiten und zu leben, sondern auch, um in der Schweiz zu wohnen und in Liechtenstein zu arbeiten.

Überproportional vertreten⁹ sind die Arbeitskräfte mit ausländischer Nationalität – neben den Exterritorialen Organisationen und Zollbehörden – vor allem bei der Herstellung von Nahrungsmitteln, Getränken und Tabakerzeugnissen, dem Fahrzeugbau und den Privathaushalten (vgl. Abbildung 3). Vergleicht man zunächst diejenigen Wirtschaftszweige, in denen ausländische Arbeitskräfte überproportional tätig sind, mit denjenigen NOGA-Bereichen, in denen Zupendler¹⁰ überproportional vertreten sind, so sticht ein Unterschied besonders ins Auge. So sind nämlich Zupendler – im Gegensatz zu allen ausländischen Beschäftigten – im Gastgewerbe mit gut 30 Prozent stark unterproportional tätig, so dass daraus geschlossen werden kann, dass der hohe Ausländeranteil in der Gastronomie in erster Linie durch in Liechtenstein wohnhafte Ausländer abgedeckt wird. Betrachtet man sich nun die einzelnen Ausländergruppen genauer, so fallen erneut Abweichungen zur Gesamtheit aller ausländischen Beschäftigten auf. Wenig überraschend sind alle Ausländer bei den Zollbehörden und exterritorialen Organisationen ausschliesslich Schweizer Staatsangehörige. Bei der Herstellung von Nahrung, Getränken und Tabakerzeugnissen sind allerdings Schweizer unterproportional und EWR- sowie Drittstaatsangehörige überproportional vertreten. Das Gleiche gilt für den Fahrzeugbau sowie den Bereich Verkehr und Lagerei und die sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen. Der umgekehrte Fall, in dem Schweizer Staatsangehörige überproportional und EWR- sowie Drittstaatsangehörige unterproportional tätig sind, trifft bei der Herstellung von Holzwaren, Papier und Druckerzeugnissen, der Herstellung von chemischen und pharmazeutischen Erzeugnissen, der Herstellung von elektronischen Geräten, EDV und optischen Geräten, der Energie- und Wasserversorgung, dem Handel, Instandhaltung und Reparatur von Fahrzeugen, der Telekommunikation und Informatik, den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen sowie dem Heim- und Sozialwesen zu.

8 Am meisten vertreten sind dabei Österreicher (7'134 Personen) sowie Deutsche (2'449 Personen).

9 Ihr Anteil an den Beschäftigten liegt bei 68 Prozent; demnach sind sie in all denjenigen Wirtschaftszweigen überproportional vertreten, wo ihr Anteil mehr als 68 Prozent beträgt.

10 Der Anteil der Zupendler liegt bei 51 Prozent; demnach sind sie in all denjenigen Wirtschaftszweigen überproportional vertreten, wo ihr Anteil mehr als 51 Prozent beträgt.

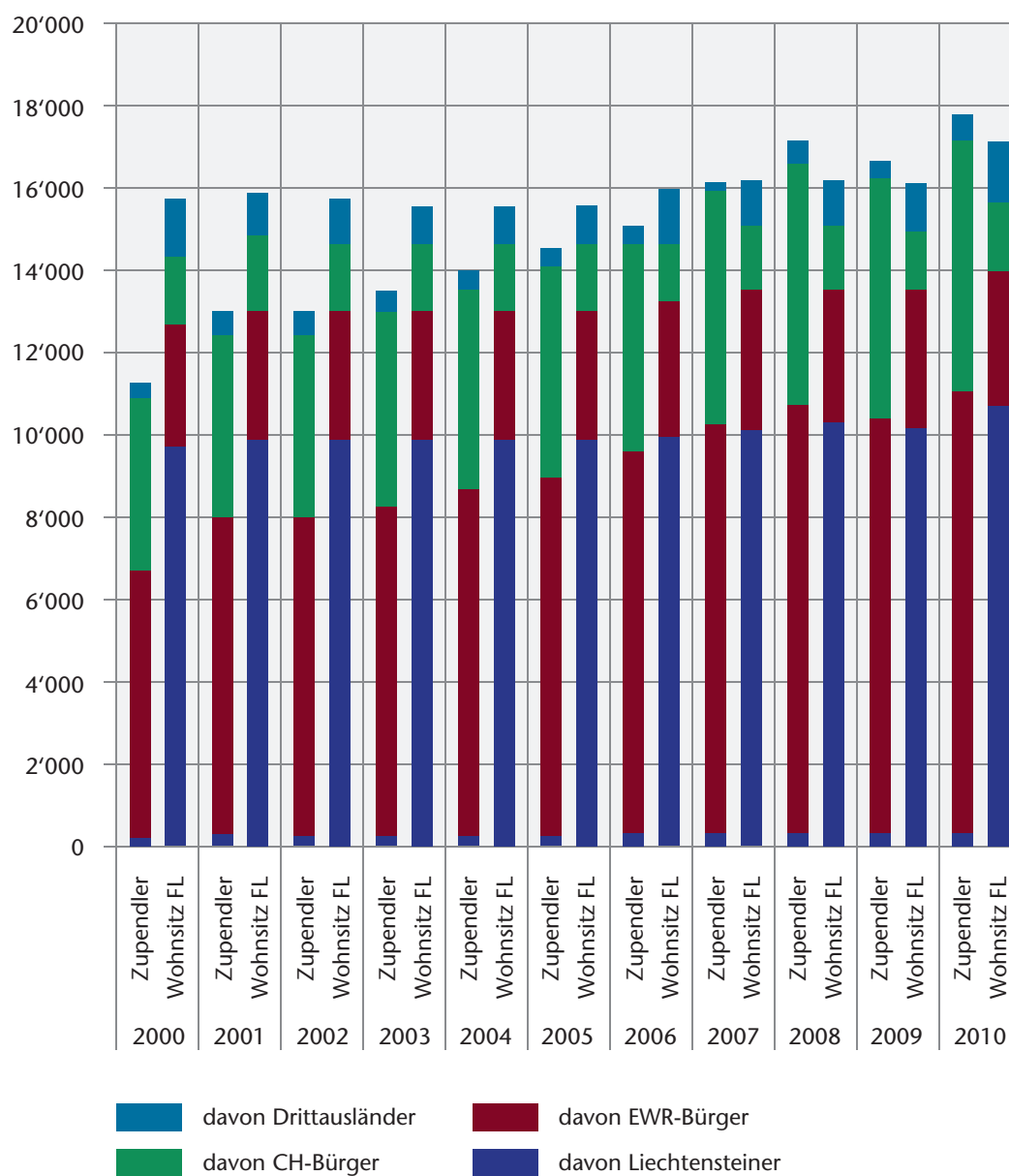
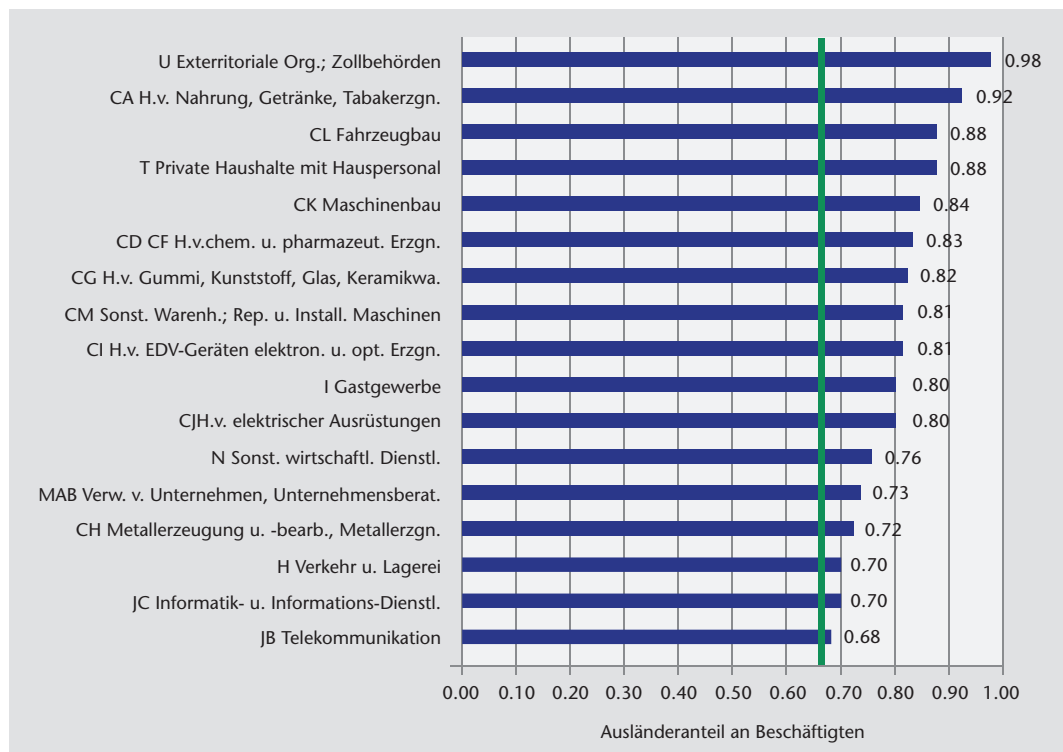


Abbildung 2:
Entwicklung der Zu-
pendler und im Inland
wohnhaften Beschäf-
tigten* nach Nationa-
litäten 2000 - 2010

*Bis 2009 Beschäftigte mit einem Beschäftigungsgrad von 15 Prozent und mehr; 2010 Beschäf-
tigte mit einem Beschäftigungsgrad von 2 Prozent und mehr.

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Amt für Statistik (versch. Jahrgänge): Beschäftigungs-
statistik, Vaduz.

Abbildung 3:
Überproportionaler
Ausländeranteil unter
den Beschäftigten
nach Wirtschafts-
zweigen im Jahr
2010



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Amt für Statistik (2011): Beschäftigungsstatistik 2010, Vaduz.

Interessant erscheint auch, einen Blick auf diejenigen Wirtschaftszweige zu richten, in denen keine Ausländergruppe überproportional vertreten ist und die damit eine »Domäne« liechtensteinischer Staatsangehöriger sind. Dies sind neben der Land- und Forstwirtschaft nur noch das Verlagswesen inklusive audiovisueller Medien und Rundfunk, das Grundstücks- und Wohnungswesen sowie die Rechts-, Steuerberatung und Wirtschaftsprüfung, die Architektur- und Ingenieurbüros, die öffentliche Verwaltung, Erziehung und Unterricht, das Gesundheitswesen, Kunst und Unterhaltung sowie sonstige Dienstleistungen; vielfach also staatliche oder zumindest staatsnahe Wirtschaftsbereiche.

Keine oder kaum aktuelle Zahlen gibt es leider zum Qualifikationsniveau bzw. der Ausbildungsrichtung von in Liechtenstein arbeitenden ausländischen Arbeitskräften, so dass keinerlei Aussagen darüber möglich sind, ob Ausländer in Fach- und Führungspositionen über- oder untervertreten sind. Allerdings zeigt eine Studie, dass von den in Liechtenstein beschäftigten Personen 23 Prozent über einen Hochschulabschluss verfügen, während nur 9 Prozent der im Fürstentum wohnhaften Personen im Alter zwischen 25 und 64 Jahren einen akademischen Abschluss aufweisen,

was darauf schliessen lässt, dass durch die Grenzgängerbeschäftigung ein Humankapitalimport im Tertiärbereich stattfindet.¹¹

ARBEITSKRÄFTEBEDARF IN DER LIECHTENSTEINER VOLKSWIRTSCHAFT

Im Jahr 2010 lebten in Liechtenstein gut 36'000 Einwohner, davon rund 24'200 Liechtensteiner, von denen über 6'000 Personen in den vergangenen vierzig Jahren eingebürgert wurden. Der Ausländeranteil liegt heute bei 33.2 Prozent. Die Hälfte aller Einwohner ist erwerbstätig, davon wiederum gut 90 Prozent innerhalb der eigenen Landesgrenzen. Bereits hieraus wird ersichtlich, dass die einheimische Bevölkerung nicht ausreicht, um den Arbeitskräftebedarf der Unternehmen zu decken. Wie gross die »Bevölkerungslücke«¹² aber tatsächlich ausfällt, kann nur unter Beachtung der Erwerbsquote der Wohnbevölkerung angegeben werden. Berücksichtigt man alle in Liechtenstein wohnhaften Personen, so fällt diese Einwohnerzahl im Hinblick auf die Arbeitsmarktbedürfnisse derzeit um rund 34'300 Personen zu klein aus (vgl. Abbildung 4).

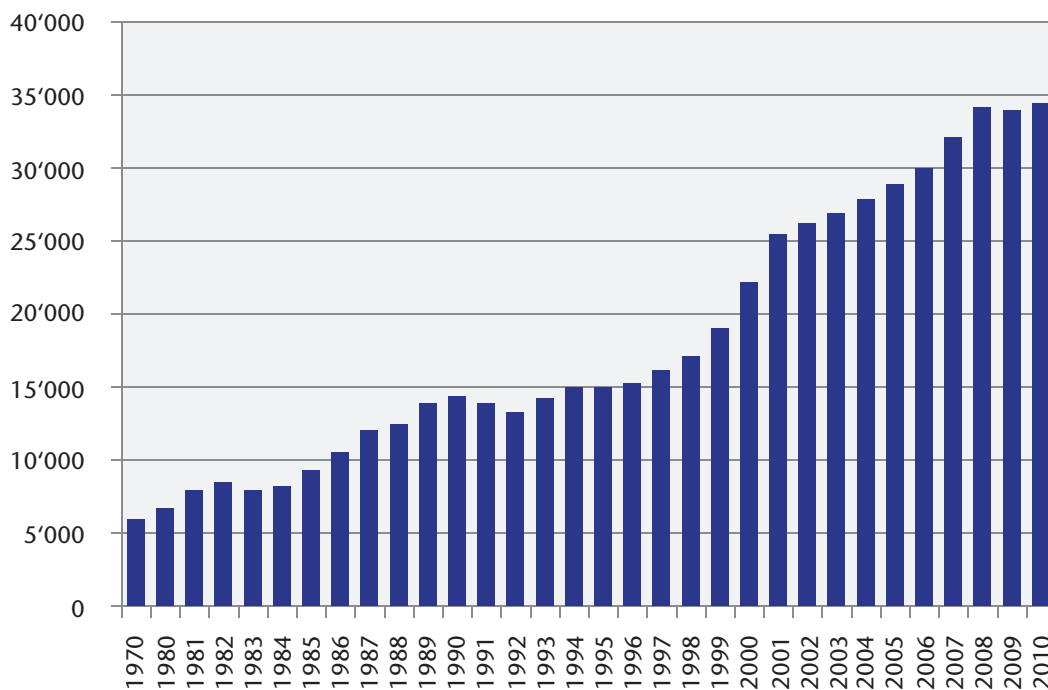


Abbildung 4:
Entwicklung der
Bevölkerungslücke

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf eigenen Berechnungen.

¹¹ Vgl. Kellermann und Schlag (2006), S. 61ff.

¹² Die Bevölkerungslücke wurde berechnet gemäss folgender Formel: $[(\text{offene Stellen} + \text{Zupendler}) : \text{Bruttoerwerbsquote}] \cdot 100$, wobei sich die Bruttoerwerbsquote aus dem Verhältnis von in Liechtenstein wohnhaften Erwerbstätigen und Arbeitslosen zur gesamten Wohnbevölkerung ergibt. Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden stets die Arbeitslosenzahlen gemäss alter Definition verwendet.

Anders ausgedrückt müssten fast doppelt so viele Menschen – mit der gleichen Altersstruktur und demselben Erwerbsverhalten wie derzeit – innerhalb der Landesgrenzen wohnen, um den Arbeitskräftebedarf ausschliesslich mit der einheimischen Bevölkerung zu decken. Noch um einiges grösser fällt die Bevölkerungslücke aus, wenn man ausschliesslich auf die Wohnbevölkerung mit liechtensteinischer Staatsangehörigkeit abstellt. In diesem Fall würde sie sich nämlich auf knapp 50'000 Personen belaufen.

Was den künftigen Arbeitskräftebedarf und die daraus resultierende Bevölkerungslücke betrifft, können keine exakten Zahlen angegeben werden. Vermutungen lassen sich allerdings unter Rückgriff auf die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung für den Zeitraum 2005 bis 2050 anstellen.¹³ Gemäss dem Trendszenario wächst die Bevölkerung auf 44'195 Personen im Jahr 2050, wobei der Anstieg allein auf der Zuwanderung aus dem Ausland beruht, während das natürliche Bevölkerungswachstum negativ ist. Dabei findet eine demografische Alterung der Bevölkerung statt, indem gemäss Trendszenario im Jahr 2050 knapp 12'000 Personen in Liechtenstein leben werden, die 65 Jahre oder älter sind. Im Ausgangsjahr 2005 standen 22'709 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren 30'757 Arbeitsplätzen gegenüber, während im Jahr 2050 gemäss Trendszenario 23'789 Personen im erwerbsfähigen Alter in Liechtenstein leben werden. Im Ausgangsjahr 2005 sind allerdings lediglich rund 75 Prozent aller Personen im erwerbsfähigen Alter auch erwerbstätig. Geht man von einer jährlichen Wachstumsrate der Arbeitsplätze von 1.25 Prozent aus,¹⁴ so würden im Jahr 2050 rund 50'550 Arbeitsplätze existieren. Unterstellt man ein unverändertes Erwerbsverhalten der Personen im erwerbsfähigen Alter, so würde sich die Bevölkerungslücke – bezogen auf die für das Jahr 2050 prognostizierte Bevölkerungszahl und -struktur – auf gut 80'000 Personen erhöhen. Aber selbst wenn sich die Anzahl Arbeitsplätze im Vergleich zum Jahr 2005 mit 30'757 bzw. im Jahr 2010 mit 35'700 Arbeitsplätzen nicht weiter erhöhen sollte, bleibt die heute existierende Bevölkerungslücke von ihrem Umfang her bestehen. Anders ausgedrückt: Sofern in der Zukunft kein nennenswerter Abbau an Arbeitsplätzen erfolgt, wird der Bedarf an Grenzgängern bestehen bleiben bzw. sogar zunehmen. Geht man zudem davon aus, dass die Wissensintensivierung und Technologisierung in der Arbeitswelt weiter voranschreitet, wird in erster Linie ein Bedarf an gut qualifizierten Arbeitskräften vorhanden sein. Bereits heute ist aber am liechtensteinischen Stellenmarkt – ebenso wie auf den angrenzenden Schweizer Arbeitsmarktregionen ein Mangel an hoch qualifizierten Arbeitskräften evident. So zeigt eine regelmässige Umfrage der Liechtensteinischen Industrie- und Handelskammer (LIHK) unter ihren Mitgliederunternehmen, dass diese von einem Techniker- und Fachkräftemangel betroffen sind.

13 Vgl. AS (2009a).

14 Dies entspricht der jährlichen Wachstumsrate im Zeitraum zwischen 2000 und 2005 von 1.245 Prozent. Dieser Wert dürfte eher niedrig sein, da die durchschnittliche Wachstumsrate zwischen 2000 und 2010 bei 2.28 Prozent lag.

Damit Liechtenstein sich auch in Zukunft im Wettbewerb um Talente behaupten kann, muss es den aktiven und kreativen Köpfen bedarfsgerechte Standortfaktoren bieten. Dies setzt allerdings eine Kenntnis über die Wünsche und Bedürfnisse von hoch qualifizierten Arbeitskräften voraus.

Eine aktuelle Studie für die Region Alpenrhein¹⁵ zeigt, dass Jobcharakteristika, die sich dem Bereich „Arbeit & Karriere“ zuordnen lassen, besonders stark die Entscheidung für eine Arbeitsstelle prägen (vgl. Tabelle 1).¹⁶ Sie stellen die Hälfte der Top 20-Jobcharakteristika. Interessant ist, dass bei den Karrierepfaden **interne Wechselmöglichkeiten in einen anderen Aufgabenbereich** die Entscheidung für einen Arbeitgeber besonders beeinflussen, während auf **Möglichkeiten der Verantwortungszunahme** und auf **hierarchische Aufstiegsmöglichkeiten** weniger Wert gelegt wird. Nur im hinteren Mittelfeld rangieren die **betriebliche Unterstützung von Weiterbildung** (Rang 19) sowie die formalisierte **Personalentwicklung und Laufbahnplanung** (Rang 21). Im unmittelbaren Arbeitsumfeld wird insbesondere auf eine **fachlich herausfordernde Arbeitsaufgabe** geachtet. Als wichtig erweisen sich darüber hinaus auch eine **normale zeitliche Arbeitsbelastung**, **direkte Kundenkontakte** und ein **breites Spektrum an Arbeitsaufgaben**. Der Bereich „Unternehmen und Führungskultur“ nimmt ebenfalls einen starken Einfluss auf das Präferenzurteil. Unter den kulturellen Kriterien erweisen sich vor allem das **gute Verhältnis zu den Vorgesetzten** und das **angenehme Betriebsklima** als entscheidungsrelevant. Darüber hinaus werden auch **kurze Entscheidungswege** im Unternehmen sehr geschätzt. Auch auf die **Position des Unternehmens am Markt** achten die Fach- und Führungskräfte. Wichtig sind ihnen dabei insbesondere ein **gutes Image der Produkte und Dienstleistungen** und der **wirtschaftliche Erfolg eines Unternehmens**. Der Bereich „Vergütung“ ist mit **überdurchschnittlichen Lohn- und Zusatzleistungen** (Rang 1) sehr prominent vertreten. Dies lässt sich so interpretieren, dass der Lohn eine Grundvoraussetzung bildet und bei überdurchschnittlicher Erfüllung das Präferenzurteil besonders günstig beeinflusst. Im Gegensatz zu all diesen betrieblichen und arbeitsplatzbezogenen Faktoren wird der Bereich „Region“ insgesamt als weniger wichtig erachtet. Dies ist insofern nicht verwunderlich, da die Befragungsteilnehmer keine Wohnortwahl, sondern eine Arbeitsplatzwahl treffen mussten. Zudem war diese Arbeitsplatzwahl rein hypothetischer Natur, so dass die Möglichkeit eines räumlichen Umzugs vielfach nicht mitgedacht wurde. Trotz dieser Einschränkungen schafften es mit der **grenznahen Lage**, dem **Arbeitsmarktcluster** und dem Wunsch nach **grösseren Städten in der**

15 Es handelt sich dabei um das von der Kommission für Technologie und Innovation (KTI) unterstützte Projekt „Regionale Attraktivität für Fach- und Führungskräfte in der Region Alpenrhein“, das der Frage nachging, welche Faktoren für Fach- und Führungskräfte bei der Arbeitgeberwahl relevant sind. Vgl. Müller, Scheidegger, Simon, Wyssen (2011b), S. 12 f.

16 Die Ergebnisse basieren auf einer onlinebasierten Adaptiven Conjoint-Analyse (ACA), an der sich 353 Fach- und Führungskräfte aus Deutschland, Österreich, der Schweiz und Liechtenstein beteiligten. Abgefragt wurden insgesamt 35 Jobcharakteristika.

Nähe noch drei regionale Kriterien unter die Top 20. Überraschenderweise rangierte dagegen die regionale Bildungsinfrastruktur– beispielsweise **Hochschulen** (Rang 33) oder **Schulen** (Rang 31) **in der Nähe** – abgeschlagen auf den hintersten Plätzen.

Tabelle 1:
Top 20 der Job-
charakteristika
nach Bereichen

| Arbeit & Karriere | Vergütung |
|---|---|
| 2. interne Wechselmöglichkeiten in anderen Aufgabenbereich | 1.Lohn und Zusatzleistungen überdurchschnittlich |
| 5. fachlich herausfordernde Arbeitsaufgabe | 12. Lohn und Zusatzleistungen durchschnittlich |
| 6. normale zeitliche Arbeitsbelastung | |
| 8. direkte Kundenkontakte | |
| 9. breites Spektrum an Arbeitsaufgaben | |
| 13.geringer Verantwortungsdruck/ psychische Arbeitsbelastung | |
| 17. Verantwortungszunahme ohne hierarchischen Aufstieg | |
| 19. Unterstützung von Weiterbildung | |
| 20. hierarchische Aufstiegsmöglichkeiten | |
| Unternehmen & Führungskultur | Region |
| 3. gutes Verhältnis zu Vorgesetzten | 14. grenznahe Lage (z.B. Vierländereck FL, CH, A, D) |
| 4. gutes Image der Produkte | 16. Wechselmöglichkeiten des Arbeitsplatzes innerhalb der Region (Arbeitsmarktcluster) |
| 7. angenehmes Betriebsklima | 18. grössere Städte in der Nähe |
| 10. wirtschaftlicher Erfolg des Unternehmens | |
| 11. kurze Entscheidungswege | |
| 15. gutes Image des Unternehmens | |

Quelle: Eigene Darstellung.

Zusätzlich wurden Fach- und Führungskräfte ganz explizit zu den Standortvorteilen der Region Alpenrhein befragt.¹⁷ Als solche Vorteile wurden am häufigsten neben der **schönen Landschaft** und **intakten Natur** die vielfältigen **Outdoor-Freizeitmög-**

¹⁷ Zu diesem Zweck wurden 124 Fach- und Führungskräfte mittels leitfadengestützter Interviews befragt. Die Region Alpenrhein umfasste in diesem Projekt die Schweizer Kantone Graubünden, St. Gallen, Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden sowie das Fürstentum Liechtenstein. Vgl. Müller, Scheidegger, Simon, Wyssen (2011a), S. 86 ff.

lichkeiten genannt. Sehr häufig wurden auch die **zentrale Lage in Europa** sowie die **Grenznähe** als wichtige Vorteile der Region Alpenrhein gesehen. Ergänzend wurde danach gefragt, mit welchen Standortfaktoren sich gezielt auswärtige bzw. ausländische Fach- und Führungskräfte für die Region Alpenrhein werben lassen. Hier rangieren die Themenkomplexe **Arbeitsmarkt** und **Wirtschaftsstandort** klar an vorderster Stelle, indem von den Befragten das gute Angebot attraktiver Arbeitsplätze bei innovativen und (inter-)national bekannten Unternehmen, das hohe Lohnniveau v.a. in Liechtenstein sowie allgemein der hohe Industrialisierungsgrad der Region genannt wurden. Demgegenüber wurden als zentrale Nachteile der Region am häufigsten die **fehlenden Grossstadtangebote** kritisiert, wie etwa Einkaufsmöglichkeiten oder Kulturangebote, sowie die **mangelhafte Verkehrsinfrastruktur** – insbesondere beim grenzüberschreitenden öffentlichen Nahverkehr. Die restriktive Vergabe von Aufenthaltsbewilligungen für Liechtenstein wurde dagegen nur von einem Teil der Befragten kritisiert, während der andere Teil gar kein Interesse an einem Wohnsitz in Liechtenstein („zu kleinräumig“, „zu hohe Miet- und Immobilienpreise“) bekundet.

AUSWIRKUNGEN AUF LOHNHÖHE UND -STRUKTUR UND DEREN ÖKONOMISCHEN EFFEKTE

Einen wichtigen Themenkomplex in Zusammenhang mit Zuwanderung und Grenzgängerbeschäftigung stellt schliesslich die Frage nach deren Auswirkungen auf die Lohnhöhe und -struktur in der liechtensteinischen Volkswirtschaft dar. Allerdings sind hierzu die statistischen Daten äusserst rudimentär, so dass kaum vertiefte Analysen für einzelne Beschäftigtengruppen in Abhängigkeit von ihrer Nationalität bzw. ihrem Wohnsitz – Inland versus Ausland – möglich sind.

Gemäss Angaben der liechtensteinischen Steuerverwaltung¹⁸ belief sich im Jahr 2008¹⁹ die für die Lohnsteuer relevante Bruttolohnsumme der im Inland wohnhaften Erwerbstätigen²⁰ auf CHF 1'385'873'284 CHF, während sie sich bei den bei einem privaten Arbeitgeber beschäftigten Zupendlern aus Österreich auf 509'817'725 CHF und denjenigen aus der Schweiz auf 739'886'580 CHF belief. Damit lässt sich für die 7'709 Grenzgänger aus Österreich ein durchschnittlicher Bruttomonatslohn von 5'511 CHF im Gegensatz zu 7'151 CHF für die Grenzgänger aus der Schweiz und 6'503 CHF für die im Inland wohnhaften Erwerbstätigen ableiten. Aufgrund der Unschärfen bzgl. der Anzahl von Grenzgängern, die bei einem öffentlichen Arbeitgeber beschäftigt sind und in diesem Fall den im Inland wohnhaften Erwerbstätigen zugerechnet werden, dürfte der tatsächliche durchschnittliche Bruttomonatslohn der Zupendler höher und derjenige für im Inland wohnhafte Erwerbstätige niedriger ausfallen. Leider

¹⁸ Diese wurden auf Anfrage per E-Mail mitgeteilt.

¹⁹ Das Jahr 2008 wurde gewählt, um einen Vergleich mit der liechtensteinischen Lohnstatistik herzustellen, die letztmalig für das Jahr 2008 veröffentlicht wurde.

²⁰ Zusätzlich enthalten sind allerdings die Löhne der Zupendler, die bei einem öffentlichen Arbeitgeber beschäftigt sind.

lassen die Daten keinen Schluss zu, warum der Durchschnittslohn der Grenzgänger aus der Schweiz vergleichsweise hoch ausfällt. Laut liechtensteinischer Lohnstatistik liegt der mittlere Bruttomonatslohn im Sinne des Medianlohns²¹ bei 6'315 CHF.²² Zupendler verdienen mit einem monatlichen Medianlohn von 6'383 CHF mehr als erwerbstätige Einwohner mit 6'281 CHF, wobei hier keine Aufschlüsselung nach Herkunftsland bzw. Nationalität der Grenzgänger erfolgt.

Interessant ist jedoch die Differenzierung der Beschäftigten nach Aufenthaltsstatus. Hier zeigt sich nämlich, dass in Liechtenstein wohnhafte Landesbürger mit 6'664 CHF mit Abstand den höchsten Medianlohn aufweisen, vor den Grenzgängern mit 6'382 CHF, gefolgt von den Niedergelassenen mit 5'876 CHF und den Jahresaufhaltern mit 5'308 CHF. Durch die Lohnstatistik kann nicht abschliessend geklärt werden, worauf die ausgewiesenen Lohndifferenzen zurückzuführen sind, da sie von zahlreichen Einflussfaktoren, wie zum Beispiel dem Geschlecht oder Beschäftigungsgrad, der Qualifikation, dem Alter oder der Branche abhängig sind. Betrachtet man die einzelnen Branchen detaillierter, so fällt auf, dass der Medianlohn der Zupendler nicht in allen Sektoren bzw. Wirtschaftszweigen unter demjenigen der Liechtensteiner liegt. So weisen Zupendler vor allem im zweiten Sektor („Industrie“) im Schnitt einen höheren Medianlohn auf. Dies gilt insbesondere im industriellen „Hochlohnbereich“ „Herstellung von elektronischen Erzeugnissen, Maschinen- und Fahrzeugbau“, wo dem Medianlohn der Liechtensteiner von 7'042 CHF ein Medianlohn der Zupendler von 7'721 CHF gegenübersteht.

Unabhängig von den Lohndifferenzen zwischen unterschiedlichen Beschäftigtengruppen nach Nationalität bzw. Aufenthaltsstatus profitiert Liechtenstein allein deshalb von der Beschäftigung von Zuwanderern und Grenzgängern, dass überhaupt Lohneinkommen entsteht, das zum Teil dem liechtensteinischen Staatshaushalt in Form von Steuereinnahmen zugutekommt. Während im Inland wohnhafte Ausländer – analog zu im Inland wohnhaften Liechtensteinern – nicht nur Steuerzahler, sondern auch gleichberechtigt Profiteure der vielfältigen Staatsausgaben sind, kommen Grenzgänger nicht in den Genuss einer Vielzahl von Staatsleistungen – mit Ausnahme etlicher öffentlicher Güter, wie beispielsweise Infrastrukturinvestitionen, die sie „kostenlos“ mitnutzen.

Während dementsprechend auch ausländische Staatsbürger mit Wohnsitz in Liechtenstein lohnsteuerrechtlich wie liechtensteinische Staatsbürger behandelt werden, sieht es bei Grenzgängern anders aus. Je nach Wohnsitzland und Beschäftigungsart – privatwirtschaftlich versus öffentlich-rechtlich – tragen diese mehr oder weniger zum liechtensteinischen Staatshaushalt bei (vgl. Tabelle 2).²³

²¹ Der Median teilt die der Grösse nach geordneten Einkommenswerte in zwei gleich grosse Hälften, so dass die Hälfte aller Personen mehr und die andere Hälfte weniger als den Medianlohn verdienen.

²² Der Bruttomonatslohn entspricht dem steuerrechtlichen Begriff des Bruttolohns, wie er in den Lohnmeldungen der Arbeitgeber verwendet wird, wobei Löhne von Teilzeitbeschäftigten ab einem Beschäftigungsgrad von 15 Prozent ebenfalls erfasst und auf eine Vollzeitbeschäftigung hochgerechnet werden. In der Lohnstatistik sind die Lohnzahlungen für rund 24'300 Arbeitsverhältnisse berücksichtigt, was einem Erfassungsgrad von 71 Prozent entspricht.

²³ Vgl. EURES (2012), S. 162 ff.

| | Wohnsitz CH | Wohnsitz A | Wohnsitz D |
|------------------------------------|---|---|---|
| Privater Arbeitgeber | Keine Besteuerung | Pauschale Quellensteuer, 4 % vom Bruttolohn | Beschränkte Steuerpflicht, 2-18 % vom Bruttolohn in Abhängigkeit von Lohnhöhe und Familienstand |
| Öffentlich-rechtlicher Arbeitgeber | Beschränkte Steuerpflicht, 2-18 % vom Bruttolohn in Abhängigkeit von Lohnhöhe und Familienstand | Beschränkte Steuerpflicht, 2-18 % vom Bruttolohn in Abhängigkeit von Lohnhöhe und Familienstand | Beschränkte Steuerpflicht, 2-18 % vom Bruttolohn in Abhängigkeit von Lohnhöhe und Familienstand |

Tabelle 2:
Liechtensteinische Lohn- und Quellensteuer für Grenzgänger (Stand 01.01.2012)

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Quellensteuereinnahmen österreichischer Zupendler sind in der Landesrechnung ausgewiesen.²⁴ Entsprechend beliefen sich die Steuereinnahmen aus der Quellensteuer von Zupendlern aus Österreich im Jahr 2010 auf 20,1 Mio. CHF,²⁵ wobei darin nicht der vernachlässigende kleine Teil derjenigen Grenzgänger aus Österreich berücksichtigt ist, der bei einem öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber beschäftigt ist. Von Grenzgängern aus der Schweiz wird keine Lohnsteuer erhoben, mit Ausnahme derjenigen Personen, die in Liechtenstein in einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis stehen, worüber leider keine Daten verfügbar sind. Die zahlenmässig drittgrösste Gruppe der Zupendler mit 552 Personen im Jahr 2009 hat ihren Wohnsitz in Deutschland und wird aus Sicht Liechtensteins lohnsteuertechnisch wie im Inland wohnhafte Erwerbstätige behandelt. Unterstellt man hier ein analoges Durchschnittseinkommen zu den österreichischen Zupendlern und nimmt einen Lohnsteuersatz von 5 Prozent an²⁶, so resultieren Steuereinnahmen von 1'863'000 CHF. Damit leisten die österreichischen und deutschen Grenzgänger allein mit ihren Lohnsteuerabzügen einen Anteil von gut 2,5 Prozent aller Einnahmen der Steuerverwaltung.

Als weitaus relevanter als für den allgemeinen öffentlichen Haushalt dürften sich die Grenzgänger allerdings für die liechtensteinischen Parafiski erweisen, da die Zupendler im Vergleich zur liechtensteinischen Bevölkerung eine ähnlich „vorteilhafte“ Altersstruktur wie die Zuwanderer aufweisen, von denen der Grossteil im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 64 Jahren zuwandert. Eine ausführliche Darstellung der Effekte von Zuwanderung auf die fiskalische Nachhaltigkeit der Sozialversicherungs-

²⁴ Vgl. Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2010), S. 206.

²⁵ Es handelt sich dabei um die Quellensteuerabzüge auf die Bruttolöhne für das Jahr 2009.

²⁶ Der durchschnittliche Bruttolohn österreichischer Grenzgänger betrug im Jahr 2009 rund 67'500 CHF. Gemäss Lohnsteuertabelle für das Jahr 2009 mussten alleinstehende Arbeitnehmer einen Lohnsteuerabzug von 6 und verheiratete Arbeitnehmer von 4 Prozent leisten.

systeme findet sich im Beitrag von Lucia Gaschick. Angesichts der dort beschriebenen Auswirkungen und der ähnlichen Altersstruktur von Zupendlern und Zuwanderern, darf vermutet werden, dass ein Anstieg der Grenzgängerbeschäftigung – analog zu einer verstärkten Zuwanderung – für die Nachhaltigkeit der liechtensteinischen Sozialversicherungssysteme grundsätzlich gewinnbringend ist.

MAKROÖKONOMISCHE ASPEKTE DER ZUWANDERUNG NACH LIECHTENSTEIN

Migration und Wanderungssaldo: Definition

Von Migration wird gesprochen, wenn eine Person ihren Lebensmittelpunkt räumlich verlegt. Wanderungsbewegungen innerhalb eines Landes werden als Binnenmigration bezeichnet. Internationale Migration liegt vor, wenn die Wanderungsbewegung über eine Landesgrenze hinweg geschieht. Sie wird auch als Aussenwanderung bezeichnet und tritt in Form von Ein- und Auswanderung auf. Die Differenz zwischen der Zuwanderung in eine bestimmte geografische Region und der Abwanderung aus dieser Region stellt den Wanderungssaldo (Nettozuwanderung) dar, wobei wiederum Binnenwanderungs- und internationale Wanderungssaldi unterschieden werden (vgl. BFM, 2012). Ein positiver Wanderungssaldo bedeutet, dass die Zahl der Zuwanderer höher ist als die Zahl der Abwanderer.²⁷

In der amerikanischen Tradition werden Immigranten als Siedler verstanden, d.h. als Personen, die mit der Absicht einwandern, ihren Lebensmittelpunkt dauerhaft in das Einwanderungsland zu verlegen. Im europäischen Kontext wird der Begriff des Immigranten hingegen oft ersetzt durch Bezeichnungen wie Gastarbeiter oder Fremdarbeiter, wobei von einer befristeten und nicht auf Dauer angelegten Zuwanderung ausgegangen wird (vgl. BMI, 2009, S. 8ff.). Die Vereinten Nationen (UN) unterscheiden Migrationsbewegungen auch nach der Dauer des Wohnortwechsels. Migration in der langen Dauer erfolgt, wenn eine Person länger als 12 Monate sich an einem neuen Ort aufhält und dieser zum eigentlichen Wohnort wird. Aus der Perspektive des Auswanderungslands wird die Person damit zum Langzeit-Emigrant. Aus Sicht des neuen Wohnortes ist sie als Langzeit-Immigrant anzusehen. Bleibt eine Person hingegen nur 3 Monate bis maximal 12 Monate ihrem eigentlichen Wohnort fern, gilt sie in der Definition der UN als Migrant der kurzen Dauer.²⁸ Migration kann dabei kulturell, politisch, wirtschaftlich, religiös, demografisch, ökologisch, ethnisch sowie sozial motiviert sein. Zumeist liegen mehrere Gründe vor, die eine Person zur Verlegung des Lebensmittelpunkts bewegen. International werden in diesem Zusammenhang Arbeitsmigranten und Flüchtlinge unterschieden.²⁹

²⁷ Eurostat verwendet den Wanderungssaldo pro 1'000 Einwohner als Indikator zur Beurteilung der nachhaltigen Entwicklung.

²⁸ Im historischen Kontext werden auch die freiwillige bzw. erzwungene Migration (Sklaverei, Zwangsarbeit) unterschieden.

²⁹ Dazu kommen in verschiedenen Industrieländern die Zuwanderung aus früheren Kolonien und in Deutschland die Gruppe der Aussiedler.

In Liechtenstein wird bislang keine Zuwanderungsstatistik geführt, d.h. die Wanderbewegungen werden nicht gesondert erfasst. Die Wanderungssaldi der ständigen Wohnbevölkerung sind jedoch in der Liechtensteiner Bevölkerungsstatistik ausgewiesen. Sie werden indirekt aus der Differenz von Bevölkerungszuwachs und Geburtenüberschuss ermittelt (vgl. AS, 2011, S. 16).³⁰ Abbildung 5 zeigt die Entwicklung des Wanderungssaldos in Liechtenstein im Zeitraum 1983 bis 2010. In 1983 sind mehr Personen abgewandert als neue Wohnbürger zugewandert. Der Wanderungssaldo beträgt minus 55 Personen. In 1998 erreicht der Zuwanderungssaldo mit 521 Personen einen Hochpunkt. Seitdem nimmt die jährliche Zuwanderung dem Trend nach auf 164 Personen im Jahr 2010 ab. In 2007 betrug die Nettozuwanderung in Liechtenstein 64 Personen.

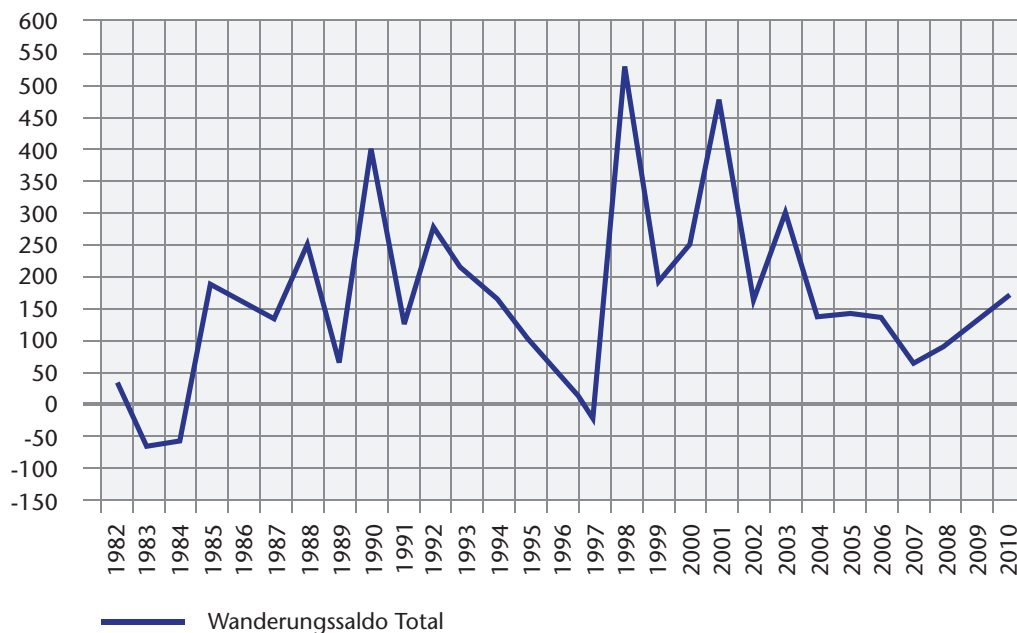
Die jährliche Nettozuwanderung hat zwar Rückwirkungen auf die Zahl der Ausländer an der ständigen Wohnbevölkerung, entspricht jedoch nicht deren jährlicher Veränderung. Hierfür lassen sich zwei Gründe anführen.

- Zunächst umfasst die Nettozuwanderung auch die Migrationsbewegungen von Liechtensteinern. Diese ist – wie in Abbildung 6 zu sehen – seit 2001 negativ. In 2002 sind netto 68 Liechtensteiner abgewandert. In 2005 betrug die Nettoabwanderung der Wohnbürger mit Liechtensteiner Pass 18 Personen. Die Nettozuwanderung der Liechtensteiner ergibt sich aus dem Zuwachs der ständigen Wohnbevölkerung der Liechtensteiner abzüglich des Liechtensteiner Geburtenüberschusses sowie abzüglich der Einbürgerung von ausländischen Wohnbürgern.
- Zahlenmässig bedeutender ist jedoch der Einfluss der Einbürgerung ausländischer Einwohner, die ebenfalls den Bestand der Ausländer an der Wohnbevölkerung verändern. Dies geht auf die Einbürgerung von in Liechtenstein wohnhaften Ausländern zurück. In 2001 weist die Einbürgerungsstatistik 397 entsprechende Einbürgerungen aus. Im gleichen Jahr sind 497 ins Land gekommen. In 2001 sind also 100 Personen mit ausländischem Pass zugewandert. Zu diesen addiert sich der Geburtenüberschuss der Ausländer, der laut Zivilstandstatistik 75 Personen beträgt. Insgesamt ist der Bestand der ausländischen Wohnbevölkerung damit um 175 Personen angestiegen.³¹ Im gesamten Untersuchungszeitraum fällt die Zuwanderung von Ausländern höher aus als die Veränderung des Bestandes der ausländischen Wohnbevölkerung, d.h. es sind netto mehr Ausländer eingewandert als eingebürgert wurden. Eine Ausnahme bildet das Jahr 2008, in dem 250 Personen eingebürgert wurden und nur 132 Personen zugewandert sind. Bei einem Geburtenüberschuss von 26 sinkt die Zahl der Wohnbevölkerung in 2008 damit um 92 Personen (vgl. Abbildung 7).

³⁰ Auch die Geburten von Ausländern zählen nicht zur Einwanderung (vgl. BFM, 2012, S. 2)

³¹ Eine ausführliche Beschreibung der Rechnung der Wanderungssaldi findet sich in Kellermann und Schlag (2012).

Abbildung 5:
Wanderungssaldo der
ständigen Wohnbe-
völkerung: 1982 bis
2010 (in Personen)



Der Wanderungssaldo ergibt sich als Differenz zwischen dem Zuwachs der ständigen Wohnbevölkerung und dem Geburtenüberschuss.

Quelle: Amt für Statistik (AS): Bevölkerungsstatistik, Zivilstandstatistik.

In der **Schweiz** zeigt die Nettozuwanderung bis 2002 einen vergleichbaren Verlauf wie in Liechtenstein. In 1983 sind netto in die Schweiz knapp 3'500 Personen zugewandert. Ähnlich wie in Liechtenstein erreicht der Zuwanderungssaldo in 1991 einen relativen hohen Wert von fast 60'000, um danach wieder kräftig abzunehmen (vgl. Abbildung 8). 1997 wanderten netto nur noch 1'700 Personen zu. Am 1. Juni 2002 sind das Freizügigkeitsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft (EG) und der Schweiz sowie das Abkommen zur Änderung des Übereinkommens zur Errichtung der EFTA in Kraft getreten.³² Bis 2007 bestand eine Übergangsfrist für die EU-17 Länder.³³ Beide Zeitpunkte spiegeln sich im Schweizer Zuwanderungssaldo wider, der zwischen 2002 und 2007 bei ca. 50'000 Personen liegt, um bis 2008 auf über 100'000 anzusteigen.

32 „Die Abkommen sehen eine schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs vor, wie er innerhalb der Europäischen Union (EU) bereits zum Tragen kommt. Die Freizügigkeit Schweiz-EU wird indes erst 2014 nach einer Übergangsfrist von zwölf Jahren voll verwirklicht. Ausgenommen sind Rumänien und Bulgarien (EU-2), für welche längere Übergangsfristen ausgehandelt wurden: Die arbeitsmarktlichen Beschränkungen gegenüber den EU-2-Staaten können bis spätestens 2016 weitergeführt werden. Nach Ablauf der Übergangsfrist kann die Schweiz im Falle einer übermässigen Zuwanderung bis 2019 erneut Höchstzahlen einführen“ (vgl. Seco, 2012, S. 8).

33 Die EU-17 entspricht der EU-15 plus Zypern und Malta. Die EU-15 umfasst die Länder Belgien (1958), Deutschland (1958), Frankreich (1958), Italien (1958), Luxemburg (1958), Niederlande (1958), Dänemark (1973), Irland (1973), Vereinigtes Königreich (1973), Griechenland (1981), Portugal (1986), Spanien (1986), Finnland (1995), Österreich (1995), Schweden (1995). In den Klammern ist das jeweilige Beitrittsjahr des Landes angegeben.

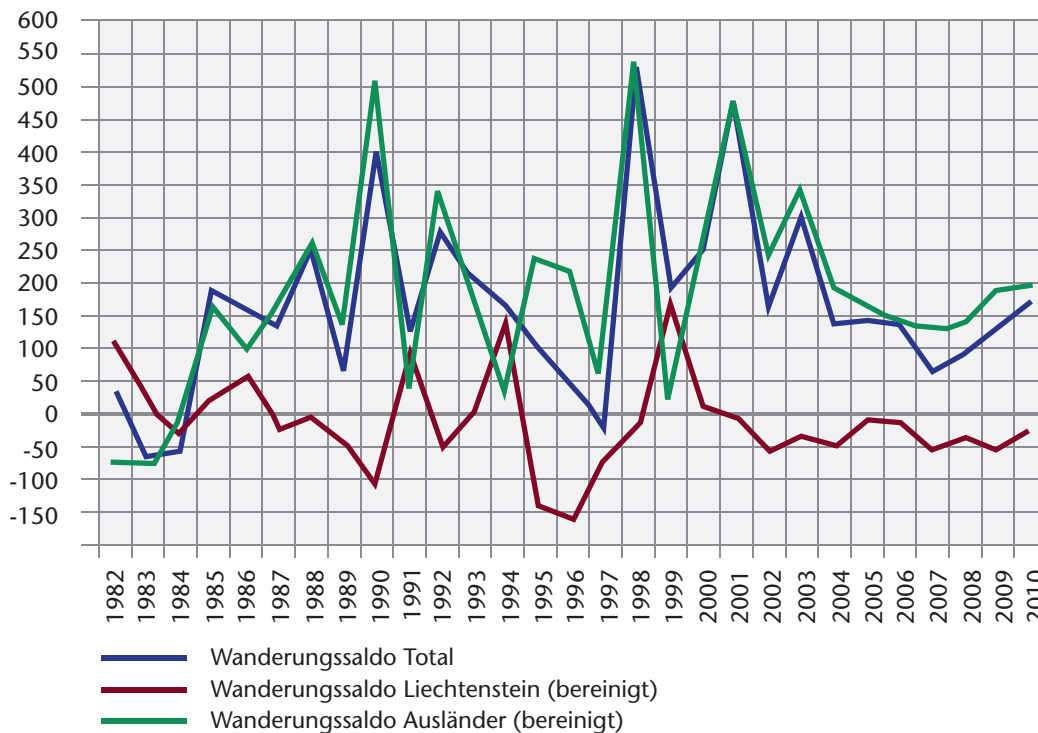


Abbildung 6: Wanderungssaldo der ständigen Wohnbevölkerung: Liechtensteiner und Ausländer (in Personen)

Die Wanderungssaldi der Liechtensteiner und Ausländer werden jeweils um die Einbürgerungen bereinigt.

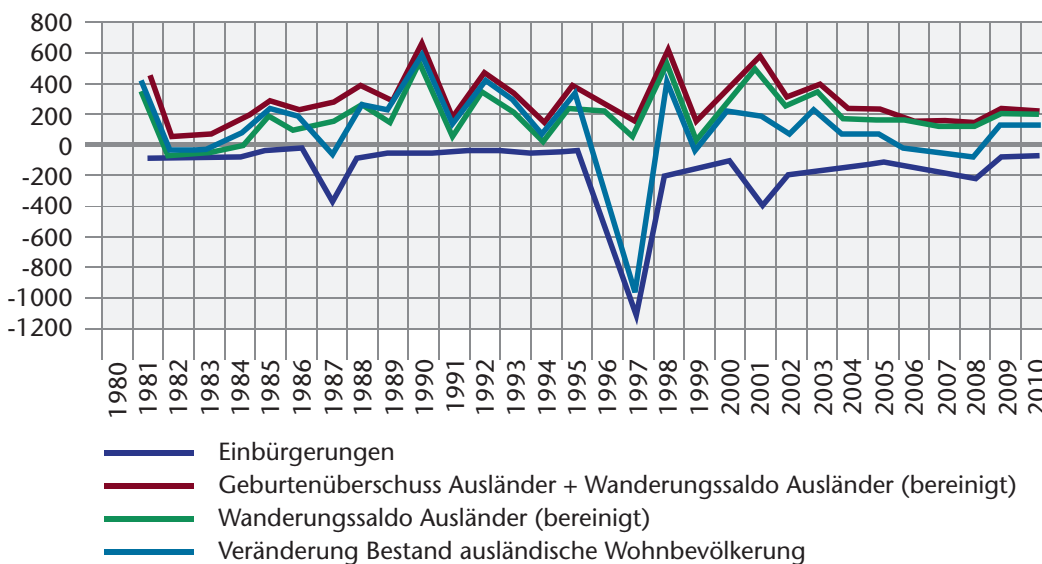
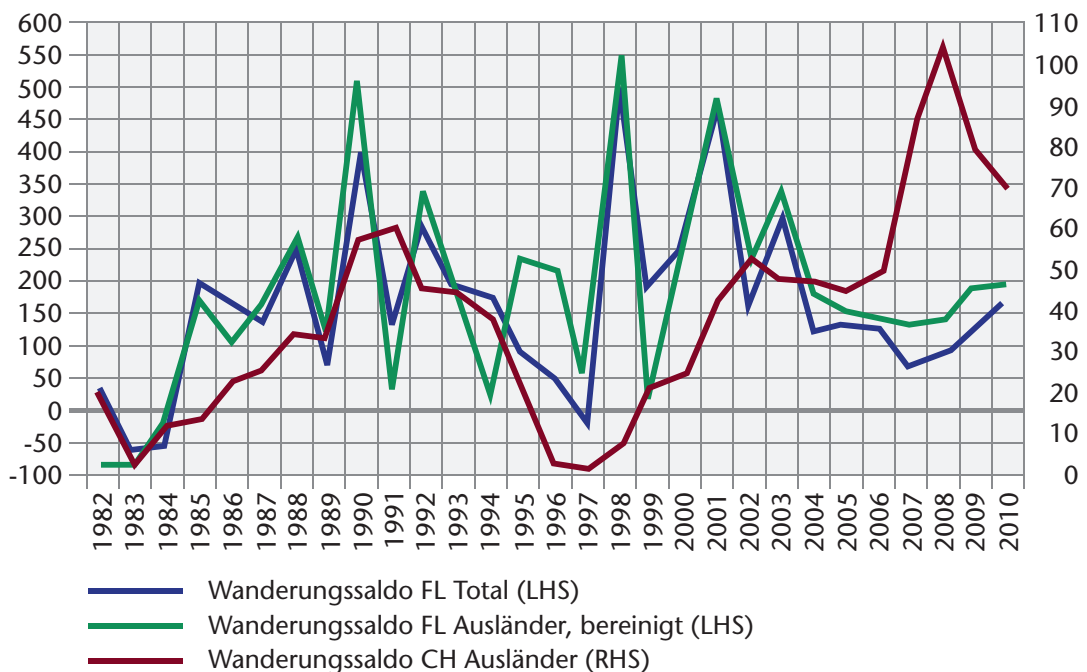


Abbildung 7: Bereinigter Wanderungssaldo der Ausländer und Veränderung des Bestands der ausländischen Wohnbevölkerung (in Personen)

Der Wanderungssaldo der Ausländer wird um die Einbürgerungen bereinigt.

Quelle: AS: Bevölkerungsstatistik, Zivilstandstatistik, Einbürgerungsstatistik, eigene Berechnungen.

Abbildung 8:
Wanderungssaldo
Wohnbevölkerung:
Vergleich zur Schweiz
[FL: in Personen
(LHS), CH: in 1'000
Personen (RHS)]



Der Wanderungssaldo der Ausländer in der Liechtensteiner Wohnbevölkerung wird um die Einbürgerungen bereinigt.

Quelle: AS: Bevölkerungsstatistik, Bundesamt für Statistik (BFS), eigene Berechnungen

Zuwanderung, Bevölkerung und Ausländeranteil an der Bevölkerung

Der jährliche Zuwachs der ständigen Wohnbevölkerung variierte in Liechtenstein in den vergangenen 30 Jahren zwischen 0,5 Prozent und 2,1 Prozent. Er ist vom natürlichen Bevölkerungswachstum und von der Zuwanderung bestimmt. Die Wachstumsbeiträge des natürlichen Bevölkerungswachstums sind im Untersuchungszeitraum 1982 bis 2010 stets positiv und nehmen Werte zwischen 0,3 und 0,9 Prozentpunkten an. Sie liegen in den meisten Jahren über dem Wachstumsbeitrag der Zuwanderung. Dieser ist in 1983, 1984 und 1997 negativ, übersteigt das natürliche Wachstum jedoch deutlich in den Jahren 1990, 1998 und 2003 mit Wachstumsbeiträgen zwischen 0,9 und 1,6 Prozentpunkten (vgl. Abbildung 9). In der Schweiz zeigt sich ein etwas anderes Bild. Dort kompensiert der Wanderungssaldo das schwächere natürliche Bevölkerungswachstum deutlich (vgl. Seco, 2012).

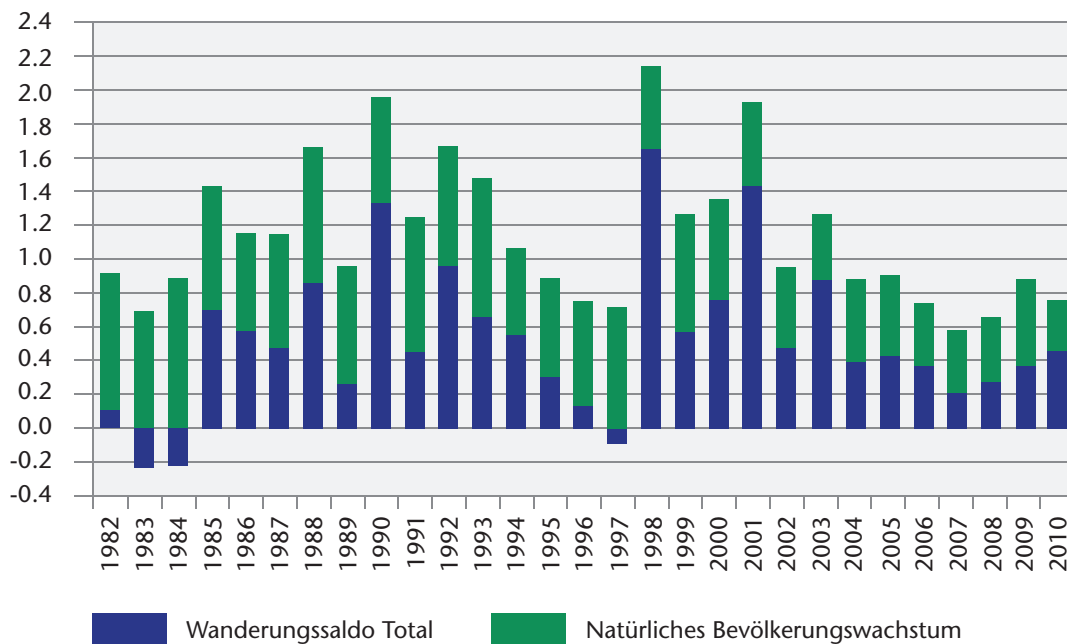


Abbildung 9:
Zuwachs der
ständigen Wohnbe-
völkerung in Liech-
tenstein und relative
Bedeutung des
Wanderungssaldos
(in Prozentpunkten)

Quelle: AS: Bevölkerungsstatistik, Zivilstandstatistik, eigene Berechnungen.

Wie konjunkturabhängig ist die Zuwanderung?

Der **Schweizer** Wanderungssaldo zeigt sich bis in die jüngste Vergangenheit hinein stark konjunkturabhängig.³⁴ Nach Angaben des Seco (2012) erreicht der Wanderungssaldo dabei jeweils am Ende von Hochkonjunkturphasen temporäre Hochpunkte. Dies gilt für die frühen 1980er Jahre, die Zeit zu Beginn der 1990er Jahre, in den Jahren 2001/2002 und in der Expansionsphase um 2007/2008. Im konjunkturellen Abschwung der Jahre 2004 oder 2009 zeigen sich hingegen geringere Wanderungssaldi. Die ausgeprägte Konjunktursensibilität der Zuwanderung legt nahe, dass die Gesamtentwicklung vor allem nachfragegetrieben ist. Das Seco (2012) bestätigt diese Einschätzung und kommt zu dem Schluss, dass die Zuwanderung in die Schweiz über die letzte Dekade deutlich von der Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften getrieben war.

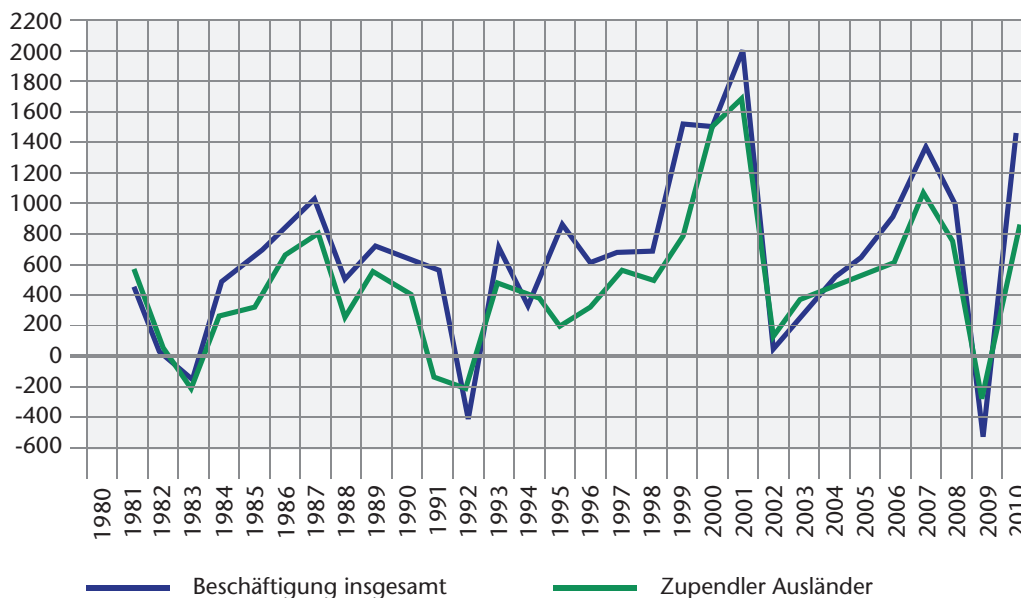
Im Vergleich zur Schweiz zeigt die **Liechtensteiner Volkswirtschaft** im Zeitraum 1980 bis 2010 einen weniger ausgeprägten Zusammenhang zwischen Konjunkturverlauf und Wanderungssaldo (vgl. Kellermann und Schlag, 2012). Die Beschäftigung in Liechtenstein setzt sich aus verschiedenen Segmenten zusammen. Hierzu zählen (i)

³⁴ Die Bevölkerungsentwicklung war in der Schweiz in den letzten drei Jahrzehnten stark von der Netto-Zuwanderung bestimmt. Weil letztere eng mit der Arbeitskräftenachfrage der Unternehmen zusammenhing, variierte das Bevölkerungswachstum in der Schweiz auch mit der konjunkturellen Entwicklung.

die im Inland beschäftigten Liechtensteiner, (ii) beschäftigte Ausländer mit Wohnsitz im Fürstentum und (iii) die ausländischen Zupendler.³⁵ Eine weitere Komponente stellt die Nettozuwanderung dar.

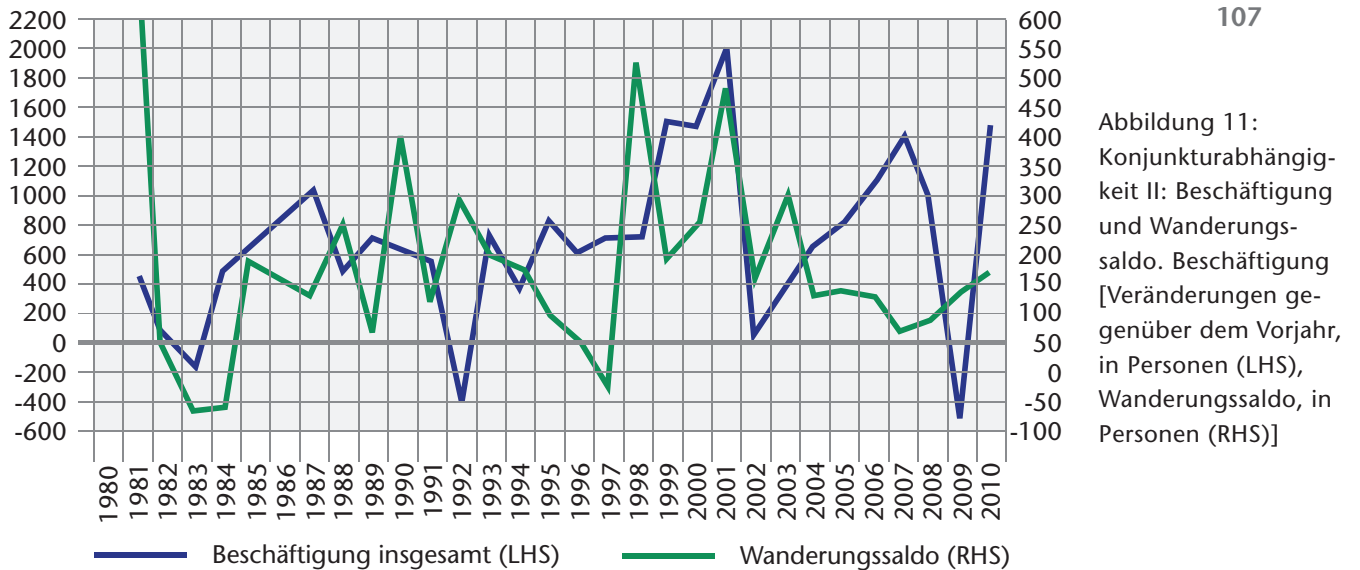
- Die Beschäftigungskomponente „*ausländische Zupendler*“ weist von allen Komponenten der Gesamtbeschäftigung die stärkste Konjunkturabhängigkeit auf. Durchläuft die Liechtensteiner Wirtschaft expansive Phasen, so beflügelt dies nicht nur die Nachfrage nach inländischen Arbeitskräften, sondern vor allem die Nachfrage der Unternehmen nach Zupendlern. Das Aggregat der Zupendler übernimmt in Liechtenstein damit auch eine Pufferfunktion. (In der Schweizer Wirtschaft kommt diese Funktion hingegen den Zuwanderern zu.) Abbildung 10 illustriert den engen Verbund der Veränderungen der Zupendlerzahlen mit den Veränderungen der Gesamtbeschäftigung. Der statistische Korrelationskoeffizient beträgt im Untersuchungszeitraum 1981 bis 2010 0,91, im verkürzten Zeitraum 2002 bis 2010 steigt er auf 0,97. Auch in Bezug auf die Korrelationen der prozentualen Veränderungsrate ist der Korrelationskoeffizient bei den Zupendlern mit 0,82 am höchsten (vgl. Kellermann und Schlag, 2012).

Abbildung 10:
Konjunkturabhängigkeit I: Beschäftigung und ausländische Zupendler. Veränderungen gegenüber dem Vorjahr (in Personen)



Quelle: AS: Beschäftigungsstatistik, eigene Berechnungen.

³⁵ Die beiden erstgenannten Komponenten entsprechen der inländischen Beschäftigung. Die Beschäftigten am Jahresende sind in der Liechtensteiner Beschäftigungsstatistik des Amtes für Statistik erfasst. Die Zahl der Beschäftigten ist nach dem Inlandsprinzip abgegrenzt. Sie entspricht den erwerbstätigen Einwohnern (Inländerprinzip) abzüglich der Wegpendler und zuzüglich der Zupendler. Für die Bevölkerungsstatistik 2010 wurde die Definition der Erwerbstätigen den europäischen Vorgaben angepasst, wonach Personen als Erwerbstätige gelten, welche eine Stunde und mehr pro Woche arbeiten, was einem Beschäftigungsgrad von 2 Prozent und mehr entspricht. Die im Produktionsprozess am Standort Liechtenstein eingesetzte Beschäftigung wird typischerweise arbeitszeitnormiert in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) gemessen. Da die amtliche Statistik des Fürstentums die VZÄ erst ab 1999 ausweist, wird für die Langzeitbetrachtung die Zeitreihe der Gesamtbeschäftigung (Voll- und Teilzeit) in Personen verwendet.



Quelle: AS: Beschäftigungsstatistik, Bevölkerungsstatistik, eigene Berechnungen

- In Bezug auf die Gesamtbeschäftigung und gemessen am Korrelationskoeffizienten zeigt der **Wanderungssaldo** – im Vergleich zu den anderen drei Beschäftigungskomponenten – die geringste Konjunkturabhängigkeit. Der Korrelationskoeffizient beträgt über den gesamten Untersuchungszeitraum 1981 bis 2010 nur 0,16. Abbildung 11 macht jedoch sichtbar, dass sich die Abkoppelung des Wanderungssaldos nach 2002 verstärkt. Bis dahin nimmt der Wanderungssaldo noch relativ hohe Werte in Phasen starker Konjunktur an. Zu diesen zählen die Zeiträume Anfang der 1980er Jahre, zu Beginn der 1990er Jahre sowie die Jahre 2001/2002. In konjunkturellen Schwächephasen wie beispielsweise 1982 oder in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre verringerte sich die Nettozuwanderung dagegen deutlich. Nach 2002 ist die Entwicklung des Wanderungssaldos trendmässig rückläufig (vgl. Abbildung 11). In der starken Aufschwungsphase 2006 bis 2008 entwickeln sich Wanderungssaldo und Gesamtbeschäftigung gegenläufig. Der Korrelationskoeffizient im verkürzten Zeitraum 2002 bis 2010 beträgt -0,34.
- Die beiden anderen Beschäftigungskomponenten „erwerbstätige Ausländer in Liechtenstein“ und „erwerbstätige Liechtensteiner“ weisen eine gewisse Konjunkturabhängigkeit auf. Die Korrelationskoeffizienten liegen in einer Grössenordnung von 0,4 (vgl. Kellermann und Schlag, 2012).

Eine der zentralen Fragen in der wirtschaftspolitischen Diskussion zum Thema Zuwanderung ist, wie sich diese auf die Löhne und die Beschäftigungschancen der inländischen Bevölkerung im Einwanderungsland auswirkt. Aus theoretischer Sicht kann Zuwanderung unterschiedliche Auswirkungen auf die Lohn- und Beschäftigungssituation der inländischen Bevölkerung haben.

- In einfachen Modellrahmen wird *Arbeit als homogener Produktionsfaktor* interpretiert, d.h. es wird davon ausgegangen, dass sich Arbeitskräfte in Bezug auf Ausbildung und Fertigkeiten nicht nachhaltig unterscheiden. In diesem Fall stehen zugewanderte und ortsansässige Arbeit in einem *Substitutionsverhältnis*. Zuwanderung kann in diesem Modellrahmen zur Verdrängung inländischer Arbeitskräfte führen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Nachfrage nach Arbeit von Seiten der ortsansässigen Unternehmen unelastisch ist. Gleichzeitig entsteht durch Zuwanderung ein Druck auf das Lohnniveau, der wiederum zu umso deutlicheren Lohnsenkungen führt, je weniger die Arbeitsnachfrage auf das ausgeweitete Angebot reagiert. Bestehen Lohnrigiditäten, kann Zuwanderung auch zu erhöhter unfreiwilliger Arbeitslosigkeit führen.
- Werden Unterschiede z.B. im Ausbildungsniveau zwischen Arbeitskräften im theoretischen Modellrahmen berücksichtigt, ändern sich die Modellaussagen erheblich. Ist die technische Beziehung ortsansässiger und zugewandener Arbeit *komplementärer* Natur, so gewinnt das Einwanderungsland in verschiedener Hinsicht. Zuwanderung von Arbeitskräften erhöht unter dieser Annahme die Produktivität der einheimischen Arbeitskräfte, was zu erhöhter Arbeitsnachfrage und steigenden Löhnen führt.

In der Schweiz zeigt sich folgendes empirisches Bild: Der überwiegende Teil der zusätzlichen Erwerbstätigen aus EU-27/EFTA Staaten wurde in Berufsfeldern beschäftigt, welche auch Schweizerinnen und Schweizern sowie in der Schweiz ansässigen Ausländern von ausserhalb der EU-27/EFTA gute Beschäftigungsmöglichkeiten boten. Die These, wonach die Zuwanderung der letzten Jahre zu einer starken Verdrängung ortsansässiger Arbeitskräfte geführt hat, lässt sich auf dieser Basis also nicht stützen. Eher scheint es, dass die zugewanderten Arbeitskräfte aus der EU in der Mehrzahl eine gute Ergänzung des ansässigen Arbeitskräftepotentials in stark wachsenden Arbeitsmarktsegmenten darstellen. In die gleiche Richtung deutet eine Auswertung der Erwerbslosenquoten nach Berufsgruppen. Die drei Berufsgruppen mit dem deutlichsten Zuwachs von Erwerbstätigen aus dem EU-27/EFTA-Raum (Führungskräfte, akademische Berufe, Techniker/innen und gleichrangige Berufe) weisen im betrachteten Zeitraum zwischen 2003 und 2011 unterdurchschnittliche und sinkende Erwerbslosenquoten auf.

Seit Ende der 1990er Jahre ist das Trendwachstum auf aggregierter Ebene sowie in der Industrie und den Finanzdienstleistungen in Liechtenstein rückläufig (vgl. Brunhart et al., 2012). Welche Faktoren sind hierfür ursächlich? Grundsätzlich kann die Produktion einer Volkswirtschaft durch einen vermehrten Arbeitseinsatz oder über eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität wachsen. Die einfache Identität

$$Y(t) = L(t) \frac{Y(t)}{L(t)}$$

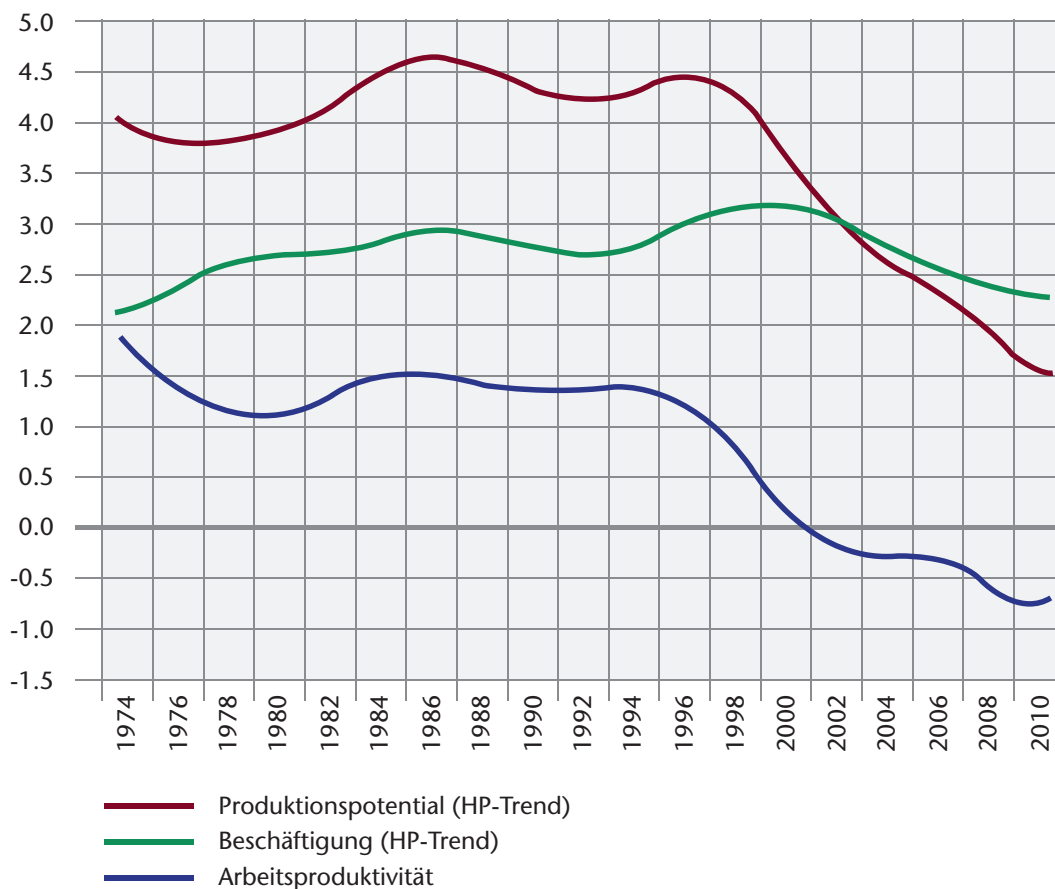
macht dies deutlich. Sie zeigt, dass das Bruttoinlandprodukt Y in Periode t dem Produkt aus Beschäftigung $L(t)$ und Arbeitsproduktivität $Y(t)/L(t)$ entspricht. Durch Logarithmierung und Ableitung nach der Zeit ergibt sich die Approximation der Wachstumsrate des Bruttoinlandprodukts

$$\Delta \ln Y(t) = \Delta \ln L(t) + \Delta \ln \left[\frac{Y(t)}{L(t)} \right]$$

als Summe der Wachstumsrate der Beschäftigung $\ln L(t)$ und der Wachstumsrate der Arbeitsproduktivität $\ln[Y(t)/L(t)]$. Abbildung 12 macht deutlich, dass das Trendwachstum der Beschäftigung in Liechtenstein zwischen 1974 und 1997 knapp 2 Prozentpunkte unter dem Potentialwachstum liegt. Diese Differenz entspricht näherungsweise dem Trendanstieg der Arbeitsproduktivität, der in 1974 1,9 Prozent und in 1997 1,1 Prozent beträgt. Nach 1997 nimmt der Drift der Arbeitsproduktivität kontinuierlich ab und wird ab 2001 negativ. Der Potentialoutput³⁶ hat sich seitdem mit einer geringeren Rate entwickelt als die Beschäftigung.

³⁶ Der Begriff Produktionspotential bezeichnet die Produktion einer Volkswirtschaft bei Vollbeschäftigung sämtlicher Produktionsfaktoren. Vollbeschäftigung entspricht dabei nicht der Maximalauslastung der Faktoren, sondern einer Faktoreinsatzintensität, bei der die betreffende Volkswirtschaft nicht überhitzt. Die Produktionsfaktoren werden in einer solchen Situation inflationsneutral in der Produktion eingesetzt.

Abbildung 12:
Produktionspotential,
Beschäftigung und
Arbeitsproduktivität
in Liechtenstein.
Veränderungen
gegenüber dem
Vorjahr (in Prozent)



HP-Trend des realen BIP und der Beschäftigung; der Zuwachs der Arbeitsproduktivität ergibt sich als Differenz der trendbereinigten Zuwächse des realen BIP und der Beschäftigung.

Quelle: AS: VGR FL, Beschäftigungsstatistik, eigene Berechnungen.

Die Trenddynamik der Gesamtbeschäftigung bleibt über den gesamten Untersuchungszeitraum vergleichsweise stabil.³⁷ In der Periode 1970 bis 2000 steigt der Drift kontinuierlich von 2 Prozent auf einen Höchstwert von 3,5 Prozent an (vgl. Abbildung 12). Nach dem Jahr 2000 nimmt das Trendwachstum der Beschäftigung wieder auf 2,3 Prozent in 2010 ab. Abbildung 13 zeigt den deutlichen Niveaustieg bei der Gesamtbeschäftigung. Im Ausgangsjahr 1970 waren in Liechtenstein 11'290 Personen beschäftigt. Diese Zahl stieg bis zum Jahr 2010 um über 200 Prozent auf 34'334 Personen an. Die Wirtschaftsbereiche Allgemeine Dienstleistungen (WB 2) und Finanzdienstleistungen (WB 3) verzeichneten dabei die stärksten Beschäftigungsanstiege. Im WB 3 sind in 2010 siebenmal und in WB 2 viermal mehr Personen be-

³⁷ Die Volatilität der unbereinigten Jahreszuwachsrate ist dessen ungeachtet hoch.

schäftigt als im Jahr 1970. In Industrie und warenproduzierendem Gewerbe (WB 1) verdoppelte sich die Beschäftigung in den betrachteten 40 Jahren. Lediglich in der Landwirtschaft war die Zahl der Arbeitskräfte rückläufig.

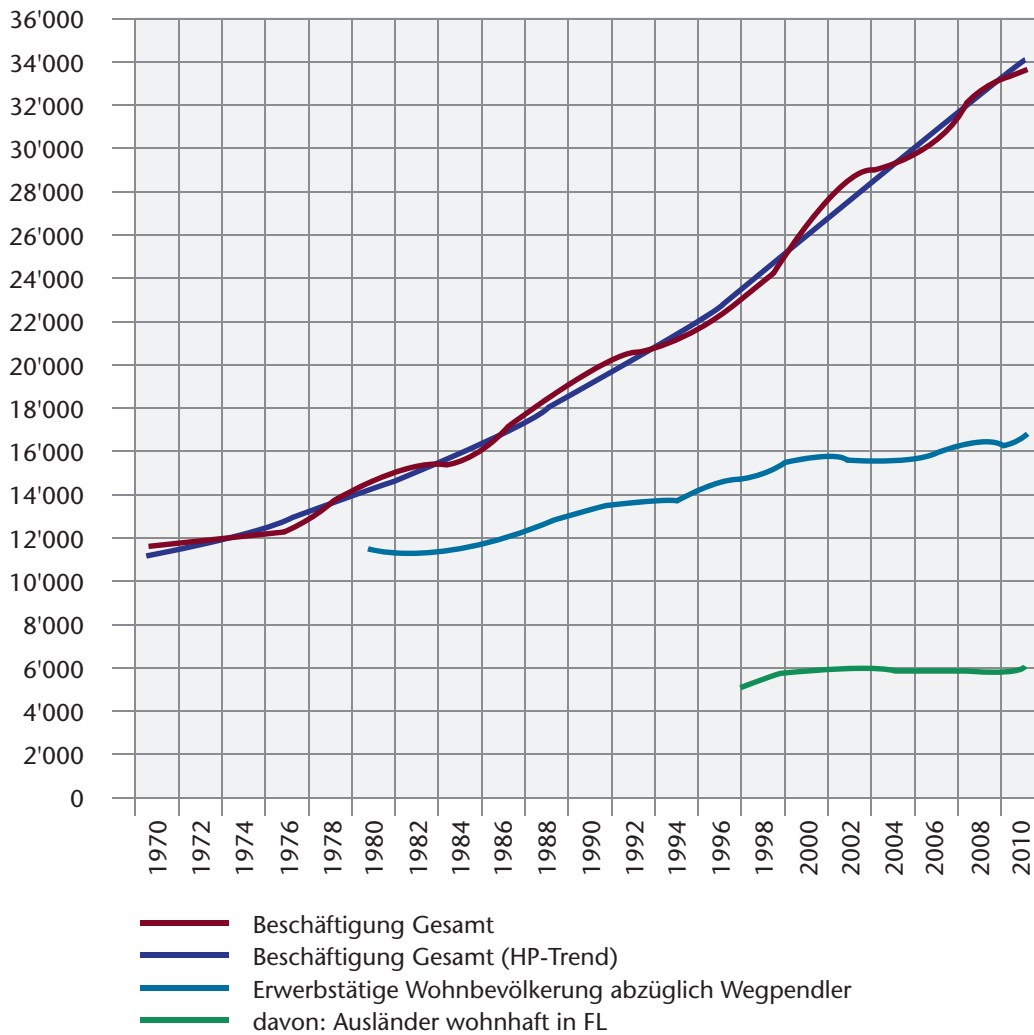


Abbildung 13: Entwicklung der Beschäftigung in Liechtenstein (in Personen)

HP-Trend der Gesamtbeschäftigung.

Quelle: AS: Beschäftigungsstatistik, eigene Berechnungen.

Abbildung 14 zeigt den Gesamtzuwachs der Beschäftigung in Liechtenstein im verkürzten Zeitraum 1998 bis 2010, wobei die Zeitreihe nicht um die zyklische Komponente bereinigt ist. Weiter illustriert die Abbildung die Wachstumsbeiträge der drei Segmente zur Entwicklung der Gesamtbeschäftigung:

- Die **Zupendler** bilden die wichtigste Quelle des Beschäftigungswachstums (vgl. Abbildung 14). In einzelnen Jahren leistet dieses Beschäftigungssegment einen Wachstumsbeitrag von bis zu 7 Prozentpunkten. Es stellt sich damit die Frage, ob der Zuwachs bei den Zupendlern auch in der Zukunft in vergleichbarer Weise zum Wirtschaftswachstum in Liechtenstein beitragen kann. Voraussetzung hierfür ist, dass das Arbeitskräftepotential in den Zupendlerregionen der Schweiz und Österreichs den Arbeitskräftebedarf am Standort Liechtenstein in quantitativer und qualitativer Hinsicht nachhaltig decken kann. Wissensintensive Arbeitsprozesse lassen die Nachfrage nach hochspezialisierten Arbeitskräften ansteigen. Dies birgt das Risiko, dass die Liechtensteiner Unternehmen im Umland nicht in jedem Fall die benötigten Fachkräfte finden. Auch der demographische Wandel, der das gesamte Einzugsgebiet betrifft, kann das Arbeitsangebot negativ beeinflussen. Damit sind dem Wachstumspotential des Beschäftigungssegments „Zupendler“ Grenzen gesetzt.
- Die Dynamik bei den **Beschäftigten mit Wohnsitz in Liechtenstein** ist im Vergleich zu den Zupendlern gering. Abgesehen vom Jahr 1999, in dem die Inländer mit 2,8 Prozentpunkten zum Beschäftigungszuwachs von insgesamt 6,2 Prozent beigetragen haben, liegt ihr Wachstumsbeitrag stets unter einem Prozentpunkt. Er ist zwischen 1998 und 2010 in fünf Jahren sogar negativ. Hier besteht u.U. ein Zusammenhang mit der geringen Arbeitsmarktpartizipation der Liechtensteiner Bevölkerung (vgl. Simon, 2007). Der Anteil der erwerbstätigen Wohnbevölkerung an der Wohnbevölkerung insgesamt beträgt im Jahr 2010 46 Prozent. Seit 1980 hat sich diese Relation nur um knapp 4 Prozentpunkte erhöht. Aktuell ist die Arbeitsmarktpartizipation in Liechtenstein geringer als in sämtlichen OECD-Ländern, in denen der Anstieg der Erwerbsquote in der Vergangenheit einen wichtigen Wachstumsfaktor darstellte. Das gilt insbesondere für die Schweiz, die unter den OECD-Ländern mit über 80 Prozent die höchste Erwerbsquote aufweist (vgl. Seco, 2008, S. 55f.). Gelingt es Liechtenstein in der Zukunft, vermehrt inländische Arbeitskräfte zu mobilisieren, so könnte hiervon ein positiver Beitrag zum Wirtschaftswachstum ausgehen.
- Die **Lockerung der Zuwanderungspolitik** könnte ebenfalls einen positiven Beitrag leisten. Die Liechtensteiner Regierung verfolgt bislang die Strategie einer gelenkten Zuwanderung von Arbeitskräften in Abhängigkeit ihrer Qualifikation. Seit 1997 liegt der Anteil der Ausländer an der Wohnbevölkerung zwischen 33 Prozent und 34 Prozent. Die gelenkte Zuwanderung soll auch weiterhin so ausgestaltet werden, dass der Anteil der ausländischen Bevölkerung an der Wohnbevölkerung bei ungefähr einem Drittel bleibt (vgl. Regierung des Fürstentums Liechtenstein, 2011). Der Anteil der Ausländer an den Erwerbstätigen mit Wohnsitz in Liechtenstein beträgt ca. 37 Prozent. Das entspricht gut 6'000 Arbeitnehmern (vgl. Abbildung 13). Die Wachstumsbeiträge des Beschäftigungssegments „Ausländer mit Wohnsitz Liechtenstein“ sind entsprechend gering und schwanken zwischen -0,5 bis gut ein Prozentpunkt in 1999. Seit einiger Zeit fordern die Wirtschaftsverbände eine Liberalisierung der Zulassungs- und Einwanderungspolitik. Die Liechtensteiner Regie-

nung hat für das Jahr 2011 beschlossen, die Vergabe von Aufenthaltsbewilligungen für EWR-Staatsangehörige um 15 Prozent aufzustocken. Dies entspricht bei einer Vergabep Praxis von zuvor ca. 72 Aufenthaltsgenehmigungen pro Jahr ungefähr 11 zusätzlichen Bewilligungen. Die Zuwanderung nach Liechtenstein bleibt damit streng limitiert.

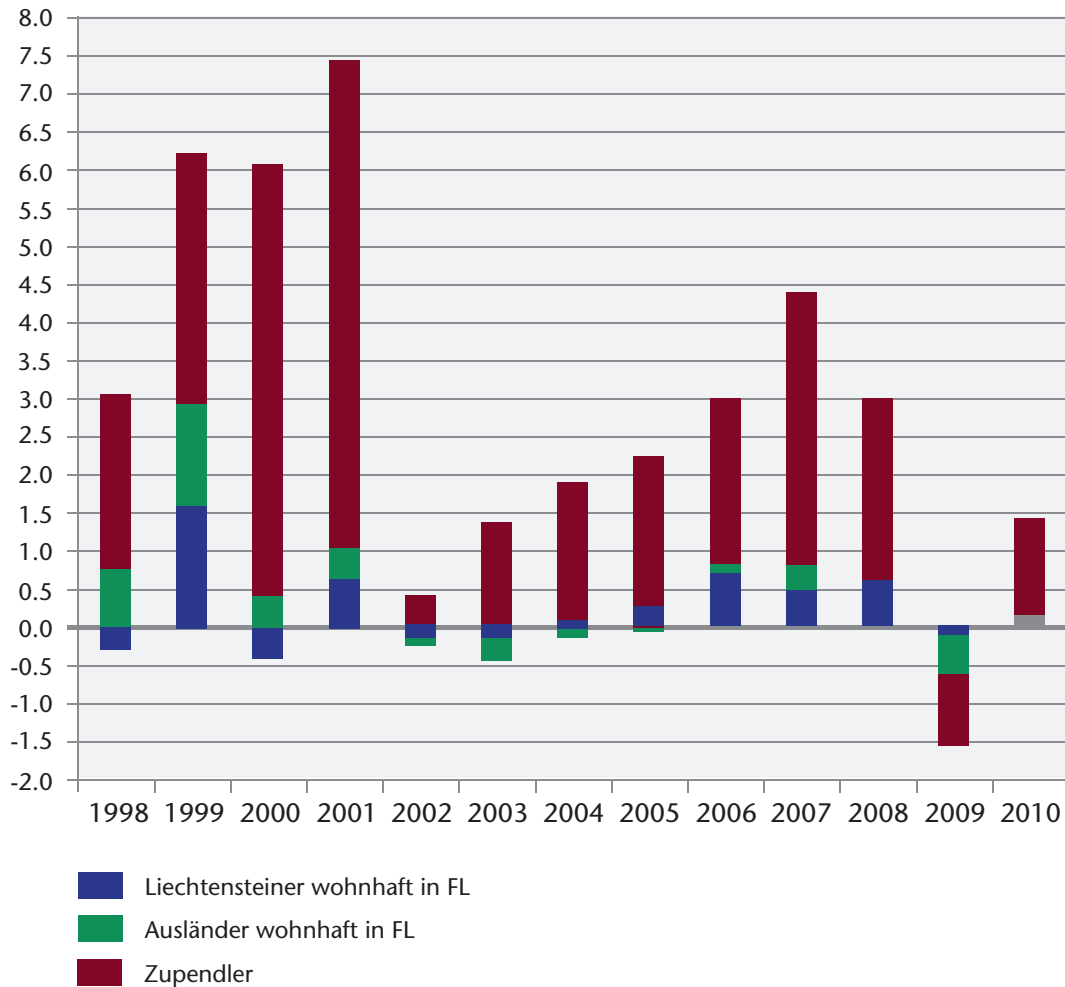


Abbildung 14:
Wachstumsbeiträge
zur Entwicklung der
Gesamtbeschäftigung
in FL (in Prozentpunk-
ten)

Bis zum Jahr 2009 weist die Statistik Beschäftigte mit einem Beschäftigungsgrad von 15 Prozent und mehr aus, ab 2010: Beschäftigte mit einem Beschäftigungsgrad von 2 Prozent und mehr. Für die Berechnung der Wachstumsbeiträge in 2010 wurden die Zahlen von 2009 nach neuer Definition verwendet (grau: Liechtensteiner und Ausländer wohnhaft in FL zusammen).

Quelle: AS: Beschäftigungsstatistik, eigene Berechnungen.

Ein einziger Blick auf die Beschäftigungsstatistik in Liechtenstein genügt, um festzustellen, dass ausländische Arbeitskräfte im Allgemeinen und Grenzgänger im Besonderen sehr wichtig für die Liechtensteiner Volkswirtschaft sind. In manchen Wirtschaftszweigen (z.B. Fahrzeugbau) liegt der Ausländeranteil an den Beschäftigten bei fast 90 Prozent. Es gibt nur noch sehr wenige Wirtschaftszweige – v.a. in staatlichen und staatsnahen Bereichen (z.B. Gesundheitswesen) –, die als „Domäne“ liechtensteinischer Beschäftigter gelten. Dabei weisen die wenigen verfügbaren Daten zum Ausbildungsstand der Beschäftigten darauf hin, dass v.a. durch die Zupendler ein Humankapitalimport auf Tertiärstufe nach Liechtenstein stattfindet, so dass davon auszugehen ist, dass Grenzgänger insbesondere auch für die Deckung des Fach- und Führungskräftebedarfs von eminenter Bedeutung sind.

Ohne Zupendler müssten derzeit ungefähr doppelt so viele Personen mit derselben Alters- und Erwerbsstruktur in Liechtenstein leben, wie dies tatsächlich der Fall ist, um den Arbeitskräftebedarf der Unternehmen abzudecken. Unter Berücksichtigung der Bevölkerungsprognose wird dieses Missverhältnis bei gleichbleibendem Erwerbsverhalten der Bevölkerung auch im Jahr 2050 weiter bestehen bzw. sogar anwachsen, wenn von einer weiteren Zunahme der Arbeitsplätze ausgegangen wird. Aber selbst bei verändertem Erwerbsverhalten, zum Beispiel in Form einer höheren Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen, wird allein aufgrund des prognostizierten Alterungsprozesses keine signifikante Entspannung erfolgen. Damit wird Liechtenstein auch in Zukunft auf einen starken Zustrom von – v.a. hoch qualifizierten – Grenzgängern angewiesen sein. Aufgrund der Weiterentwicklung zur Wissens- und Technologiegesellschaft und der ähnlichen Wirtschaftsstruktur in den Regionen des Alpenrheintals werden auch die angrenzenden Wirtschaftsregionen in der Ostschweiz und Vorarlberg einen ähnlichen Arbeitskräftebedarf aufweisen wie Liechtenstein, so dass der Wettbewerb um Talente in der Region Alpenrhein zunehmen wird. Bereits heute sehen nämlich zahlreiche Unternehmen den Fachkräftemangel als eine der wichtigsten Herausforderungen an.³⁸ Ob es Liechtenstein unter diesen Vorzeichen auch in Zukunft gelingen wird, einen Grossteil der dringend benötigten hoch qualifizierten Arbeitskräfte die Wohnsitznahme im Land zu verweigern, erscheint zumindest fraglich. Auf der anderen Seite gibt es bislang keinerlei Daten darüber, ob die in Liechtenstein beschäftigten Zupendler tatsächlich an einer Aufenthaltsbewilligung interessiert wären, geschweige denn darüber, aus welchen Gründen sie einer Grenzgängerbeschäftigung nachgehen, anstatt in ihrem Wohnortland beschäftigt zu sein. Antworten auf diese Fragen sollten unbedingt gefunden werden, um für die Zukunft gerüstet zu sein. Unbestritten scheint allerdings, dass Liechtenstein den vielfältigen Arbeitsmarkterfordernissen immer weniger im Alleinzug begegnen kann, sondern nur als elementarer Teil einer Wirtschaftsregion Alpenrhein.

³⁸ Vgl. Credit Suisse (2012), S. 23 ff.

Die Analyse der makroökonomischen Aspekte der Zuwanderung nach Liechtenstein setzt bei dem Wanderungssaldo nach Liechtenstein an. Da keine amtliche Zuwanderungsstatistik für Liechtenstein vorliegt, werden hierfür die Bevölkerungs-, Einbürgerungs- und Zivilstandsstatistik ausgewertet und die Nettozuwanderung im Zeitraum 1983 bis 2010 quantitativ abgegrenzt. Bemerkenswert ist, dass diese seit 1998 dem Trend nach abnimmt. Im Jahr 2010 betrug die Nettozuwanderung 164 Personen. Ein Vergleich zur Schweiz zeigt, dass der Nettozuwanderung in der Schweiz in Bezug auf die Bevölkerungsentwicklung eine erheblich grössere Bedeutung zukommt als in Liechtenstein. Ein wichtiger Bestandteil der Analyse ist die Untersuchung der Konjunkturabhängigkeit der Nettozuwanderung. Diese lässt Rückschlüsse auf die Ursachen der Zuwanderung zu. Ist die Zuwanderung von der Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften getrieben, so wird dies durch eine prozyklische Entwicklung des Wanderungssaldos angezeigt. Die statistische Auswertung macht deutlich, dass die Konjunkturabhängigkeit der Liechtensteiner Nettozuwanderung seit 2002 erheblich nachlässt. Das gilt insbesondere im Vergleich zur Schweiz, wo die Zuwanderung sensitiv auf den Konjunkturverlauf reagiert und einer Art Konjunkturpuffer bildet. Die vorliegende statistische Auswertung gibt Hinweise darauf, dass die Rolle des Konjunkturpuffers in Liechtenstein eher von den Zupendlern übernommen wird.

Eine der zentralen Fragen in der wirtschaftspolitischen Diskussion zum Thema Zuwanderung ist, wie sich diese auf die Löhne und die Beschäftigungschancen der inländischen Bevölkerung im Einwanderungsland auswirkt. Erste empirische Ergebnisse deuten darauf hin, dass von der Zuwanderung kein deutlicher Lohndruck oder Verdrängungswettbewerb in Bezug auf liechtensteinische Arbeitnehmer ausgeht. Es scheint vielmehr eine komplementäre Beziehung zwischen ansässiger inländischer und zugewanderter Beschäftigung zu bestehen. Zur genaueren Analyse dieser Fragestellung sind jedoch weitere statistische Auswertungen erforderlich. Die ersten Befunde decken sich jedoch weitestgehend mit den Ergebnissen verschiedener Studien, die für die Schweizer Volkswirtschaft vorliegen.

Das Wachstum der Liechtensteiner Volkswirtschaft wurde in den letzten Jahren primär durch die Entwicklung der Beschäftigung und nicht durch die der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität gestützt (vgl. Kellermann und Schlag, 2008). Eine Analyse der quantitativen Bedeutung der einzelnen Segmente der Gesamtbeschäftigung für das gesamtwirtschaftliche Wachstum liefert zusätzliche interessante Einsichten. Die Zupendler bilden die mit Abstand wichtigste Quelle des Beschäftigungs- und damit Produktionswachstums. Dem Beschäftigungssegment Ausländer im Inland kommt demgegenüber ebenso wie dem Beschäftigungssegment der Arbeitnehmer mit Liechtensteiner Pass eine untergeordnete Rolle zu. Der Einfluss der Ausländerbeschäftigung auf Niveau und Dynamik der Arbeitsproduktivität in den einzelnen Liechtensteiner Wirtschaftsbereichen harrt noch einer näheren Untersuchung. Hier sollten weitere Forschungsanstrengungen ansetzen.

Es liegen nur wenige Daten zur Lohnstruktur und -höhe der Beschäftigten in Liechtenstein – differenziert nach Wohnsitz bzw. Staatsangehörigkeit – vor. Die liechtenstei-

nische Lohnstatistik weist allerdings auf ein Lohngefälle in Abhängigkeit vom Aufenthaltsstatus hin. In Liechtenstein wohnhafte Landesbürger beziehen den höchsten Medianlohn, gefolgt von den Zupendlern und den Niedergelassenen, während der Medianlohn der Jahresaufenthalter am geringsten ist. Inwiefern diese Lohnschere auf objektive Merkmale (z.B. Branchen- oder Qualifikationsunterschiede) zurückzuführen ist, lässt sich nicht sagen; wäre aber eine interessante Frage v.a. im Hinblick auf das Umfrageergebnis, dass der Lohn einen wichtigen Entscheidungsfaktor für Fach- und Führungskräfte bei ihrer Arbeitgeberwahl darstellt. Hinzu kommt, dass der liechtensteinische Staatshaushalt – u.a. in Form der Lohnsteuereinnahmen – von dem Arbeitseinkommen der ausländischen Beschäftigten profitiert. Bei den Grenzgängern existieren bis heute – in Abhängigkeit vom Wohnsitzland und dem Arbeitgeber (privat oder öffentlich) – sehr unterschiedliche Besteuerungsvorschriften, wobei sich die Frage stellt, inwiefern diese Differenzen in Zukunft aufrecht erhalten werden können. Schliesslich hat sich auch gezeigt, dass die ausländischen Beschäftigten im Allgemeinen und die Grenzgänger im Besonderen allein aufgrund ihrer vorteilhaften Altersstruktur von grosser Bedeutung für die Nachhaltigkeit der liechtensteinischen Sozialversicherungssysteme sind.

AS – Amt für Statistik (2009a): Bevölkerungsszenarien für Liechtenstein: Zeitraum 2005 bis 2050, Vaduz.

AS – Amt für Statistik (2009b): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung 2009, Vaduz.

AS – Amt für Statistik (2011a), Beschäftigungsstatistik 2010, Vaduz.

AS – Amt für Statistik (2011b), Bevölkerungsstatistik 2010, Vaduz.

AS – Amt für Statistik (2011c), Lohnstatistik 2008, Vaduz.

AS – Amt für Statistik (2011d), Arbeitslosenstatistik 2008, Vaduz.

AS – Amt für Statistik (2012), Einbürgerungsstatistik 2011, Vaduz.

AVW – Amt für Volkswirtschaft (2001), Einbürgerungen 1970 bis 2000, Vaduz.

BFM – Bundesamt für Migration (2011), Migrationsbericht 2010, Bern

BFM – Bundesamt für Migration (2012), Monitor Zuwanderung: Ausgewählte Entwicklungen und Trends in den Bereichen Zuwanderung und Einbürgerung, Stand: 31. März 2012, Bern.

BFS – Bundesamt für Statistik (2010), Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2008, Neuchâtel 2010.

BMI – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2009), Migrationsbericht 2008, Berlin.

Brunhart, A., K. Kellermann und C.-H. Schlag (2012), Drei Phasen des Potentialwachstums in Liechtenstein, Konjunkturforschungsstelle Liechtenstein, KOFL Working Paper No. 11, Januar 2012, Vaduz.

Credit Suisse (2012), Erfolgsfaktoren für Schweizer KMU: Umgang mit volkswirtschaftlichen Risiken, Economic Research, Zürich.

EURES Bodensee (2012), Infos für Grenzgänger 2012, Ravensburg.

Kellermann, K. und C.-H. Schlag (2006), Bildung als öffentliche Aufgabe in Liechtenstein - Eine ökonomische Analyse des Bildungswesens unter besonderer Berücksichtigung der Hochschule Liechtenstein, Konjunkturforschungsstelle Liechtenstein, KOFL Studien No. 3, Juli 2006, Vaduz.

Kellermann, K. und C.-H. Schlag (2008), Struktur und Dynamik der Kleinstvolkswirtschaft Liechtenstein, ifo Schnelldienst 11 / 2008, S. 41-46.

Kellermann, K. und C.-H. Schlag (2012), Ausländerbeschäftigung in Liechtenstein: Fluch oder Segen? Konjunkturforschungsstelle Liechtenstein (KOFL), KOFL Working Paper No. 12, August 2012, Vaduz.

Marxer, V. (2006), Migration von A bis Z, Vaduz.

Müller, Scheidegger, Simon, Wyssen (2011a), Brain Drain oder Brain Retention? Empirische Erhebung der Bedeutung regionaler und betrieblicher Merkmale für die Arbeitgeberwahl bei Fach- und Führungskräften, in: Egli, H. (Hg.): Tagungsband Forschungsmarkt regionsuisse & Tagung Regionalentwicklung, Luzern, S. 77-92.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2010), Agenda 2020 für das Fürstentum Liechtenstein, 5. Oktober 2010, Vaduz.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2011), Interpellationsbeantwortung der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein zur aktuellen und zukünftigen Zulassungs- und Einwanderungspolitik, Berichte und Anträge an den Landtag, Nr. 38/2011, Vaduz.

Seco – Staatssekretariat für Wirtschaft (2012), Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt, 8. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU: Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Bundesamt für Migration (BFM), Bundesamt für Statistik (BFS), Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), 25. Mai 2012, Bern.

Seco – Staatssekretariat für Wirtschaft (2008), Wachstumsbericht 2008: Eine Analyse der Wachstumsdynamik der Schweiz und der bisherigen Wachstumspolitik, Staatssekretariat für Wirtschaft, Bern.

Simon, S. (2007), Determinanten der personellen Ressourcenknappheit – Entwicklungen im Fürstentum Liechtenstein, Beiträge Liechtenstein-Institut Nr. 38.

MIGRATION, SIEDLUNG UND REGION – SCHLÜSSEL ZUR RÄUMLICHEN NACHHALTIGKEIT

Prof. DI MAAS Peter Droege, Architekt und Städteplaner (Technische Universität München, Massachusetts Institute of Technology), Leiter des Doktoratsstudiengangs Architektur und Raumentwicklung der Universität Liechtenstein. Lehre, Forschung und Praxis des Städtebaus und der Raumplanung mit Konzentration auf Umweltfragen und dem weltweiten Energiewechsel. Früher Forschungs- und Lehraufenthalte in den Vereinigten Staaten, den Niederlanden, Japan und Australien.

peter.droege@uni.li / www.uni.li

| | |
|--|-----|
| EINLEITUNG | 122 |
| DIE MIGRATION: SO ALT WIE DIE MENSCHHEIT, BLEIBT SIE EINE WACHSENDE DYNAMIK IN ZUKUNFT | 122 |
| PLANUNG MIGRATIONSBEWUSST ANGEHEN | 123 |
| ZUSAMMENFASSUNG EINIGER SCHNITTPUNKTE MIGRATION - SIEDLUNG | 125 |
| MIGRATION IM REGIONALEN ZUSAMMENHANG SEHEN | 125 |
| WACHSTUM ALS ZUKUNFTSINVESTITIONSCHANCE VERSTEHEN | 129 |
| ERNEUERBARE ENERGIEPOLITIK IST GUTE MIGRATIONSPOLITIK | 131 |
| CHANCE MIGRATION | 133 |
| DER IMMOBILIENMARKT | 134 |
| DIE GEMEINDEN | 134 |
| LANDESPLANUNG UND LANDESRICHTPLAN | 135 |
| REGION: AGGLOMERATIONSPLANUNG | 135 |
| WEITERFÜHRENDE STUDIEN | 137 |
| LITERATUR | 139 |

Zuwanderungsdruck und Migrationsfragen stellen regionale und lokale räumliche Herausforderungen. Wegen der ungewöhnlich engen Grenzen unseres Landes und unserer sehr nahen Pendelabstände müssen diese Herausforderungen insbesondere regional verstanden und gelöst werden, in einer Weise, die breit der regionalen Nachhaltigkeit und Vitalität zuträglich ist. Für unsere Gemeinden, unser Land wie in der Region bietet sich die Gelegenheit, Migration in all ihren Herausforderungen und Chancen als komplexes gesellschaftliches, kulturelles, wirtschaftliches und räumliches Phänomen zu nutzen, und starke, attraktive und nachvollziehbare Visionen einer krisenresilienten Zukunft unseres gemeinsamen Siedlungsraumes zu zeichnen.

Dieses Kapitel ist ein grosses Plädoyer für ein stärkeres Bekenntnis zur Siedlungsplanung und Siedlungsgestaltung in Land und Region. Konkrete, qualitätsvolle Bilder und Realitäten einer offenen Heimat in Landschaft und Siedlung; ökologische Produktivität, Unabhängigkeit in eigenen Energieressourcen, gute Territorialität der Räume, raumpsychologische Prinzipien der öffentlichen und privaten Sicherheit sowie harmonische Nutzungsmischungen können dazu beitragen, dass in Zeiten erhöhten, auch globalen Migrationsdynamiken die Form unserer Nachbarschaften, Orte und Freiräume aktiv zum gesellschaftlichen Zusammenhalt beiträgt.

DIE MIGRATION: SO ALT WIE DIE MENSCHHEIT, BLEIBT SIE EINE WACHSENDE DYNAMIK IN ZUKUNFT

Migration steht im Zentrum unserer Zivilisation. Sie ist der Motor der weltweiten Ausbreitung der Spezies homo sapiens aus ihren afrikanischen Wurzeln und bleibt weiterhin Haupttreiber der grossen und kleinen Entwicklungen der menschlichen Gesellschaft. Angst und Hoffnung, Entkommen von alten Zwängen und Freude auf ein besseres Morgen sind ein Kern dieses für grosse Teile der Menschheit so typischen Verhaltens. Das Umziehen, das Ab- und Zuwandern sind somit ebenso typisch für unser Verhalten wie die Sesshaftigkeit. Hier entsteht schnell eine Spannung: da Migration in der Geschichte mit „Ausbreitung“ in Verbindung gebracht wird, wird sie auch manchmal mit der Furcht vor Übernahme und gar dem Überrennen, dem Kontrollverlust konnotiert, einer Angst, die zumeist aus mangelnder Beschäftigung mit Theorie und Wirklichkeit der Zuwanderung entspringt. Denn so leben und bauen, siedeln wir uns in einer globalisierten Welt an, in der auch im Fürstentum globale Siedlungssignale längst wesentlich einflussreicher geworden sind wie die örtlichen, einheimischen. Je leichter sich jedoch eine Gesellschaft tut, produktiv mit der Zuwanderung umzugehen, desto widerstandsfähiger, zukunfts-resilienter wird sie sein.

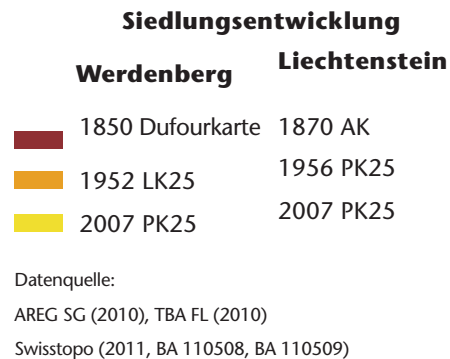
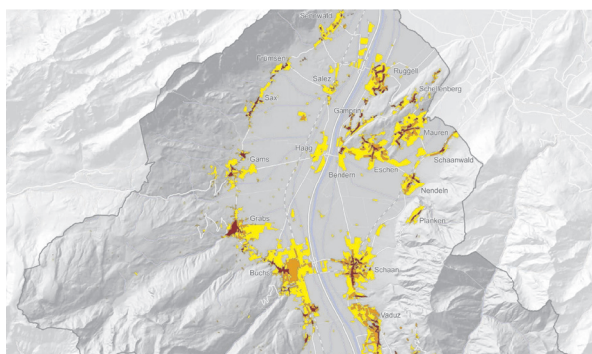
So ist die Migration auch ein zentrales Phänomen und eine grosse Chance hier im Lande und unserer Region, in der sie ein wichtiger Gestalter der Siedlungsgeschichte war, und so kritisch für die Zukunft des Alpenrheintals bleibt. Von Etruskern, Kelten, Römern, Walsern reicht unsere Migrationsgeschichte tief in die Vergangenheit - lan-

ge vor der Gründung Liechtensteins. Über heutige und morgige Migrationswellen hinweg wird sie auch in ferner Zukunft ein treibender Faktor bleiben. Dass der Migrationsdruck immer bunter und globalisierter zu werden scheint, dieser Eindruck trügt: denn was sich ändert, sind lediglich die historischen Umstände sowie Fokus und Horizont unserer Perspektiven. Da die Bevölkerungswanderung ein solch zentraler Teil unseres gesellschaftlichen Daseins und So-Seins ist, überrascht es eigentlich, wie wenig sie als Planungsfrage diskutiert wird und dass sie vielen gar als neues, „heutiges Problem“ erscheint. Es überrascht auch, wie lokal und innerhalb unserer Grenzen verhaftet das Denken von Öffentlichkeiten und Obrigkeiten weiterhin bleibt.

PLANUNG MIGRATIONSBEWUSST ANGEHEN

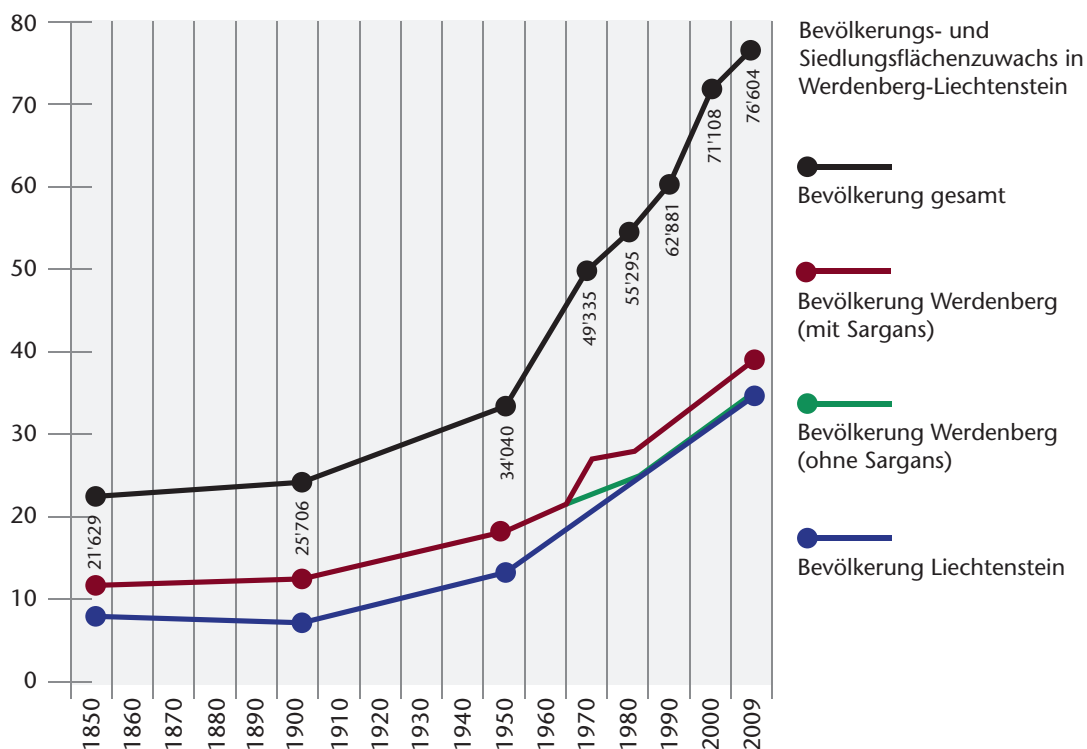
Die Liechtensteiner Siedlungsentwicklung ist auch heute in einer dynamischen Veränderung begriffen, während sich die planungstechnische und -politische Realität der Siedlungsentwicklung langsamer, für manche beinahe unmerklich langsam zu ändern scheint. Konkrete Bilder einer nachhaltigen Zukunft unter breiter Diskussion zukünftiger Optionen sind heute mehr denn je gefragt. Sie müssten kulturell breit angelegt sein, um Siedlungsentwicklung als sozialen Prozess informierter - und somit bewusster und intelligenter - verfolgen zu können. Doch werden sie nur zögernd und eher als Reaktionen auf bereits Geschehenes angegangen, vielleicht aus Bedenken, dass individuelle und private Entscheidungen eingeschränkt werden könnten, oder aus dem nicht unberechtigten Gedanken, dass kein Schritt besser sei als ein falscher. Auch gehen Chancen einer geografisch integralen Betrachtung in den fragmentierten Realitäten elf kleiner, in Planungsanforderungen oft überbeanspruchten Gemeinden verloren. Hinzu kommt ein traditionell technokratisches Arsenal an Planungsmethoden und Denkweisen und die dem Berufsbild des Planers eigene, verständlicherweise reaktive Haltung auf höheren Planungsebenen - denn viele Investoren, Betriebe und andere Treiber der Entwicklung zögern immer noch, wenn es um Forderungen nach stärkeren planerischen Massnahmen geht. Scheinbar abstrakte Themen wie Migration stellen jedoch ein natürliches Thema für eine fortschrittliche, wirtschaftlich und sozialdynamisch informierte - intelligente - Siedlungsplanung dar. In einer Zeit, in der weltweit Bevölkerungswanderungen ansteigen, wird es immer wichtiger, ein kulturell anspruchsvolles und chancenreiches Thema wie die Migration gerade auch aus siedlungspolitischer Sicht zu beleuchten.

Abbildung 1:
Siedlungsentwick-
lung seit 1950: Stei-
gender Druck in den
Peripherien der Ge-
meinden – ähnliche
Muster auf beiden
Seiten des Rheins



Quelle: Werdenberg-Liechtenstein Atlas.¹

Abbildung 2:
Bevölkerungswach-
stum im Raum:
parallele Muster auf
beiden Seiten des
Rheins



Quelle: Werdenberg-Liechtenstein Atlas.

Erhöhter migrationsbedingter Zuwanderungsdruck und die damit verbundenen Herausforderungen sind wichtige und nützliche Themen für die Siedlungspolitik im Lande. Eine entsprechende Diskussion mag in der Tat dazu führen, dass planeri-

¹ Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein (Hg.): Werdenberg-Liechtenstein Atlas (2011).

sche Diskurse und Visionen einen höheren Stellenwert erhalten im Land – allgemein und speziell in Bezug auf Migrationsfragen, -herausforderungen und -chancen. Nur wenn konkrete, breit unterstützte und nachhaltige Bilder der Zukunft in kulturellen, räumlichen und ökologischen Farben gezeichnet werden können, kann eine migrationspolitische Strategie derart informiert werden, dass sie in verantwortungsvoller Weise zu erfolgreich strukturiertem, grösserem Zustrom führt. Raumordnungspraxis - lokal, national oder regional gesehen - ist heute noch lange nicht vorbereitet, den gegenwärtigen Wachstumsdruck gewinnbringend umzusetzen, geschweige denn einen zusätzlichen zu verkräften.

ZUSAMMENFASSUNG EINIGER SCHNITTPUNKTE MIGRATION – SIEDLUNG

Hauptaspekte, in denen Migrationsdynamiken die Siedlungspolitik beeinflussen können, aber nicht immer müssen, sind:

- Erhöhter Entwicklungsdruck im Wohnbereich - ausgedrückt in wachsenden Siedlungen, erhöhtem Verkehr, höherem Bedarf an komplexen und diversen Einrichtungen
- Anforderungen auf Bilder und Vorstellungen eines komplexeren Zusammenlebens
- Siedlungsbild, Strassenbild, Architektur: Stolz und Zusammenhang für eine offene Gesellschaft schaffen
- Kulturelle Dynamiken: kreative Impulse aus der und für die Zuwanderung schöpfen

Dimensionen der einschlägigen Politik

Siedlungspolitik in Liechtenstein hat vier grosse relevante Dimensionen, die hier angesprochen werden:

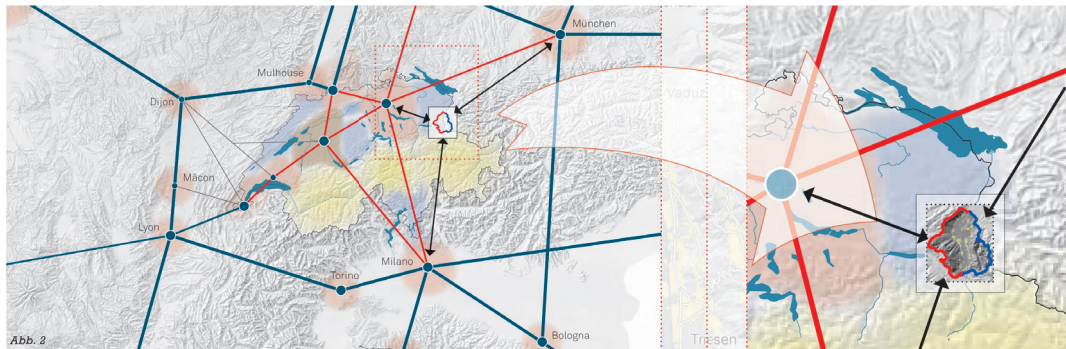
- Landesraumplanung,
- Gemeinderichtplanung,
- der Immobilienmarkt und
- der Zusammenhang der Region.

Zuwanderungs- und Pendlerfragen bilden verschiedene, aber auch eng verknüpfte Aspekte im Zusammenspiel all dieser Dimensionen.

MIGRATION IM REGIONALEN ZUSAMMENHANG SEHEN

Migrationspolitik ist zunächst am besten regional zu betrachten, der Besonderheit unseres kleinteilig fragmentierten Raumes wegen. Persönliche Gespräche zeigen, dass Migranten sich „im Raum“ zuhause fühlen können - also nicht unbedingt nur Liechtenstein zugehörig, auch wenn sie nur hier arbeiten. Auch sollten wir in möglichen Argumenten für grössere Zuwanderungs- und Einsiedlungsquoten in Liechtenstein nicht gegen andere Standorte für Wohnungsangebote diskriminieren, denn Österreich, Schweiz und Deutschland bieten sehr gute Wohnstandorte in grosser

Abbildung 3:
Die geografische
Attraktion des Rau-
mes: im Fokus der
Verbindungsachsen
grosser Metropolen



Quelle: Werdenberg Liechtenstein Atlas.

Nähe an. Auch wenn ein regionaler Finanzausgleich als komplexe Herausforderung erscheint: diese Frage muss im Kontext der regionalen Zusammenarbeit zunehmend in der Suche nach einer nachhaltigen Migrationsstrategie studiert werden, damit keine lokalen räumlichen Lösungen - sprich höhere Einwanderungszahlen - gewählt werden, wenn steuerliche und regional-planerische Massnahmen bessere Lösungen bieten können.

Migrations-Diskussionen sollten also aus raum- und siedlungspolitischer Sicht im Kontext der speziellen Kondition unserer ungewöhnlich engen nationalen Grenzen gesehen werden. In Liechtenstein und anderen Kleinstaatn stellt „Migration“ geographisch gesehen ein atypisches statistisches Phänomen dar. Die Mehrheit der täglichen Pendler, und somit die Mehrheit der aus dem „Ausland“ stammenden arbeitenden Bevölkerung – 50 Prozent der gesamten Arbeitsplätze kommt aus unmittelbarer Nähe, d.h. wohnt weniger als 30 Minuten, beinahe 65 Prozent weniger als 25 Kilometer entfernt.² In anderen, vergleichbaren Siedlungszentren würden diese „Tag-Migranten“ bequem innerhalb derselben geographischen Räumlichkeit wohnen wie die ihrer Arbeitsplätze. Ob die gegenwärtige Regelung sinnvoll ist, Zuwanderungsinteressenten, die aus weniger als einer Stunde Entfernung stammen, nur Lotteriehancen zu gewähren, sei hier dahingestellt. Es ist jedoch wichtig, dass alle hier wirkenden Aspekte - von Steuer- bis Ressourcen-Fragen - regional betrachtet werden. Ausser den steuerlichen Aspekten gibt es aus rein raumplanerischer Sicht keinen Grund für die Ansiedlung im Land; auch die verkehrlichen Probleme würden durch eine formelle „Einsiedlung“ nicht unbedingt gelöst, sondern allenfalls verlagert werden: die liechtensteinische Wohnbevölkerung legt immerhin 65 Prozent aller Wege im Lande im Auto zurück.³ In Distanzen ausgedrückt wäre dieser Anteil vermutlich noch höher - Daten konnten hierzu jedoch nicht gefunden werden.

² Thierstein, Eisinger, Förster, van Handel & Goebel (2008); S. 104-105.

³ Isopublic (2007).

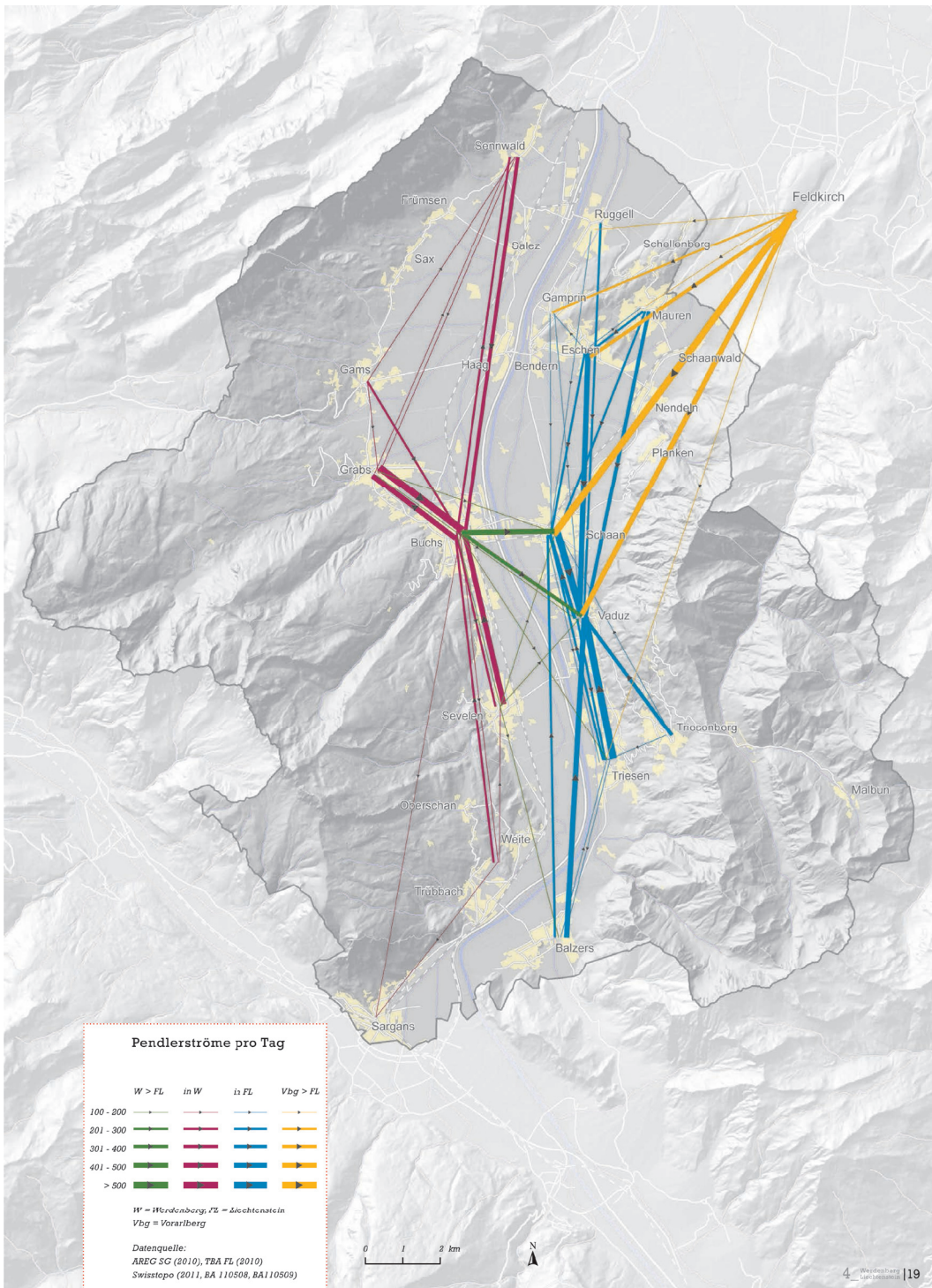


Abbildung 4.1: Pendlerströme im regionalen Raum

Quelle: Werdenberg Liechtenstein Atlas

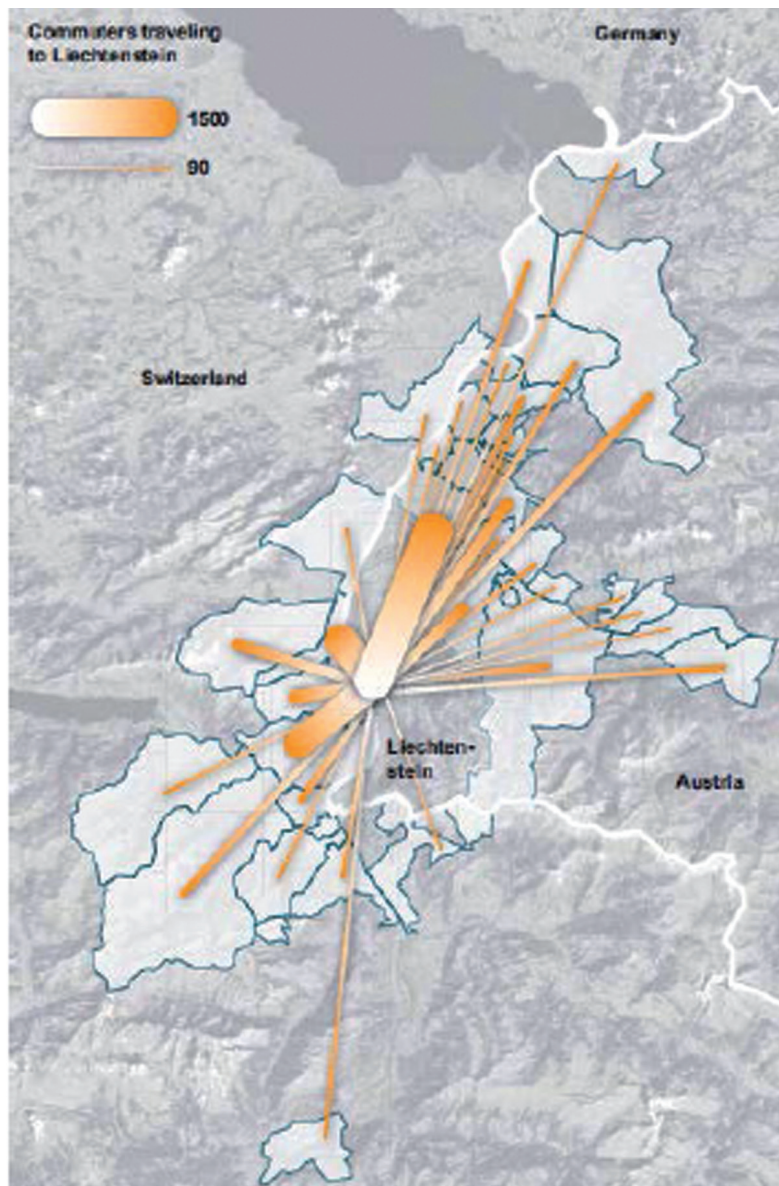


Abbildung 4.2:
Pendlerströme nach
Liechtenstein, in
absoluten Zahlen.
Dargestellt sind hier
alle Ursprungs-Ge-
meinden, von denen
täglich mehr als 90
Personen nach Liech-
tenstein pendeln

Quelle: Metamorphosis 100 ⁴

Die Frage nach räumlicher Relevanz und Bedeutung für die Siedlungspolitik drückt sich in Szenarien aus, die von einer flachen Entwicklung bis zu einer Verdreifachung der Bevölkerung im nächsten halben Jahrhundert reichen.⁵ In Unterstützung eines starken Wachstums der Bevölkerung wird seitens mancher Befürworter einer entspannten Mig-

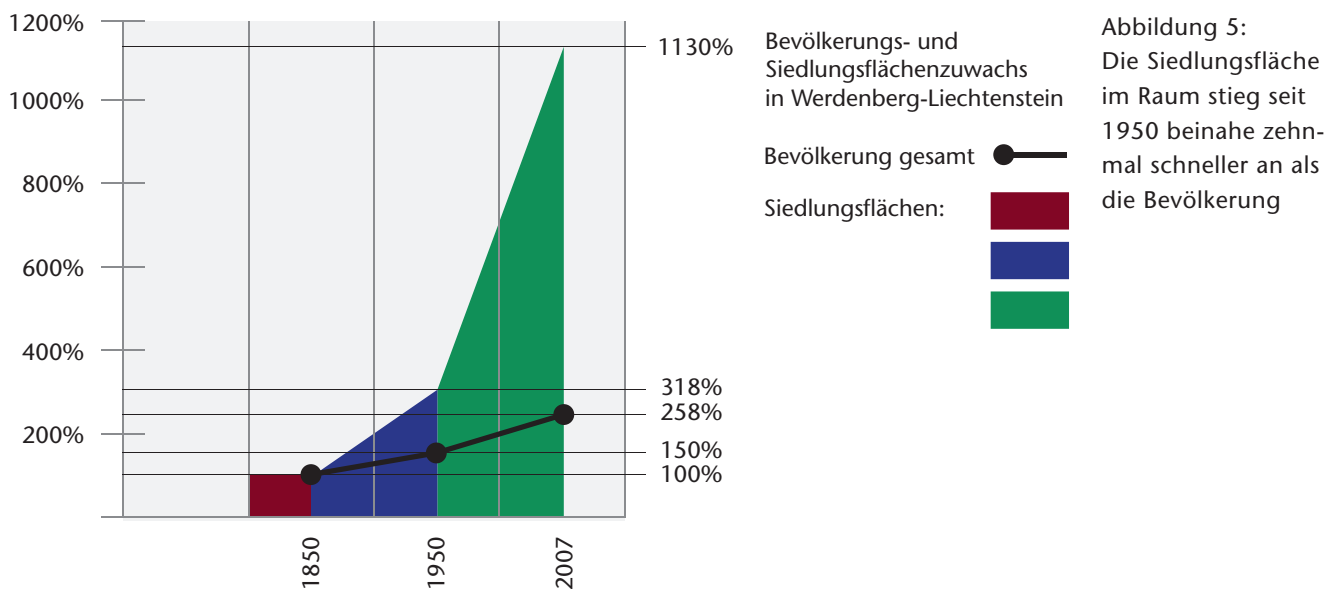
⁴ Thierstein, Eisinger, Förster, van Handel & Goebel (2008); S. 106.

⁵ Amt für Statistik (Hg.) (2012); Thierstein, Alain; Eisinger, Angelus; Förster, Agnes; van Handel, David; Goebel, Victor (2008).

rationspolitik dafür plädiert, Pendlerbewegungen durch Anpassung und Erleichterung der Einwanderungsregelung zu reduzieren. Dies geschieht manchmal in Erwartung gesteigerten Siedlungsdrucks einer erhofften Stimulierung der Immobilienwirtschaft wegen. Es geschieht aber auch aus Interesse an der migrationspolitischen Begleitung einer neuen Standortpolitik, die verstärkt Investitionen in hochtechnologischen Industrien, Dienstleistungsbereichen und Einrichtungen der „kulturellen Produktion“ sucht, um Einbrüche an Einnahmen aus Teilen der Finanzindustrie zu kompensieren.

WACHSTUM ALS ZUKUNFTSINVESTITIONSCHANCE VERSTEHEN

Der Expansionsdruck liechtensteinischer Gemeinden ist über die letzte Generation nicht nur stark gestiegen, sondern auch physisch fühl- und sichtbar geworden. Dies bedeutet, er wurde insbesondere auch räumlich eindrücklich - und dies selten in gewinnbringender Weise, wie manche unzusammenhängende Industrie- und Wohnentwicklungen, unharmonische Siedlungs- und Landschaftsveränderungen, isolierte Geschäfts- und Kernzonen sowie monofunktional konzipierte Verkehrsmaßnahmen beweisen. Der Flächendruck im Wohnungsbau ist nur teilweise zuwanderungs- und bevölkerungsbedingt: zumeist beruht er auf den Raumanforderungen z.B. der Haushalte selbst, die seit 1950 nahezu zehnmals so schnell anstiegen wie die Bevölkerungszahlen selbst (Abbildung 5). Ein zusätzlicher Baudruck mag in den letzten Jahren auch durch spekulative



Quelle: Werdenberg Liechtenstein Atlas

Investitionen seitens liquider Liechtensteiner ausgelöst werden, die in der Finanzkrise auf mehr Objekt- und Risikoreduktionsstrategien setzen wollen.

Historisch gesehen ist der wachsende Druck auf den regionalen Siedlungsraum im Wohnbereich also auf steigende Affluenz und persönlichen Raumbedarf zurückzuführen, neben starkem und willkommenem Ausbau baulicher Investitionen seitens Betrieben und der öffentlichen Hand. Aber dieser Reichtum macht nicht glücklich, denn die grossen Investitionen von rund einer halben Milliarde Schweizer Franken pro Jahr (2011)⁶ im Liechtensteiner Bausektor allein wurde nicht völlig dahingehend maximiert, dass sich dadurch auch ein lebenswerteres, attraktiveres, dynamischeres sowie landschaftlich und gerade in seiner gebauten Umwelt schöneres Liechtenstein entwickelt.

Abbildung 6:
Das Bild der
wachsenden „Stadt
Liechtenstein“: Wo-
hin geht die Reise?
Was ist lebenswert?



Quelle: Werdenberg Liechtenstein Atlas.

Somit wurden bis heute auch die Investitionseinrichtungen - als gemeinsame qualitätsvolle Standortinfrastruktur betrachtet - auch für die Anleger und Betreiber selbst nicht optimal gesichert - ein Grundprinzip intelligenter Siedlungsgestaltung.⁷

Ungebremst durch inspirierte und hochentwickelte Raumplanungskonzepte und -kontrollen steigen Flächenansprüche weiter gerade in und um höher konzentrierten Räumen, und bekannte Modelle für ressourcenautonome, klimastabilisierende, krisenresiliente und nachhaltig nutzungsintegrierte Entwicklungen werden nur langsam ergriffen.

⁶ Amt für Statistik; Bauvolumen 2011.

⁷ Droege (1999).

Hier entsteht eine Art faustisches Paradox: die Form und Natur des Wachstums birgt in sich den möglichen Keim seines eigenen Endes.

ERNEUERBARE ENERGIEPOLITIK IST GUTE MIGRATIONSPOLITIK

Die unnachhaltigen Muster des Wachstums bedeuten, dass längerfristig die heutigen Bevölkerungsprojektionen mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit nicht linear verlaufen werden können. Einflussfaktoren auf den zukünftigen Entwicklungspfad, in starker Abweichung von Trends der Vergangenheit, sind das sich gegenwärtig ausdrückende historische Erreichen des Erdölfördermaximums, bereits seit 2006 im konventionellen Erdöl-Bereich überschritten⁸, sowie das breite Eskalieren des globalen and lokalen Klimawandels.

Trotz akuter Gefahren in der konventionellen Energieversorgung und massivem, aktuellem Handlungsbedarf im Zurückdrehen der Treibhausgasemissionen⁹ ist es weder der europäischen noch der Weltgemeinschaft gelungen, ernsthafte Massnahmen zu ergreifen, weder zur Energiesicherheit noch zur Stabilisierung des Klimawandels, der bekanntlich durch massive Abhängigkeit vom fossilen Energieverbrauch sowie Waldrodung, Feuchtgebietsdrainage und industrielle Landschaftsbearbeitungspraktiken bedingt ist. Somit entstehen zwei Herausforderungen, die Siedlungsaspekte stark beeinflussen. Erstens können sich verhältnismässig schnell nichtlineare Entwicklungen in den Trends ergeben. Und zweitens steigert sich der Druck auf lokale Lösungsfindung nun enorm, seit dem Versagen der kürzlichen Klimaverhandlungen in Durban (COP 17, November 2011) sowie des Erdgipfels in Rio de Janeiro (Rio plus 20, Juni 2012), gerade zur Zeit der bis heute grössten Herausforderung in der langfristigen Überlebensfähigkeit der Menschheit: dem möglicherweise baldigen Erreichen eines unaufhaltsamen Rückkoppelungsmechanismus in der Freisetzung atmosphärischer Klimagase.

Gegenwärtige energieverorgungsrelevante Entwicklungen bringen zusätzlich starke Unsicherheiten der Frage der Migration gegenüber: ohne rechtzeitige Massnahmen in Verbrauchsminderung und Energiewende bedeutet der unausweichliche Einbruch in der Erdöl- und Erdgasförderrate eine massive Gefahr dem wirtschaftlichen Wachstum und der gesellschaftlichen Versorgungsfähigkeit gegenüber, und damit massiv ansteigender Migrationsdruck aus Bereichen abfallender Erdölversorgung in Zonen, in denen Versorgung temporär aufrecht erhalten bleibt: Beispiel ist der Einwanderungsdruck auf die Vereinigten Staaten durch das Abfallen der mexikanischen Erdölförderung.¹⁰ Gleichzeitig sind durch steigende Klimaveränderungen ebenfalls massive Migrationen zu erwarten, teils ausgelöst durch die steigende Unbewohnbarkeit von dem Meeresspiegelanstieg ausgesetzter Küstengebiete oder durch steigende Hitzewellen oder der Austrocknung ausge-

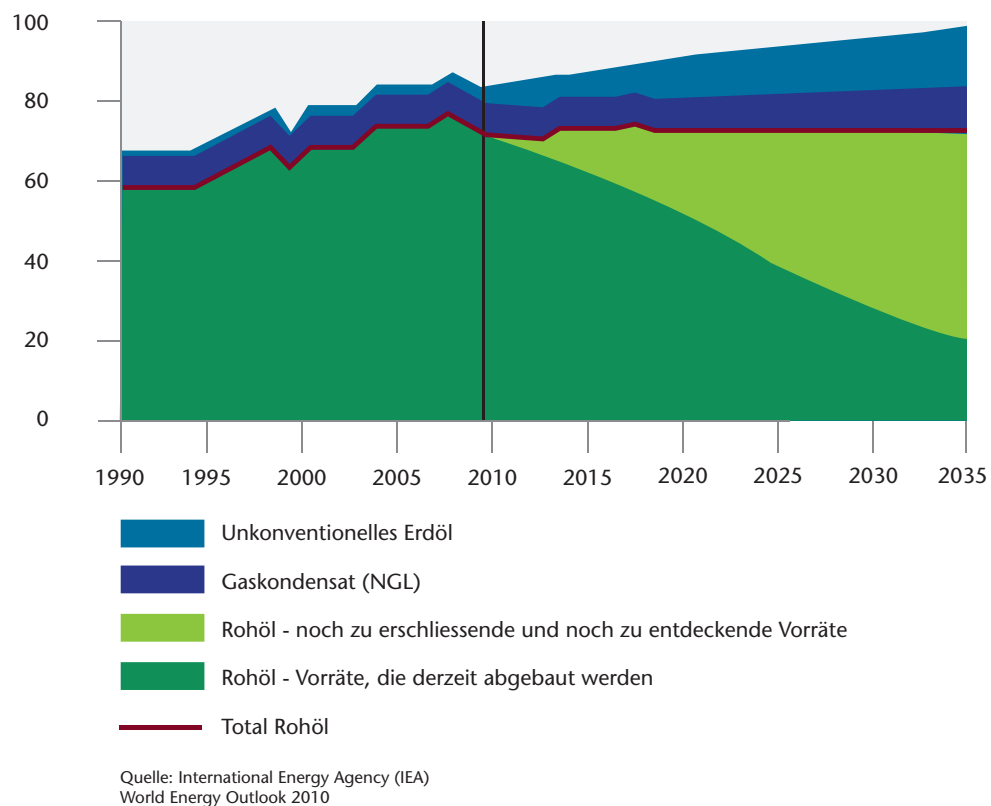
⁸ IEA (2010).

⁹ Hansen (2008).

¹⁰ Cobb (2007).

lieferte Länder, teils bereits hierdurch entstandene und mit hoher Wahrscheinlichkeit anwachsende zivile und bewaffnete Konflikte.¹¹ Klimaschutz und Energiewende zu erneuerbarer Versorgung stellen somit wertvolle Investitionen in die Stabilisierung globaler Migrationsdynamiken dar. Auch besteht umgekehrt ein Zusammenhang zwischen Bevölkerungs- und Beschäftigungswachstum auf der einen Seite und die Befähigung des Landes zur Selbstversorgung durch erneuerbare Energien auf der anderen: theoretisch fordert schnelleres Wachstum noch mehr zu gesunden Anstrengungen in Suffizienz- und Effizienzmassnahmen heraus; jedoch besteht hier eine klare Grenze der Möglichkeiten: nicht die einzige Grenze des Wachstums.¹²

Abbildung 7:
Ende des
Erdölzeitalters



Die Welt - und mit ihr Liechtenstein mit seiner hohen Erdölabhängigkeit - bewegen sich seit des offiziellen konventionellen – bekannten – Erdölfördermaximums 2006 zunehmend in die rein spekulative und unbekannte Welt des unkonventionellen Abbaus, z.B. von Ölteersanden oder Bohrungen tief unter Wasser und in unersetzlichen Naturschutzgebieten.

Quelle: World Energy Outlook 2010.¹³

¹¹ Hier besteht eine lang etablierte Literatur. Beispiele: Barnett und Adger (2007); Reuveny (2007); oder Brauch, Carius, Obertür und Tänzler (2002). Siehe auch Friedman und ClimateWire (2012).

¹² Droege, Genske, Jödecke, Roos und Ruff (2012).

¹³ IEA (2010).

Sowohl demografische wie investitionsdynamische Innovationen können Gelegenheiten zur widerstandsfähigen – resilienten – Ausformung der weiteren liechtensteinischen Siedlungsentwicklung bieten. Denn der Bedarf an neuen Siedlungsformen steigt weltweit an, insbesondere an sogenannten postfossilen – erneuerbaren – und bio-produktiven Lösungen, das heisst Gemeinden, in denen alle Formen der organischen Landwirtschaft von Gemüseanbau bis Glashausproduktion integriert sind. Stichwort ist eine neue, „resiliente“ Raumentwicklung, die hilft, Gemeinschaft und Wirtschaft widerstandsfähiger auszuformen.¹⁴

An Siedlungsraum selbst fehlt es rein technisch gesehen nicht, weder für „resiliente“ noch für konventionelle Entwicklungsansprüche: an Baulandmangel im engen Sinn leidet das Land nicht. Für gegenwärtig bekannte Bedarfsprojektionen ist auch für die kommende Generation bereits genug Bauland ausgewiesen. Noch stark entwicklungsfähig sind jedoch die Vorstellungen, in welchen Formen, Dichten, Nutzungsmischungen, landschaftlichen und landwirtschaftlichen Konzepten sich diese Entwicklung ausdrücken soll und kann. Geeignete institutionelle Strukturen, planungskulturelle Einstellungen und räumliche Methoden und Modelle sind zu bilden, mit denen zukünftige Entwicklungen angegangen werden - oder zumindest die Geduld und Bereitschaft hierzu.

Moderne, sektoral organisierte Planungsstrukturen, -methoden und -praktiken sind für das Fehlen solcher Lösungen mit verantwortlich, wenn Liechtenstein auch seiner Kleinheit wegen in einer besseren Position ist als viele andere. Typische räumliche Optimierungsprobleme entstehen durch administrative Strukturen, die in professionelle Gilden eingeteilt sind, von denen alle ihren eigenen Arbeitsbereich optimieren, sich aber kein Bild des Ganzen schaffen oder hierfür verantwortlich zeichnen.¹⁵ Da die wenigsten Gemeinden sich eigene Siedlungsplanungsexperten oder Energieplaner leisten können, werden diese als externe Berater vertraglich gebunden. Dies birgt grosse Risiken der fehlenden Integration; Migrationsthemen finden hier dann noch weniger Zugang. Andere Modelle müssen gefunden werden - siehe auch den letzten Teil dieses Kapitels.

Liechtensteins Raum- und Siedlungspolitik ist zwar technisch hoch entwickelt, inhaltlich jedoch noch entwicklungsfähig, wenn auch, wie in Bemühungen auf Gemeinde- und Landesebene ersichtlich, auch in beschränkter Weise anpassungsbereit. Der Stellenwert einer breit informierten und informierenden Planungs- und Siedlungsbaukultur ist gegenwärtig nicht hoch genug. Mittlerweile mag es in der Tat in den Augen Vieler am besten sein, an der gegenwärtigen Einwanderungspolitik festzuhalten, um den Entwicklungsdruck zu zügeln, während die Suche nach positi-

14 Droege (2011).

15 Mant (1994).

ven Visionen, des aktiven, überzeugenden und nachhaltigen Suchens nach Lösungen forciert werden sollte. Da jedoch weder die regionale Agglomerationsplanung noch die Landesplanung explizit breite Zukunftsbilder und -szenarien der Entwicklung und andere Aspekte relevant zu Migrationsfragen angeht, kann nicht erwartet werden, dass die überforderte Gemeindeplanung allein alle relevanten Fragen stellt und Initiativen fördert. Alle drei Ebenen - Gemeinde, Land und Region - müssen sich solchen Themen und Prozessen widmen, in koordinierter, fokussierter und messbar zielgerichteter Weise.¹⁶

DER IMMOBILIENMARKT

Investitionsentscheidungen mögen - migrationspolitisch gesehen - im Wohnbau besonders relevant sein, da hier auf erhöhten oder zumindest gleichbleibend starken Einwohnerdruck gesetzt wird. Es fehlt auf breiterer Basis jedoch ein gutes, solides oder professionelles Markt- und Bedarfsverständnis, wie es in vielen kleinteiligen, unterregulierten Märkten der Fall ist. Auch das Interesse an einer Professionalisierung oder eine Suche nach breiteren gesellschaftlichen Signalen ist schwach: auf Investitionsseite wird oft auf Geldumlage als reines Hedging-Spiel gesetzt. Auf der Bauindustrieseite wird gar dafür plädiert, die Zügel der Spekulation weiter nachzulassen, indem die Bodenversteuerung so auszurichten wäre, dass sie „Brachen“ nicht weiter durch niedrigere Zinssätze bevorteilt. Dies ist eine gewisse episodische Unterstützung der manchmal gehörten These, dass der liechtensteinische Wohnungsmarkt zu wenig an tatsächlichen Gegebenheiten orientiert ist und manche lieber der Überinvestition – finanziell pro Objekt, aber auch mengenmässig in sowohl viele wie auch grosse Wohnungen – dadurch begegnen möchten, dass sie die Nachfrage gesteigert sehen möchten, wie künstlich auch immer, in diesem Fall durch Migration. Im Augenblick bleibt die gegenwärtige Bodensteuerepolitik weiterhin sinnvoll.

DIE GEMEINDEN

Die meisten Gemeinden sind eher realistisch und offen den multi-, inter- und transkulturellen Anforderungen einer erweiterten Migrationspolitik gegenüber. Im kulturellen Leben gibt es auf Gemeinschafts- wie Gemeindeebene eine gewisse, wenn auch verständlicherweise beschränkte Vielfalt. Siedlungspolitik tut sich noch etwas schwer, dynamische und abstrakte Fragen der Stärken und Schwächen, Chancen und Bedrohungen, die aus Migrationsrealitäten und -zukünften entstehen mögen, in die

¹⁶ Eine detaillierte Erfassung der grenzübergreifenden Raumplanungsansätze im Alpenrheintal wurde von Josiane Meier (2011) erstellt. Grenzübergreifende Raumplanung ist weder Problem noch Ziel an sich und kann – als allgemeines Maxim verfolgt – gar gegenproduktiv wirken, zum Beispiel, wenn dies blind nur „bessere Planung“, „Entwicklung“ und „Effizienz“ verfolgt. Sie kann nur Nutzen als fokussiertes Mittel zu einem zielgerichteten Zweck bringen, wie zum Beispiel im Schutz der regionalen Artenvielfalt, regionaler erneuerbarer Energieautonomie, resilienter biologischer Landwirtschaft, einem breiten, nachhaltigen Wasserversorgungskonzept – oder integrative, kreative Migrationspolitik und damit verbundenen finanzieller Nutzen- und Lastenausgleich.

Siedlungsplanung einzubringen. Siedlungsplanungsrelevante Initiativen werden auf verschiedenen Ebenen unternommen, bleiben jedoch durch sektorales Denken fragmentiert und isoliert. Richtpläne und Richtplanprozesse erlauben es allgemein nicht, breite, tiefe oder gar entwicklungskritische Fragen zu stellen, starke migrations- oder kulturell informierte siedlungsräumliche Visionen frei und breit informiert voranzutreiben oder viele raumkulturelle oder ökologische Interessen aktiv zu verfolgen. Prinzipiell zwar leicht integrierbar in gut vorbereitete, dynamische und konsultative Prozesse, werden solche Ziele gegen „normale“ Interessen gesetzt und riskieren, dort schnell neutralisiert zu werden, falls sie je zur Diskussion gelangen. Entscheidungen sind eher durch verkehrliche Management-Herausforderungen und -ideen informiert und betreffen solche ambitioniertere Aspekte wie „das Image der Gemeinde“ oder ihren Beitrag zu „Resilienz“ oder „Artenvielfalt“ im Allgemeinen kaum. „Der Markt“ und Parkierungsfragen sind überbewertet als Leitfäden in richtplanungsorientierten Prozessen und häufig zu sehr anderen Interessen vorangestellt.¹⁷ Thematisch und inhaltlich gut vorbereitete Zukunftskonferenzen wären ein guter erster Schritt auf dem Wege zu strategischen Visionen und Masterplänen, wie sie auch gelegentlich im Ansatz stattfinden, wie zum Beispiel im Gamprin-Benderner Zukunftsforum, gehalten Juni 2012.¹⁸

LANDESPLANUNG UND LANDESRICHTPLAN

Der Landesrichtplan ist ein übergeordnetes Planungsinstrument, das Konflikte zwischen Gemeindeplänen sowie zwischen Gemeindeplänen und Landesvorschriften vermeiden will.¹⁹ Es drückt auch die notgedrungenen passive und primär physische Natur der Siedlungsplanung auf Landesebene aus, die auf marktwirtschaftlichen Druck auf unteren Planungsebenen reagiert und Trends folgt, nicht setzt. Die Landesrichtplanung sowie andere Instrumente auf Landesebene (Vision 2020, Energievision 2020) zeigen auch eine eher zurückhaltende Einstellung gegenüber der Rolle und Verantwortung auf Gemeindeebene. Integration der Gemeinden in der kreativen, offenen Zukunftsentwicklung des Landes wäre einem vollen Engagement sozialpolitischer und kultureller Themen wie dem Migrationsfragenkomplex zuträglich.

REGION: AGGLOMERATIONSPLANUNG

Agglomerationsprogramme werden in der Schweiz durchgeführt, um die effiziente Integration von Planungsmassnahmen zu fördern. Im Raum Werdenberg-Liechtenstein wird dieser Prozess vom Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein vorangetrieben, dem neben der umfassten Gemeinden auch das Land Liechtenstein und der Kanton St. Gallen angehören.

¹⁷ Beispiel eines Richtplanungsprozesses und -produktes ist der Richtplan der Gemeinde Vaduz (2009).

¹⁸ Volksblatt (2012).

¹⁹ Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Hg.) (2011).



Abbildung 8:
Der Agglomerations-
raum Werdenberg-
Liechtenstein

Quelle: Werdenberg-Liechtenstein Atlas

Das erste Agglomerationsprogramm Werdenberg-Liechtenstein wurde Ende 2011 in einem Synthesebericht zur Vernehmlassung vorgestellt.²⁰ Primär auf Effizienz und Koordination in Infrastruktur und Verkehr ausgerichtet, wurde die Forderung des Schweizerischen Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) aus dem Jahre 2005 noch nicht erfüllt, wonach das Agglomerationsprogramm unter anderem auch migrationspolitisch relevant sein sollte:

„3 Agglomerationsprogramme: Entwicklung und Umsetzung der Agglomerationsprogramme sollen weiterverfolgt werden, ermöglichen diese doch eine umfassende, ganzheitliche Planung. Einzelfalllösungen und sektorspezifische Überlegungen sind unbedingt zu vermeiden. Die Agglomerationsprogramme dürfen sich jedoch nicht bloss auf raumplanerische und verkehrstechnische Aspekte beschränken; vielmehr soll auch die so notwendige Koordination in den Bereichen Kultur, Umwelt, Migrationspolitik, medizinische Vorsorge, Sozial- und Wohnungspolitik sowie nachhaltige Quartierentwicklung verstärkt werden.“²¹

Es ist vorgesehen, dass nach erfolgreicher erster Phase und Erreichen einer substantiellen finanziellen Zusage aus Bern weitere Themen und Fokus-Zyklen in der Agglomerationsplanung begonnen werden. Im Augenblick besteht hierfür noch wenig an konkreten Anhaltspunkten - insbesondere noch nicht in den harten Klima-, Energie- und auch Migrationsfragen.

²⁰ Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein (Hg.) (2011).

²¹ Bundesamt Für Raumentwicklung (ARE) (2005).

An Information und Interesse hapert es nicht. Ein produktives, migrationsrelevantes Signal geht vom Werdenberger Jahrbuch 2012 aus, das dem „Migrationsland Alpenrheintal“ gewidmet ist²² und sowohl regionale Akzente setzt wie auch eine Dimension beleuchtet, welche seit Menschengedenken zentraler, essentieller Teil der Siedlungsgeschichte der Region und seiner Teilbereiche war. Das Jahrbuch beschreibt als eines der vielen beispielhaften siedlungshistorischen Monumente die Rheinbrücke zwischen Sevelen und Vaduz.²³ Alle Voraussetzungen sind gegeben, dass das Land heutige und morgige Migrationsbewegungen kreativ integrieren und somit unsere Siedlungslandschaft positiv prägen kann. Siedlungsplanung kann von einer neuen „Brücke“ zu Migranten und Migrationsthemen profitieren, auf welcher Seite des Rheins auch immer sie sich ansiedeln beziehungsweise ausdrücken.

WEITERFÜHRENDE STUDIEN

Als nützliche mögliche Recherchen sind unter anderem zu empfehlen:

- Verkehrs-Modellierung von Pendlerverhalten im Raum
- Umfragen zum Pendler- und Migrationsverhalten im Raum
- Umfragen zu Raumplanungs- und Umweltperspektiven unter Migranten
- Migrationssensitives Immobilienmarktmodell entwickeln
- Transkulturelle Sichtweisen, Prozesse und Möglichkeiten
- Siedlungsgestaltungsprinzipien für Migrationsströme
- Präziseres Verständnis der Migrationsdemografie – Szenarienentwicklung
- Risikoanalysen Migration – Peak-Oil und Klimawandel
- Resiliente Raumentwicklungsprinzipien für den Agglomerationsraum

Stichpunkte

Empfehlungen zu Entwicklung einer migrationsrelevanten Siedlungs-Perspektive

1. Agglomerationsprogramm aus der Infrastruktur/Verkehrsperspektive in eine ethisch-kulturelle Klima-, Energie- und Migrations-Kulturperspektive führen – denn Klimastabilisierung und Energiewende tragen auch zur Stabilisierung kontinentalen und weltweiten Migrationsdrucks bei.
2. Im Kontext einer einfachen, offenen, qualitätsorientierten und auf Prinzipien basierten regionalen Entwicklungsstrategie auch den Steuer- und Finanzausgleich mit den Nachbarregionen anstreben, damit eine regionale Pendler-, Arbeits- und Migrationsstrategie es möglich macht, regional zu agieren.
3. Transkulturalität²⁴ entwickeln - als Verständnis einer weltoffenen Kultur und gleichzeitigen Beibehaltung lokaler Qualitäten auf regionalen, nationalen und gemeindlichen Ebenen.

²² Historisch-Heimatkundliche Vereinigung Werdenberg (2012).

²³ Ackermann (2012).

²⁴ Welsch (2000).

4. An regionalen und konkreten Visionen und Strategien arbeiten, zusammen mit den Medien - zielgerichtet auf Resilienz, transkulturelle Robustheit und gesellschaftliche Stabilität hin arbeiten.
5. Dem Bedarf an echten Partizipationsmodellen in der Planung gerecht werden: Migranten und Migrantengruppen einbeziehen.
6. Siedlungsplanung durch eine nachhaltige Energie- und Ressourcenpolitik integrieren und informieren; vom Reichtum relevanter Migrantenerfahrung und -expertise profitieren.
7. Um dem Bedarf am integralen Ausblick in Agglomeration, Regierung und Gemeinden gerecht zu werden: die Integration sektoralen Denkens in den Planungs-, Landwirtschafts- und Bauinstitutionen durch organisatorische Reformen fördern.
8. Das Verständnis für die demografische, geschichtliche und globalisierte Komplexität der Region im Bewusstsein der Bevölkerung schaffen.
9. Nachhaltige Mobilitätssysteme systematisch konzipieren und erweitern - integriert mit siedlungsplanerischen Ideen und abseits von isolierten schwer-infrastruktureller Lösungen wie S-Bahnen im Land.
10. Existentielle biologische Systeme stehen unter existenziellem Druck. Sie müssen in der Planung als integrale Systeme und ihre Vitalität als funktionelles Ziel gesehen werden.
11. Kulturelle Landschaften dokumentieren, erhalten und innovativ weiter ausbauen - auch insbesondere die Einflüsse neuer Kulturen wertschätzen.
12. Integrale Zentren und Netzwerke der Migrationsforschung und des Selbst-Verständnisses entwickeln, insbesondere in bestehenden Institutionen: Universität, Liechtenstein Institut, Landesmuseum, Kunstmuseum, Landesarchiv.
13. Vom Richtplan als alleinigem Instrument abkehren, hin zum bottom-up/top-down, programm-basierten strategischen Arbeiten („Master Plan“ durch „Master Programm“ stärken, dem Richtplan vorschieben).
14. „Place Management“ als resultateorientiertes, verantwortungsbewusstes Handeln verstehen, für das eine bestimmte Person oder Gruppe in einer Nachbarschaft, Ortschaft, Gemeinde oder Landschaftszone zuständig sein muss - Migrationsfragen und -antworten sind zentraler Teil dieser Aufgabe.²⁵
15. Raum- und Siedlungsentwicklungen in Liechtenstein sind historisch geworden sowie politisch und kulturell verankert: darauf aufbauend ein breiteres und tieferes migrationspolitisches Verständnis auch im siedlungskulturellen Kontext entwickeln.

²⁵ Mant (1998).

Ackermann, Otto (2012). Die Rheinbrücke Sevelen-Buchs: ein 136 Meter langes, begehbare Kulturdenkmal. Werdenberger Jahrbuch 2012(25), S. 276. Historisch-Heimatkundliche Vereinigung Werdenberg: Buchs

Amt für Statistik (Hg.) (2012): Bevölkerungsstatistik. Vorläufige Ergebnisse 31. Dezember 2011. Vaduz: Amt für Statistik. (http://www.llv.li/pdf-llv-as-bevoelkerungsstatistik_vorlaeufige_ergebnisse_31.12.2011)

Barnett, Jon und W. Neil Adger (2007). Climate change, human security and violent conflict. *Political Geography*, Volume 26, Issue 6, August 2007, Pages 639–655. *Climate Change and Conflict*. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S096262980700039X>

Brauch, Hans-Günter, Alexander Carius, Sebastian Obertür und Dennis Tänzler (2002). *Climate Change and Conflict. Environmental Policy*. Federal Ministry for the Environment Nature Conservation and Nuclear Safety (BMU) http://www.afes-press.de/pdf/Brauch_Climate-Change_BMU.pdf

Bundesamt Für Raumentwicklung (ARE); Eidg. Department für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) (Hg.) (2005): Raumentwicklungsbericht 2005. Bern: BBL, Verkauf Bundespublikationen. (Kapitel 5.1.1 Strategien für städtische Räume). (download unter: <http://www.aren.admin.ch/themen/raumplanung/00228/00275/index.html?lang=de>)

Cobb, Kurt (2007). Mexico and the first peak-oil mass migration. *Resource Insights*. <http://resourceinsights.blogspot.it/2007/04/mexico-and-first-peak-oil-mass.html>

Gemeinde Vaduz (Hg.) (2009): Richtplan der Räumlichen Entwicklung 2010-2030. Vaduz: Gemeinde Vaduz. (<http://europa.gmgnet.li/gemeindevaduz/downloads/Richtplan%202009.pdf>)

Droege, Peter, Dieter D. Genske, Thomas Jödecke, Melina Roos und Ariane Ruff (2012). *Erneuerbares Liechtenstein*. Universität Liechtenstein.

Droege, Peter (2011). Klimaoase Werdenberg in einer energieautonomen Region - unausweichliche Zukunft: die Ära der regenerativen Region und der Produktivität von Landschaft und Siedlung. In *Werdenberger Jahrbuch 2011*. Historisch-Heimatkundliche Vereinigung Werdenberg. (http://www.baernet.org/press/WJB2011_Peter%20Droege_S.203-209.pdf)

Droege, Peter (1999). *The Design Dividend*. Sydney: Property Council of Australia

Friedman, Lisa und ClimateWire (2012). U.S. Defense Department Develops Map of Future Climate Chaos. *Scientific American* 19. März 2012. (<https://www.scientificamerican.com/article.cfm?id=us-defense-department-develops-map-future-climate-chaos>)

Hansen, James, et al. (2008). Target Atmospheric CO₂: Where Should Humanity Aim? Submitted April 7, 2008. <http://arxiv.org/abs/0804.1126>

Isopublic (2007). Verkehrsverhalten in Liechtenstein. Repräsentative Meinungsumfrage vom Oktober-Dezember 2007. Schwerzenbach

Historisch-Heimatkundliche Vereinigung Werdenberg (2012). Zuwanderungsland Alpenrheintal. Werdenberger Jahrbuch 2012. Historisch-Heimatkundliche Vereinigung Werdenberg: Buchs

Internationale Energie Agentur (IEA) (2010). World Energy Outlook. OECD: Paris

Mant, John (1994). Form Follows Organization - some suggestions for improving the quality of organizations and urban design. Philips Fox. Presentation at the Australian Institute of Landscape Architects. http://johnmant.com/gallery/pdf_125396195064131.pdf

Mant, John (1998). Place management - fad or future? Presentation at the Institute of Public Administration Australia. www.communitybuilders.nsw.gov.au/Place_management.doc

Meier, Josiane (2011). Rücken an Rücken oder Hand in Hand? Ein Plädoyer für grenzüberschreitende Raumplanung im Alpenrheintal. Liechtenstein Politische Schriften Bd. 48. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Hg.) (2011): Landesrichtplan. Vaduz: Regierung des Fürstentums Liechtenstein. (http://www.llv.li/pdf-llv-slp-lrpl-gesamtbericht_3-2011.pdf)

Reuveny, Rafael (2007). Climate change induced migration and violent. Political Geography, Volume 26, Issue 6, August 2007, Pages 656–673. Climate Change and Conflict. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629807000601>

Thierstein, Alain; Eisinger, Angelus; Förster, Agnes; van Handel, David; Goebel, Victor (2008): Metamorphosis 100: Liechtenstein in the Year 2068. In: Industrie- und Finanzkontor (Hg.): Twentysixtyeight. Vaduz: Liechtenstein Verlag, S. 92-148.

Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein (Hg.) (2011): Agglomerationsprogramm Siedlung und Verkehr. Synthesebericht. Buchs: Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein. (http://www.agglomeration-werdenberg-liechtenstein.ch/pdf/110811_Synthesebericht_mAnhang.pdf)

Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein (Hg.) (2011): Werdenberg Liechtenstein Atlas 2012. Buchs: Eigenverlag. (http://www.agglomeration-werdenberg-liechtenstein.ch/pdf/Atlas_WFL_2012.pdf)

Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein (Hg.) (o.A.): Agglomerationsprogramm Werdenberg-Liechtenstein. Vorstellung Bericht Vernehmlassung. (Vortrag). (http://www.agglomeration-werdenberg-liechtenstein.ch/pdf/110817_Vorstellung_Landtag_FL.pdf)
Volksblatt (2012) Zukunft in Gamprin-Bendern. 25. Juni 2012. <http://www.volksblatt.li/?newsid=74296&src=vb®ion=li>

Welsch, Wolfgang (2000). Transkulturalität. Zwischen Globalisierung und Partikularisierung. In: Cesana, Andreas und Dietrich Eggers: Thematischer Teil II: zur Theoriebildung und Philosophie des Interkulturellen. Herausgeber: von Wielacher, Alois in: Jahrbuch Deutsch als Fremdsprache, Band 26. München: iudicium-Verlag. Seite 330.

ÖKOLOGISCHE IMPLIKATIONEN DES BEVÖLKERUNGSWACHSTUMS

MSc Moritz Rheinberger, Umweltnaturwissenschaftler ETH mit Schwerpunkt Biologie und Anthroposphäre. 2008 bis 2011 Geschäftsführer der Liechtensteinischen Gesellschaft für Umweltschutz.

rheinberger.moritz@gmail.com

¹ Adresse des Verfassers: Fürst-Franz-Josefstr. 102, FL-9490 Vaduz. Dieser Arbeitsbericht entstand im Auftrag des Liechtenstein-Instituts. Mein Dank gilt Dr. Christoph Rheinberger und der Geschäftsstelle der LGU für die fachliche Unterstützung und Beratung.

| | |
|---|------------|
| EINLEITUNG | 144 |
| ENTWICKLUNG DES RAUMBEDARFS IN LIECHTENSTEIN | 144 |
| ENERGIEVERBRAUCH IN LIECHTENSTEIN | 148 |
| TRINKWASSERVERSORGUNG IN LIECHTENSTEIN | 150 |
| NAHRUNGSMITTELVERSORGUNG IN LIECHTENSTEIN | 152 |
| VERKEHR (NETZBELASTUNG) IN LIECHTENSTEIN | 152 |
| NATURRÄUME, ERHOLUNG UND FREIZEIT IN LIECHTENSTEIN | 156 |
| FAZIT | 158 |
| GLOSSAR | 160 |
| LITERATUR | 161 |

Liechtensteins Bevölkerung wächst seit Jahrzehnten. Durch die steigenden Bedürfnisse der Einwohner und die sehr grosse Zahl an Arbeitsplätzen lässt sich zusätzlich ein steigender Flächenbedarf pro Kopf feststellen. Liechtenstein sieht sich also mit zwei Wachstumsproblemen konfrontiert: der Quantität des Bevölkerungszuwachses und der Intensität dieses Wachstums. Dieser Teil der Studie geht der Frage der ökologischen Implikationen durch Bevölkerungswachstum nach. Es werden zu wichtigen Themen im Umweltbereich kurz die Ist-Zustände dargestellt und, wo möglich und sinnvoll, ein Ausblick unter der Annahme eines weiteren Bevölkerungszuwachses gemacht. Der Fokus liegt dabei auf der Intensität des Wachstums. Es wird davon ausgegangen, dass sich die Geschwindigkeit der Veränderungen reduziert, wenn sich das Bevölkerungswachstum verlangsamt. Aufgrund der steigenden pro Kopf Bedürfnisse an unseren Lebensraum wird die Veränderungsrichtung jedoch auch unter diesen Umständen gleich bleiben.

ENTWICKLUNG DES RAUMBEDARFS IN LIECHTENSTEIN

Die Einwohnerzahl Liechtensteins wuchs in der Zeit zwischen 1960 und 2010 von 16'628 auf 36'149 Personen an.² Das ist ein Anstieg um mehr als 200 Prozent. Bemerkenswert dabei ist der damit verbundene Anstieg des Flächenverbrauchs um mehr als 700 Prozent in dieser Zeitspanne. Seit 1850 hat die Bevölkerung um das zweieinhalbfache zugenommen, der Flächenverbrauch jedoch um mehr als das 10fache. Der Flächenverbrauch in Liechtenstein ist also enorm gross, und die Siedlungsfläche wächst jährlich stark an:

„Die Interpretation der Luftbilder und die Auswertung der Daten haben gezeigt, dass im Fürstentum Liechtenstein zwischen 1984 und 2008 sehr viel passiert ist. Die Siedlungsfläche hat in dieser Zeit um 33.8 Prozent zugenommen, vor allem auf Kosten von Ackerland, Wiesen und Weiden. Die jährlich neu von Siedlung beanspruchte Fläche beträgt 17.75 ha. Die Siedlungsentwicklung im Fürstentum Liechtenstein schritt in den letzten 24 Jahren kontinuierlich voran. Die Landwirtschaftsflächen sind im selben Zeitraum um fast 500 ha kleiner geworden, das entspricht in etwa der Fläche von 1000 Fussballfeldern. Die Obstbaumflächen (Obstanlagen und Feldobst) sind in dieser Zeitspanne um fast 45 Prozent kleiner geworden. Die Gebäudeflächen haben in 24 Jahren um 56 Prozent, die befestigten Flächen um 37.5 Prozent zugenommen.“³

Heute wächst die Siedlungsfläche um über 500 m² pro Tag. Die Gründe dafür liegen neben dem Anstieg der Einwohnerzahl vor allem in der starken Zunahme des Flächenverbrauchs für Wohnen pro Kopf, der Versechsfachung der Arbeitsplätze seit

² Amt für Statistik, Stat. Jahrbuch 2012 FL, S. 71.

³ Bundesamt für Statistik BFS, Arealstatistik Fürstentum Liechtenstein 1984 – 1996 – 2002 – 2008, Schlussbericht Teil 2: Resultate, S. 28.

1950, der starken Zunahme der Mobilität (insbesondere Grenzgänger) und dem Bau von Strassen, Wegen, Sport- und Freizeitanlagen.⁴

Abbildung 1.1 und 1.2 zeigen den enormen Anstieg des Flächenverbrauchs pro Kopf in der Region Werdenberg-Liechtenstein, der stark an den Wohlstand geknüpft ist. Auffallend ist, dass die Siedlungsflächenzunahme der letzten knapp 30 Jahre in Liechtenstein mit fast 34 Prozent noch grösser war als die Zunahme in der Schweiz (23.3 Prozent).⁵

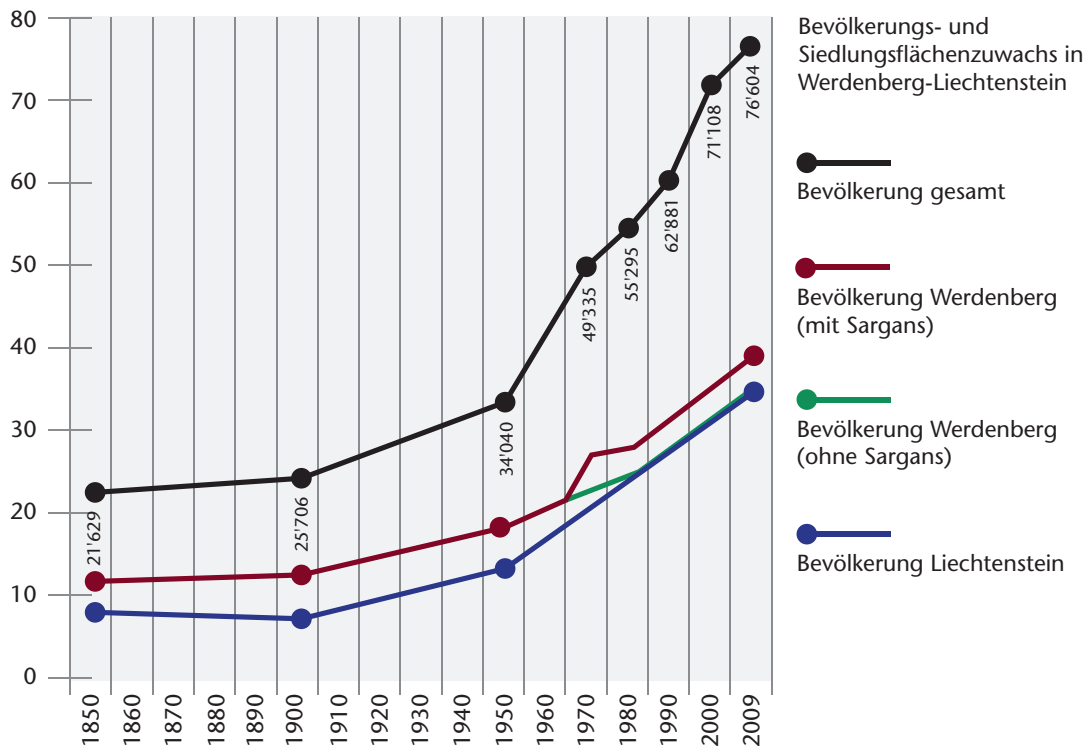


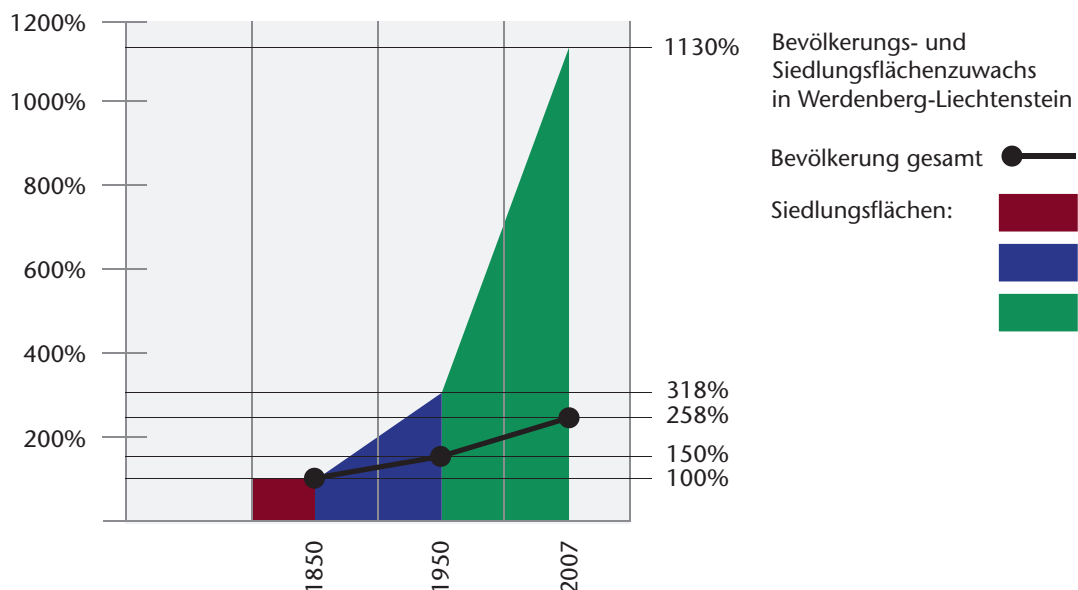
Abbildung 1.1: Bevölkerungs- und Siedlungsflächenzuwachs in Werdenberg-Liechtenstein

Quelle: Werdenberg-Liechtenstein Atlas 2012, S. 6.

⁴ Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Raumordnungsbericht 2008, S. 4.

⁵ Bundesamt für Statistik BFS, Arealstatistik Fürstentum Liechtenstein 1984 – 1996 – 2002 – 2008, Schlussbericht Teil 2: Resultate, S. 14.

Abbildung 1.2:
Bevölkerungs- und
Siedlungsflächen-
zuwachs in Werden-
berg-Liechtenstein



Quelle: Werdenberg-Liechtenstein Atlas 2012, S. 6.

Es lässt sich hier exemplarisch erkennen, dass in Liechtenstein die Intensität des Wachstums ein mindestens so grosses Umweltproblem darstellt wie die reine Quantität. Dieses Problem muss Liechtenstein unabhängig davon, ob die Bevölkerungszahl weiter zunimmt oder nicht, lösen. Denn der Trend des Pro-Kopf-Verbrauchs zeigt nach wie vor nach oben. Mehrere Gemeinden wollen in den momentan anstehenden Richtplanungsrevisionen neue Siedlungsflächen ausscheiden, obwohl die bereits ausgeschiedenen Bauzonen bei entsprechender Ausnützung für 80'000 bis 100'000 Einwohner ausreichen würden:

„Die Bauzonen umfassen rund 21 km². Das ist beinahe die Hälfte der besiedelbaren Fläche. Sie haben ein Fassungsvermögen für rund 70'000 bis 100'000 Einwohner und eine Verdoppelung der Arbeitsplätze.“⁶

Dies ist auf die unzulänglichen gesetzlichen Rahmenbedingungen und eine fehlgeleitete Raumplanungspolitik zurückzuführen. Die Regierung hat diese Problematik zwar erkannt und spricht diese in ihrem Raumordnungsbericht 2008 auch deutlich an:

„Der Lebensraum Liechtenstein ist begrenzt, Siedlungsflächen wachsen in die Landschaft hinein und drängen das landwirtschaftliche Kulturland zurück, die Bauzonen der Gemeinden sind sehr gross, dispers überbaut und grösstenteils erschlossen, die

⁶ Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Raumordnungsbericht 2008, S. 4.

Landwirtschaft verliert Produktionsfläche, nutzt diese intensiver, Natur und Landschaft verarmen, die Mobilität führt zu Staus und schränkt Lebensqualität ein.“⁷

Bis anhin sind jedoch keine konkreten und zielführende Massnahmen umgesetzt worden. Die Folgen des Flächenverbrauchs sind vielfältig und spielen in sehr vielen Bereichen wie beispielsweise dem Energieverbrauch oder dem Verkehr eine wichtige Rolle. Besonders betroffen vom hohen Flächenverbrauch sind Natur- und Kulturräume. Sie verschwinden immer mehr, und mit ihnen auch die Pflanzen und Tiere, die in diesen Räumen leben. Dies hat direkte, negative Auswirkungen auf die Lebensqualität in Liechtenstein.

Auch die Besiedlung selber birgt grosse Probleme. So ist die momentane Einwohner- und Arbeitsplatzdichte pro ha sehr gering. Hauptgründe dafür sind der grosse Anteil an Einfamilienhäusern und die flächenintensiven Industriebetriebe und Freizeitanlagen. Im Liechtensteiner Unterland ist die Zersiedlung besonders gross. Dadurch wird ein effizientes und flächendeckendes ÖV-Angebot erschwert oder verunmöglicht. Die Entwicklung innerhalb der bestehenden Bauzonen erfolgt weitgehend zufällig, was das Ortsbild und die Funktionalität der Gemeinden negativ beeinträchtigt. Einfamilienhäuser werden vielfach in Zonen mit hoher Ausnützungsziffer gebaut. Wohn- und Gewerbebauten grenzen oft direkt aneinander und beeinflussen sich gegenseitig negativ:

„Grosse Teile der Bauzonen sind weit über den Bedarf hinaus bereits erschlossen worden. Das Risiko ist gross, dass diese bereits bestehende Infrastruktur erneuert werden muss, bevor sie überhaupt voll genutzt werden konnte.“⁸

Die momentane Raumplanungspolitik führt also in sehr vielen Bereichen zu erheblichen Problemen. Sie ist für die Gemeinden (wegen der Erschliessung) vielfach unnötig teuer und bringt vielfältige Probleme mit sich. Die momentane „Raumplanung“ ist eine passive und reagierende. Eine übergeordnete Strategie aufgrund von Zielvorstellungen fehlt. Weil Liechtenstein keine Vorstellung davon hat, wie es sich räumlich entwickeln will, ist das Aufzeigen von Handlungsoptionen, die eine gewünschte Entwicklung stärken, kaum möglich. Als Beispiel für die Kernprobleme der bestehenden Raumplanung sei hier der ‚de facto‘ nicht existierende Bodenmarkt genannt. Das jetzige Steuerrecht macht es für Grundbesitzer interessant, potentiell Bauland brachliegen zu lassen, anstatt es zu verkaufen. Dies führt dazu, dass die Gemeinden mit grossen raumplanerischen Unsicherheiten konfrontiert sind, denn die heute bereits einzonierten und grösstenteils erschlossenen Bauparzellen stehen für eine geplante Weiterentwicklung der Siedlung nicht zur Verfügung. Ohne aber eine Zielvorstellung ist eine zweckmässige Reform der Bodenbesteuerung nur schwer realisierbar.

⁷ Ebd..

⁸ Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Raumordnungsbericht 2008, S. 12.

Es ist unter den momentanen rechtlichen Rahmenbedingungen und den daraus resultierenden Strategien von einer weiteren Beschleunigung des Flächenverbrauchsanstiegs mit all seinen negativen Folgen auszugehen. Eine steigende Einwohnerzahl erhöht den Flächenverbrauch zusätzlich. Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass diese Art der Besiedlung langfristig aufrechterhalten werden kann. 100'000 Einwohner können nicht alle in einem Einfamilienhaus mit Garten wohnen! Dazu fehlt der Platz.⁹

ENERGIEVERBRAUCH IN LIECHTENSTEIN

Der Gesamtverbrauch an Energie ist in den letzten Jahrzehnten stark gestiegen.

1980 verbrauchte Liechtenstein 788'986 MWh, 2010 waren es 1'375'874 MWh (Amt für Statistik, Stat. Jahrbuch 2012 FL, S. 59). Umgerechnet auf den pro Kopf Energieverbrauch ergibt dies einen Anstieg von 31.3 auf 38.1 MWh. Für die letzten 5 Jahre zeigt sich ein leichter Abwärtstrend des Verbrauchs. Heute hat Liechtenstein einen Eigenversorgungsgrad von 9.4 Prozent, ist also sehr stark von Energieimporten abhängig. Mit der Ende Mai 2012 verabschiedeten Energiestrategie 2020 will die Regierung über die Steigerung der Energieeffizienz 20 Prozent des Energieverbrauches einsparen, den Anteil der erneuerbaren einheimischen Energieträger auf 20 Prozent erhöhen und den Treibhausgas-Ausstoss um 20 Prozent gegenüber 1990 senken.¹⁰ Eine wesentliche Erhöhung des Anteils erneuerbarer einheimischer Energieträger ist eng mit der Frage des Baus von Rheinkraftwerken verknüpft. Dabei stellen sich aber Fragen bezüglich Auswirkungen auf das Grundwasser und die Ökologie. In jedem Fall würde der Bau von Rheinkraftwerken enorme ökologische Kosten mit sich bringen, die das Projekt auch vor ökonomisch grosse Herausforderungen stellen.¹¹ Die Erreichung dieses Ziels ist daher mit grossen Unsicherheiten belegt. Bei der Senkung des Treibhausgas-Ausstosses werden laut Regierung bei Durchführung aller angedachten und teilweise auch schon implementierten Massnahmen von den notwendigen 49'000 t CO₂ eq. im Jahr, 44'000 t CO₂ eq. im Jahr im Inland reduziert werden können.¹²

Bei der Erreichung des Reduktionsziels Treibhausgas-Ausstoss kann das Ziel der 20-prozentigen Effizienzsteigerung beim Energieverbrauch dann positive Auswirkungen haben, wenn sich die Effizienzsteigerung auch im Gesamtverbrauch widerspiegelt

⁹ Aufgrund der Präferenz der momentanen Wohnbevölkerung für einen intensiven Ressourcenverbrauch und der „Klebrigkeit“ solcher Präferenzen ist es wahrscheinlich, dass die Bedürfnisse von Zuzüglern sich den Bedürfnissen der bereits in Liechtenstein wohnhaften Menschen anpassen.

¹⁰ <http://www.regierung.li/index.php?id=1160>, 8. Juni, 2012.

¹¹ Vgl. Volksblatt, 4. Juli 2012, S. 1.

¹² Vgl. Interpellationsbeantwortung der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein Nr. 42/2010 und Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein, B&A Nr. 56/2012.

und nicht durch Reboundeffekte aufgehoben wird.¹³ Bei den teilweise konkret angesprochenen Massnahmen, beispielsweise im Verkehr, fällt eine Doppelstrategie der Regierung auf. Der öffentliche Verkehr soll gestärkt werden und gleichzeitig wird auf einen Strassennetzausbau gedrängt. Damit konkurrenziert sich diese Doppelstrategie selber. Gesamthaft stellt sich die Frage, wie genau die Regierung diese Zielvorgaben zu erreichen gedenkt. Der steigende Pro-Kopf-Verbrauch zeigt deutlich, dass eine alleinige Steigerung der Energieeffizienz bei gleichzeitig steigenden Ansprüchen (Wohnfläche, Konsum, Mobilität) nicht ausreicht, damit sich der absolute Energiebedarf auf einem (hohen) Niveau einpendelt. Die Energiestrategie 2020 der Liechtensteinischen Regierung offenbart genau im Bereich Suffizienz die grössten Schwächen. Dabei wird weder von einer Verhaltensänderung ausgegangen, noch eine solche mit entsprechenden Massnahmen angestrebt:

„Die vorliegende Energiestrategie beruht auf der Annahme, dass die Bereitschaft in der Gesellschaft grösser ist, in Energieeffizienz und erneuerbare Energien zu investieren, als den eigenen Konsum zu überdenken und den Lebensstil zu hinterfragen. Eine ‚staatlich verordnete‘ Suffizienz, [...], ist nicht im Fokus dieser Strategie.“¹⁴

Im Hinblick auf den sehr hohen Pro-Kopf-Verbrauch und die vielfältigen Probleme der Energiegewinnung und -beschaffung (negative externe Kosten) ist dies erstaunlich und nicht zielführend. Daher geht die Regierung in ihrer Energiestrategie 2020 auch selber davon aus, dass zur Erreichung einiger Ziele eine Suffizienzstrategie nicht zu vermeiden sein wird¹⁵ und erklärt damit ihre eigene Zielsetzung mit den dafür vorgesehenen Massnahmen als nicht erreichbar.

Abbildung 2 zeigt die Kohlenstoffdioxidemissionen für die Sektoren Industrie und Gewerbe, Verkehr, Haushalte und Dienstleistungen, und Andere. Daraus lässt sich der Energieverbrauch für die verschiedenen Sektoren abschätzen. Insbesondere die privaten Haushalte verbrauchen enorm viel Energie. Das ist nicht weiter verwunderlich, denn die momentanen rechtlichen Rahmenbedingungen fördern den Verbrauch von Energie, anstatt Anreize für das Senken des Energiebedarfs zu schaffen.

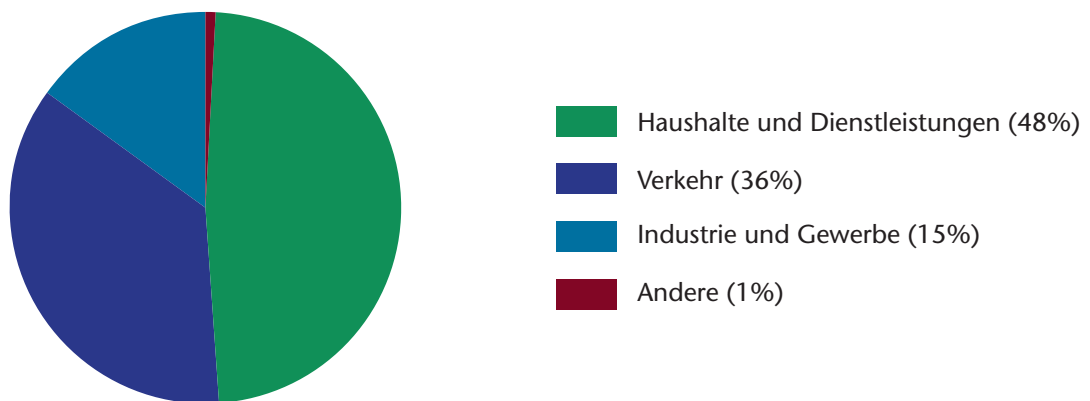
Eine wirkliche Veränderung der Energiepolitik ist trotz der neuen Strategie nicht erkennbar. Dies wäre aber von Nöten, denn Energiepolitik ist heutzutage in internationale Verträge wie dem Kyoto Protokoll eingebunden. Zwar läuft das Kyoto Protokoll 2012 aus und Liechtenstein unterliegt danach nicht länger den daraus resultierenden Verpflichtungen bezüglich der Reduzierung des Treibhausgasausstosses. Mit der Festlegung des Reduktionsziels von 20 Prozent bis 2020 in nationalem Recht hat sich Liechtenstein aber ein klares Ziel gesteckt, das nicht vollständig im Inland erreicht werden kann und zu einem nicht genau bestimmaren Teil im Ausland eingekauft

¹³ Vgl. Glossar.

¹⁴ Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Energiestrategie 2020, S. 78

¹⁵ Vgl. Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Energiestrategie 2020, S. 60

Abbildung 2.:
Kohlenstoffdioxid-
emissionen in
Liechtenstein.



Quelle: Massnahmenplan Luft des Fürstentums Liechtenstein, September 2007, S. 44.

werden muss. Mittel- bis langfristig ist wegen des hohen ökologischen Fussabdrucks Liechtensteins eine Reduktion des Treibhausgasausstosses im Inland notwendig.

Auswirkung einer steigenden Einwohnerzahl auf den Energieverbrauch und den Treibhausgasausstoss

Eine steigende Einwohnerzahl wird den Gesamtverbrauch und somit die Abhängigkeit vom Ausland in Bezug auf die Energieversorgung weiter anwachsen lassen.

Der Ausstoss von Treibhausgasen ist zu einem grossen Teil direkt vom Energieverbrauch abhängig, weil in Liechtenstein der Anteil an erneuerbarer Energie momentan bei 8 Prozent liegt.¹⁶ Analog zur Entwicklung des Gesamtverbrauchs wird sich auch der Treibhausgasausstoss verändern. Abbildung 2 zeigt deutlich auf, in welchen Bereichen grosse Mengen Treibhausgas ausgestossen werden und wo das Einsparungspotential von Kohlenstoffdioxidemissionen geprüft werden muss.

TRINKWASSERVERSORGUNG IN LIECHTENSTEIN

Der Gesamtwasserverbrauch ging in Liechtenstein von 1991 von 8,80 Mio. m³ bis 2010 auf 8,25 Mio. m³ zurück. Dabei ist festzustellen, dass der Verbrauch durch Haushalte, Gewerbe, Netzverluste und öffentliche Brunnen um etwas mehr als 1 Mio. m³ gesunken, der Verbrauch der Industrie aber um etwa 0.5 Mio. m³ gestiegen ist. Der Rückgang des Verbrauchs ist fast ausschliesslich auf geringere Netzverluste zurückzuführen:

“Seit der Einführung von nicht korrodierbaren Kunststoffrohren aus Polyethylen im Jahre 1990 konnte der Anteil dieses Rohrmaterials bis heute bereits auf 43 Prozent

¹⁶ <http://www.regierung.li/index.php?id=141&uid=605>, 3. Juli.

gehoben werden. Einhergehend mit der Einführung dieses Rohrmaterials konnten auch die Verluste sukzessive von 31 Prozent im Jahre 1991 auf 4 Prozent des Gesamtverbrauches im Jahre 2008 gesenkt werden.“¹⁷

„Der Wasserverbrauch hat sich in den letzten Jahren auf hohem Niveau stabilisiert. Beinahe die Hälfte wird durch Grundwasser gedeckt. Grundwasser wird im Talboden gewonnen. Der Grundwasserstrom wird zur Hauptsache durch Wasserzufluss aus dem Rhein gespeisen.“¹⁸

Untersuchungen zeigen, dass der Grundwasserspiegel durch die angedachten Rheinkraftwerke negativ beeinträchtigt würde. Rund die Hälfte unseres Trinkwassers steht in einem Nutzungskonflikt mit solchen Kraftwerken, die auf der anderen Seite den Eigenversorgungsgrad der Stromproduktion erheblich ansteigen lassen würden.

Auswirkung einer steigenden Einwohnerzahl auf den Wasserbedarf

Die Verantwortlichen der Wasserversorgung gehen davon aus, dass Liechtenstein unter den momentanen Voraussetzungen bis zu 100'000 Menschen mit Trinkwasser versorgen könnte.¹⁹ Mit Wasserknappheit ist daher vorerst nicht zu rechnen.

Die Folgen des Klimawandels auf den Wasserhaushalt und die Trinkwasserversorgung sind jedoch sehr schwierig abzuschätzen. Genaue Prognosen sind nicht möglich. Die bestehenden Modelle gehen bis 2030 von einem Niederschlagsrückgang im Sommer von 9 bis 18 Prozent aus. Bis 2050 verstärkt sich der modellierte Rückgang auf 17 bis 31 Prozent. Gleichzeitig gehen die Modelle davon aus, dass die Wintermonate niederschlagsreicher werden. Abhängig davon wird das Niederschlagsmittel mehr oder weniger stark zurückgehen. Der Meteorologe Thomas Bucheli kommt für Liechtenstein zu folgendem Schluss:

„Die liechtensteinische Bevölkerung dürfte daher auch in Zukunft mit genügend Trinkwasser in einwandfreier Qualität versorgt werden.“²⁰

Es bleibt festzuhalten, dass beim Eintreffen des Worst-Case-Szenarios der Modellrechnungen und einer gleichzeitig stark wachsenden Einwohnerzahl jahreszeitliche Engpässe (in den Sommermonaten) nicht auszuschliessen sind.

17 Festschrift zum Jubiläum 50 Jahre Wasserversorgung Liechtensteiner Unterland WLU, S. 60.

18 Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Raumordnungsbericht 2008, S. 16.

19 Telefonische Auskunft Theo Kindle, ehemaliger Amtsleiter des Amtes für Umweltschutz Liechtenstein, 23. Mai 2012.

20 Festschrift zum Jubiläum 50 Jahre Wasserversorgung Liechtensteiner Unterland WLU, S. 75.

Der Selbstversorgungsgrad Liechtensteins ist bei den Nahrungsmitteln klein. Die Regierung hat dem Liechtensteiner Landtag dargelegt, dass in Krisenzeiten unter Aufwendung aller zur Verfügung stehenden Anbauflächen rund die Hälfte der Bevölkerung mit gewissen Produkten versorgt werden könnte.

Es ist davon auszugehen, dass diese Anbaufläche in Wechselwirkung mit dem Flächenverbrauch und der wachsenden Bevölkerung weiter sinken wird:

„Im Jahr 2000 hat das Landwirtschaftsamt zur Frage des Eigenversorgungsgrades eine Überschlagsrechnung angestellt und festgestellt, dass auf Basis der in den Landwirtschaftszonen geschützten landwirtschaftlichen Nutzflächen die Hälfte der Bevölkerung mit gewissen Produkten versorgt werden könnte. Auf Grund des raschen Bevölkerungswachstums (Ende 2006: 35'168 Personen) nimmt dieser Anteil weiter ab. Eine vollständige Selbstversorgung der Bevölkerung durch die Liechtensteiner Landwirtschaft für die Bevölkerung kann somit aufgrund der hohen Bevölkerungsdichte und einer rückläufigen landwirtschaftlichen Nutzfläche nur noch in wenigen Produktgruppen erreicht werden (Kartoffeln, wenige Spezialkulturen, Milch, Schaffleisch). Der Rest muss zugeführt werden.“²¹

Auswirkung einer steigenden Einwohnerzahl auf die Nahrungsmittelversorgung

Die Abhängigkeit vom Ausland wird weiter ansteigen, für den Krisenfall bestehen Verträge mit der Schweiz über die Grundversorgung.

VERKEHR (NETZBELASTUNG) IN LIECHTENSTEIN

Das Verkehrsaufkommen wuchs in Liechtenstein in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich. Gründe dafür sind neben einer allgemeinen Mobilitätssteigerung der wachsende Pendlerverkehr sowie eine Verkehrspolitik, die sehr stark auf den motorisierten Individualverkehr (MIV) ausgerichtet ist:

„Gemäss dem Verkehrsmodell Liechtenstein verkehren täglich rund 57'000 Personen zwischen Liechtenstein und Werdenberg (inkl. Sargans), wobei 81 Prozent davon auf den motorisierten Individualverkehr entfallen.“²²

Das heutige Anreizsystem für den MIV ist stark ausgebaut und reicht von steuerlich abziehbaren Arbeitskilometern bis hin zur Motorfahrzeugsteuer, die in den letzten 20 Jahren inflationsbereinigt gesunken ist. Zusätzlich werden unökologische Fahrzeuge

21 Interpellationsbeantwortung der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein, Nr. 12/2008, S.35.

22 Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein, Agglomerationsprogramm Siedlung und Verkehr / Synthesebericht, S.44.

aufgrund fachlich nicht nachvollziehbarer Kriterien von der Motorfahrzeugsteuer befreit. Die EU Kommission schlägt beispielsweise vor, einen Grenzwert für CO₂-Emissionen bei Neuwagen vorzuschreiben, um die Zielvorgabe von durchschnittlich 130 g CO₂/km zu erreichen. Liechtenstein befreit Fahrzeuge mit einem CO₂-Ausstoss von mehr als 200 g pro Kilometer (beispielsweise diverse Geländewagen) von der Steuer, weil sie über einen Hybridantrieb verfügen.²³ Gleichzeitig sind Land und Gemeinden bemüht, neue Parkplätze und Strassen bereit zu stellen. Im Kontext der Strategie, den öffentlichen Verkehr (öV) zu stärken, ist dies nicht zweckmässig und führt für Liechtenstein zu grossen mittel- bis langfristigen Wettbewerbsnachteilen:

„Die Werkstatt ‘Mobilität’ hat realistische Abschätzungen der möglichen Reduktion des Energiebedarfs für das Verkehrswesen erarbeitet und für den Personenverkehr den erreichbaren Modalsplit abgeschätzt. Die Schätzung beruht auf der Annahme, dass die Politik keine Massnahmen setzen wird, die der Zielsetzung der Energieautonomie bis 2050 (Land Vorarlberg) wesentlich widersprechen. Die Grafik zeigt die Daten des Modalsplits für alle Wege für Liechtenstein (L) und Vorarlberg (V). Es ist wichtig festzuhalten, dass Vorarlberg heute eine wesentlich günstigere Ausgangslage hat als Liechtenstein (Verkehrserhebung 2007); dies dank – im Verhältnis zu Liechtenstein – recht kluger Radverkehrs-Politik in Vorarlberg über viele Jahre. Doch die Herausforderung für 2050 ist erheblich [Abbildung 3]. Dies insbesondere, da die Modalsplitänderung hin zu viel mehr Radverkehr neben der Verbesserung der Rad-Infrastrukturen vor allem eine Frage der Verhaltensänderung der Bevölkerung sein wird. Also eine Frage sehr guter Kommunikation, von Anreizen für den Radverkehr und Abreizen für den Autoverkehr für Kurzstrecken; dies im Wissen, dass gegen 50 Prozent der Autowege im Nahbereich bis 5 km liegen.“²⁴

Die Motorisierungsrate Liechtensteins bestätigt den Eindruck eines strukturellen Problems. Auch im Agglomerationsprogramm Werdenberg-Liechtenstein zeigt sich dieses Problem:

„Der Vergleich mit anderen St. Galler Regionen zeigt auf, dass in Liechtenstein der mIV-Anteil mit 71 Prozent besonders hoch liegt, während der LV [Langsamverkehr, Anm. MR] mit 11 Prozent ein «Mauerblümchendasein» fristet. In Werdenberg ist der LV-Anteil mit 22 Prozent doppelt so hoch wie in Liechtenstein [Abbildung 4]. Hingegen ist der öV-Anteil mit 13 Prozent recht niedrig und wird nur noch vom St. Galler Rheintal – mit 9 Prozent – unterboten.“²⁵

23 Gesetz vom 14. September 1994 über die Motorfahrzeugsteuer des Fürstentums Liechtenstein.

24 VCL, Energiezukunft Vorarlberg: Energieautonomie bis 2050, S.1-2.

25 Werdenberg-Liechtenstein Atlas 2012, S. 18.

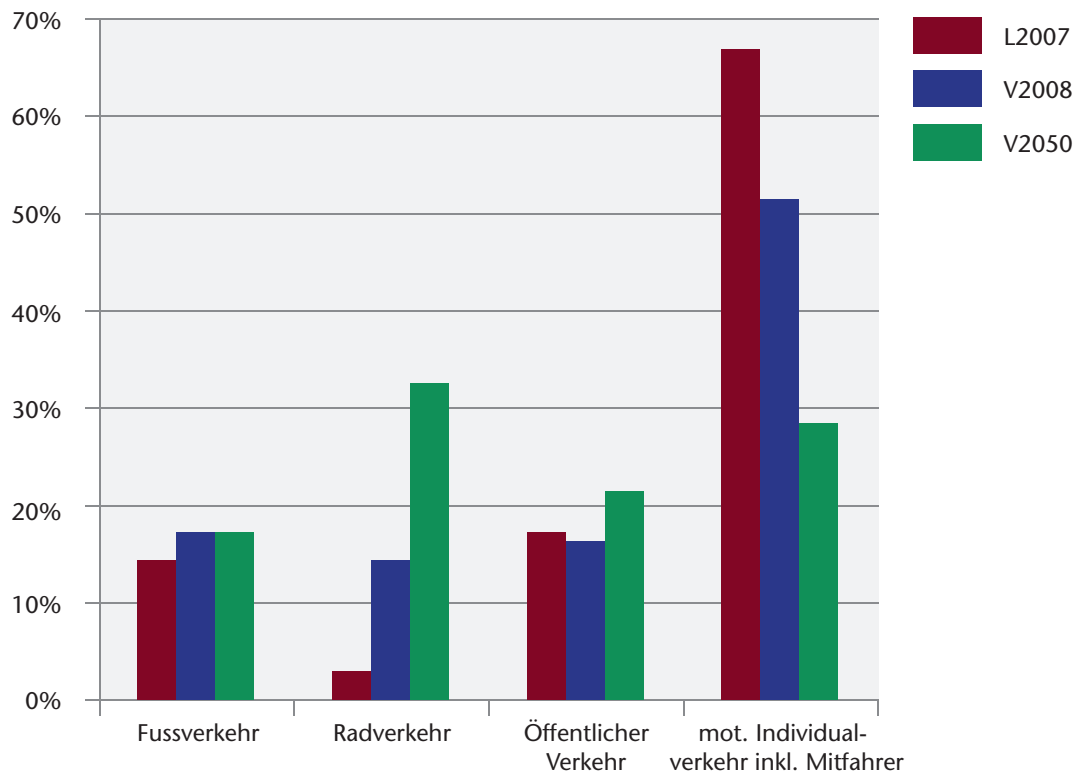


Abbildung 3:
Modalsplit Verkehr
Vorarlberg
Liechtenstein

Quelle: VCL, Energiezukunft Vorarlberg: Energieautonomie bis 2050, S.1.

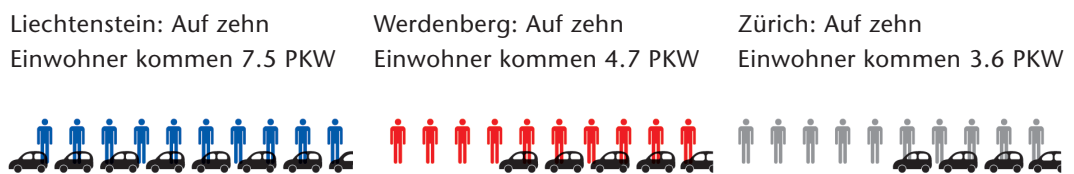


Abbildung 4:
Motorisierungsrate
in Liechtenstein

Als direkte Folge des sehr stark ausgeprägten MIV sind die Strassen zu den Hauptverkehrszeiten überlastet. Die Grenzwerte der Luftreinhalteverordnung werden regelmässig überschritten.²⁶ Dies führt einerseits zu Staus und andererseits zu gesundheitlichen Schäden bei der Bevölkerung durch Luftverschmutzung und Lärmbelastung.

Die Regierung reagierte 2007 mit dem Massnahmenplan "Luft des Fürstentums Liechtenstein". Die Massnahmen stehen allerdings im starken Kontrast zu der aktuellen Verkehrspolitik, die im Hinblick auf „Peak Oil“, Klimawandel, Landverbrauch, Luftverschmutzung, Lärmbelastung und vieles mehr, keine Antworten zu bieten hat.

²⁶ Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Massnahmenplan Luft des Fürstentums Liechtenstein, September 2007, S. 4.

Die Weiterführung dieser Verkehrspolitik wird Liechtenstein in vielen Bereichen Probleme bereiten. Die Pendleranalyse im Agglomerationsprogramm Werdenberg-Liechtenstein zeigt deutlich auf, dass Liechtenstein beim Fuss- und Radverkehr, dem sogenannten Langsamverkehr, noch sehr viel Potential hat.²⁷

Im Hinblick auf die weltweiten Rahmenbedingungen, beispielsweise die Verfügbarkeit von billiger Energie (Peak Oil), ist für Liechtenstein eine Veränderung des Modalsplits (Prozentualer Anteil von MIV, öV und Rad- und Fussverkehr) unabhängig von einer steigenden Einwohnerzahl unausweichlich. Neue Strassen sind nur Symptombekämpfung für das strukturelle Defizit. Die negativen Folgen von neuen Strassen und dem Festhalten an einem hohen MIV Anteil sind für die Umwelt (Landverbrauch, Luftverschmutzung, hoher Energieverbrauch) aber auch für die Wirtschaft (Wettbewerbsnachteile) erheblich.

Auswirkung einer steigenden Einwohnerzahl auf den Verkehr

Die Auswirkungen einer steigenden Einwohnerzahl auf den Verkehr sind nicht eindeutig abzuschätzen. Eine steigende Einwohnerzahl unter der Annahme, dass die Pendlerströme abnehmen oder zumindest dadurch nicht weiterwachsen, wird jedoch aufgrund des hohen Binnenverkehrs ohne entsprechende Massnahmen zu keiner massgeblichen Reduktion des Verkehrsaufkommens führen:

„Das Verkehrsaufkommen wird vor allem durch Fahrten mit Ziel oder Ausgangspunkt in Liechtenstein (50.4 Prozent) und den Binnenverkehr (45.9 Prozent) verursacht. Der Durchgangsverkehr beträgt nur 3.7 Prozent.“²⁸

Eine Reduzierung des MIV ist also auch bei wachsender Bevölkerungszahl und sinkender Pendlerzahl (was ein mögliches Szenario darstellt) nur mit begleitenden Massnahmen zu erreichen. Mit einer steigenden Einwohnerzahl ergibt sich aber die Chance, den öffentlichen Verkehr zu stärken und mit mehr hier lebenden Menschen auch besser auszulasten (Bsp. S-Bahn). Der öffentliche Verkehr bietet in vielerlei Hinsicht grosse Vorteile. Er ist umweltschonender, kann beim Energieverbrauch durch Skaleneffekte die Mobilität zu einem geringeren Preis sicherstellen und stärkt somit auch den Wirtschaftsstandort. Die gleiche Logik gilt auch für den Langsamverkehr (Fuss- und Radverkehr). Denn werden die Wege kürzer, so kann mit einer geschickten Verkehrspolitik der Anteil des LV massiv gestärkt werden, wie der Modalsplitvergleich zwischen Vorarlberg und Liechtenstein deutlich macht.

Bei gleichbleibender politischer Verkehrsstrategie und einer steigenden Einwohnerzahl ist mittelfristig von einer Netzüberbelastung und gravierenden Umwelt- und Gesundheitsproblemen auszugehen. Im Atlas des Agglomerationsprogramms Wer-

²⁷ Agglomerationsprogramm Siedlung und Verkehr / Synthesebericht, S.46.

²⁸ Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Raumordnungsbericht 2008, S. 15.

denberg-Liechtenstein steht dazu im Szenario Verkehrsentwicklung:

„Das Strassennetz in Werdenberg-Liechtenstein ist seit 1970 – mit Ausnahme der Erweiterung der Autobahn auf vier Spuren, die aufgrund von Sicherheitsaspekten erfolgte – annähernd unverändert geblieben. Wegen der Struktur der Agglomeration sind die weiteren Ausbaumöglichkeiten beschränkt. Allein in Liechtenstein waren 1970 rund 8200 Fahrzeuge gemeldet. Im Jahr 2010 ist diese Zahl, wiederum nur auf Liechtenstein bezogen, auf über 35'000 gestiegen. Legt man das Szenario «Trend» zugrunde, so muss folgende Entwicklung bis 2025 angenommen werden:

- Zusätzlich 50 Prozent mehr Pendler, die mehrheitlich mit dem Auto reisen.
- Zusätzlich 8'000 Einwohner, die mehrheitlich in zweigeschossigen Wohnzonen leben und daher täglich mindestens zwei Autofahrten erzeugen.
- Pro 1'000 Einwohner zwischen 750 und 1'000 Motorfahrzeuge; das heisst total zwischen 56'000 und 84'000 Motorfahrzeuge, die in der Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein immatrikuliert sind.

Die Erweiterungsmöglichkeiten der Verkehrsinfrastruktur in der Agglomeration sind beschränkt. Aufgrund des prognostizierten Verkehrszuwachses ist in Zukunft vermehrt mit Verkehrsengpässen zu rechnen.²⁹

Die Engpässe im Verkehrsnetz ergeben sich bei gleichbleibendem Bevölkerungswachstum, ein Ausbau ist nur bedingt möglich und höchst umstritten, weil jede Kapazitätserweiterung auch eine Attraktivitätssteigerung darstellt. Flaschenhalse (Verkehrsengpässe), wie beispielsweise die Vaduzer Rheinbrücke, sind heute schon teilweise überlastet, ihr Ausbau erhöht die Kapazität und führt dann zu mehr Belastung in den Zentren und Verlagerungen in die Wohngebiete. Neue Strassen in und um die Siedlung wären die logische Konsequenz. Diese können aufgrund ihrer Auswirkungen auf die Umwelt und den in den weiteren Kapiteln dargelegten Problemen und Zielen, wie beispielsweise die Reduktionsziele des Energieverbrauchs und des Treibhausgasausstosses, ebenfalls keine langfristige Lösung sichern. Die Änderung des Modalsplits ist die unausweichliche und wichtigste Konsequenz.

NATURRÄUME, ERHOLUNG UND FREIZEIT IN LIECHTENSTEIN

Im Teil Raumbedarf wurde dargelegt, dass sowohl Naturräume als auch die Kulturlandschaft immer mehr verschwinden. Mit diesem Schwund geht der Rückgang der Biodiversität einher. Denn wo natürliche Lebensräume fehlen und künstlicher Ersatz nur bedingt möglich ist, sterben auch die Pflanzen- und Tierarten aus:

„Trotz den Massnahmen ist die vorhandene Artenvielfalt noch immer gefährdet.

²⁹ Vgl. Werdenberg-Liechtenstein Atlas 2012, S.43.

Liechtenstein führt eigene Rote Listen, in denen 25 Prozent der Pflanzen, 40 Prozent der Vögel, 71 Prozent der Fische sowie je 67 Prozent der Reptilien und Amphibien geführt werden. Untersuchungen deuten darauf hin, dass gerade bei bereits gefährdeten Arten eine weitere Beeinträchtigung stattfindet.“³⁰

Die (Zer)Störung der Lebensräume wird durch unsere Erholungs- und Freizeitaktivitäten noch verstärkt. Mit dem Wachstum der Siedlungsfläche gingen vor allem Naturräume und naturnahe Räume (beispielsweise extensive Landwirtschaft/Kulturlandschaft) verloren. Dies führt dazu, dass immer mehr Menschen sich auf kleiner werdendem Raum erholen möchten und Nutzungskonflikte entstehen; einerseits untereinander wie das aktuelle Beispiel der „Downhiller“ im Vaduzer Wald zeigt; andererseits zwischen Mensch und Natur. Die Regierung hat dieses Problem erkannt:

„Natur und Landschaft werden immer mehr zurückgedrängt:

- Die intensivere Bewirtschaftung durch die Landwirtschaft, insbesondere die Düngung, beeinträchtigt ökologisch wichtige Lebensräume (Feucht- und Trockenstandorte).
- Feldgehölze, Hecken, Baumbestände, Gewässer und Kulturlandflächen fallen Bauten, Infrastrukturen, Freizeit- und Sportanlagen zum Opfer.
- Das Landschaftsbild hat sich stark verändert und verliert an Charakter. Die Biodiversität nimmt ab.
- Das Talgebiet hat für den Fortbestand vieler Arten eine zentrale Bedeutung. Gerade dieser Raum ist jedoch am meisten bedrängt.
- Im Berggebiet dehnt sich die Waldfläche auf Grenzertragsböden aus. Der Wegbau hat abgelegene Gebiete erschlossen und mehr Störungen in Wildruhegebiete gebracht.“³¹

Wiederum wurden aber keine konkreten Massnahmen ergriffen, um diese Missstände zu beheben. Exemplarisch sei hier die Gemeinde Vaduz erwähnt, die in ihrem Richtplan „Räumliche Entwicklung 2012“ einen Strassenkorridor zwischen das Stadion und das Naherholungsgebiet Haberfeld legt – eine der letzten Kultur- und Erholungslandschaften im Dorf. Der heutige Umgang mit dieser Thematik erstaunt aus Expertensicht und lässt keine langfristige Strategie erkennen. Die Lebensqualität wird unter diesen Voraussetzungen sinken.

Auswirkung bei steigender Einwohnerzahl auf Naturräume, Erholung und Freizeit

Mit steigender Einwohnerzahl steigt das Ungleichgewicht zwischen Erholungswilligen und vorhandenen Erholungsräumen in der Natur weiter. Viel Spielraum ist nicht mehr vorhanden, denn in den letzten Jahrzehnten wurden sehr viele Nah-

³⁰ Vgl. AWNL, 4. Nationaler Bericht zur Umsetzung des Übereinkommens über die Biologische Vielfalt im Fürstentum Liechtenstein, S.3.

³¹ Vgl. Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Raumordnungsbericht 2008, S. 13.

erholungsgebiete zerstört. Von einer weiteren Ausdehnung der Siedlungsfläche und einem Rückgang der Natur- und Erholungsräume ist momentan auszugehen. Studien zu sogenannten „weichen Standortfaktoren“ zeigen aber, dass mit sinkender Lebensqualität auch die Standortattraktivität sinkt. Das Agglomerationsprogramm Werdenberg-Liechtenstein sieht im „weiter wie bisher“ eines der grössten Risiken für die Region:

„Das grösste Risiko für die Agglomeration ist das *laissez faire*: das heisst, jedes Gemeinwesen ist weiterhin nur auf den eigenen Vorteil bedacht, und alle machen für sich weiter, bis das Gesamtsystem zusammenbricht.

Gerade bei der Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein hätte dies besonders gravierende Auswirkungen, weil hier die Ursache der Verkehrsprobleme oft in einer anderen Gemeinde, einem anderen Kanton, oder sogar einem anderen Staat liegen. Damit ist das Risiko, dass ‚einer dem anderen die Zukunft verbaut‘, sehr real. Die Konsequenzen daraus wären eine geschmälerte Landschaftsqualität, eine erhöhte Umweltbelastung und letztlich ein Verlust an Standortattraktivität und Lebensqualität für alle.“³²

Diese Wechselwirkung lässt vermuten, dass sich unter dem gegebenen Wachstumssystem in Liechtenstein Nachteile im „War for Talents“ ergeben, was dem erklärten Ziel der Regierung nach Zuwanderung von gut ausgebildeten Fachkräften zuwiderläuft.

FAZIT

Fast alle umweltrelevanten Themen in Liechtenstein hängen direkt oder indirekt mit dem Flächenbedarf zusammen. Ausgehend davon lässt sich die Wichtigkeit einer geeigneten Raumplanung ableiten. Die bestehenden rechtlichen Grundlagen sind in den letzten Jahrzehnten den Herausforderungen nicht gerecht geworden. Unter den momentanen, rechtlichen Rahmenbedingungen und mit einer weiter steigenden Einwohnerzahl wird sich Liechtenstein gravierend verändern. Eine ländliche Struktur wird je länger je weniger erkennbar sein. Heute noch kostenlose Ökosystemdienstleistungen wie saubere Luft oder natürlicher Schutz vor Hochwasser werden je länger je weniger zur Verfügung stehen. Der Trend geht eindeutig Richtung Stadtstaat, wobei durch die ineffiziente Raumplanung viel Potential verloren geht. Mit geeigneten gesetzgeberischen Massnahmen liesse sich der Wandel verträglich gestalten. Die Signale der Politik lassen nicht auf eine wirksame Reform schliessen. Grundlegende Reformen in der Raumplanung und Bodenpolitik, eine grosse Verkehrsmodalsplitänderung und ein verringerter Flächenanspruch pro Kopf sind einige der dringendsten Anpassungen, um eine nachhaltige Mobilität in und zwischen den Siedlungen, bei gleichzeitigem Schutz von Landschafts- und Freiräumen und Nischen für Tier- und Pflanzenarten sicher zu stellen.

³² Werdenberg-Liechtenstein Atlas 2012, S. 44.

Auch im Bereich Energieversorgung stehen grosse Herausforderungen an, die mit den jetzigen rechtlichen Rahmenbedingungen nicht zu bewältigen sind. Die Ausrichtung der Energiegesetzgebung ist daher zu überprüfen und entsprechend anzupassen. Geeignete Preismodelle, beispielsweise für den Stromverbrauch, sind einzuführen. Heute wird Strom billiger, wenn mehr davon verbraucht wird. Dies widerspricht der Logik der Effizienz und Suffizienz. Ähnliches gilt bei der Motorfahrzeugsteuer, sie ist ökologisch auszurichten.

Nach jahrelangem, hartnäckigem Leugnen hat die Internationale Energiebehörde IEA in ihrem Bulletin 2010 bestätigt, dass der Höhepunkt „Peak Oil“ der konventionellen Erdölförderung in 2006 war und die Fördermenge konventionellen Erdöls nie wieder das Niveau von 2006 erreichen wird.³³ Offensichtlich spielt diese Tatsache in den Überlegungen des Landes Liechtenstein keine Rolle. Der absehbare Mangel an billiger Energie findet sich in keiner der angedachten Massnahmen, beispielsweise im Strassenverkehr, wieder. Dies erstaunt in doppelter Hinsicht. Einerseits ist billige Energie die Grundvoraussetzung für das Wirtschafts- und Lebensmodell Liechtenstein, andererseits liessen sich mit entsprechenden Massnahmen nicht nur diese Abhängigkeit reduzieren und Kosten senken, sondern auch erhebliche Verbesserungen im Klimaschutz erzielen, für den wir ebenfalls Millionen von Franken – vor allem im Ausland – ausgeben:

„Zum Erwerb von Emissionsgutschriften zur Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Protokoll von Kyoto vom 11. Dezember 1997 zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, LGBl. 2005 Nr. 49, wird für die Jahre 2008 bis 2013 ein Verpflichtungskredit in der Höhe von 4 950 000 Euro (7 920 000 Franken) genehmigt.“³⁴

Die bestehenden Herausforderungen in der Umweltpolitik sind enorm. Weder die Raumplanung noch die Energie- und Verkehrspolitik sind in ihrer heutigen Ausrichtung dazu in der Lage, die bestehenden Probleme zu bewältigen, geschweige denn eine steigende Einwohnerzahl verkraftbar zu machen. Ohne eine Anpassung der Umweltpolitik mit ganz konkreten Massnahmen wird Liechtenstein mittel- bis langfristig mehr ökologischen Schaden als Nutzen aus der weiter wachsenden Einwohnerzahl haben und der ökonomische Nutzen ist dabei zu hinterfragen. Eine Steigerung der Zuwanderungsquote darf nur mit gleichzeitiger Anpassung der Umweltpolitik einhergehen, die sich aufgrund der sich weltweit ändernden Rahmenbedingungen, insbesondere der Verfügbarkeit von billiger Energie, sowieso aufdrängt.

Vor allem die Anpassungen an „Peak Oil“ sind so schnell wie möglich vorzunehmen, um die Wettbewerbsfähigkeit Liechtensteins langfristig zu sichern. Hauptbestandteil dieser Anpassungen werden (zwangsläufig) Verhaltensänderungen der Bevölkerung sein, die staatlich initiiert und gefördert werden müssen. Nur ein effizientes und suffizientes Liechtenstein mit einer cleveren Raumplanung ist in der Lage, ein moderates Bevölkerungswachstum zu verkraften.

³³ Vgl. World Energy Outlook 2010.

³⁴ Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein, B&A Nr. 27/2008, S.17.

„Reboundeffekt: Mit Rebound (englisch für Abprall) wird in der Energieökonomie der Umstand bezeichnet, dass das Einsparpotenzial von Effizienzsteigerungen nicht oder nur teilweise verwirklicht wird. Führt die Effizienzsteigerung gar zu erhöhtem Verbrauch (das heisst zu einem Reboundeffekt von über 100 Prozent), spricht man von Backfire. Zum Rebound tragen mehrere Effekte bei:

Direkter Rebound: Eine Energiedienstleistung, die effizienter angeboten wird, wird dadurch billiger. Was billiger wird, wird stärker nachgefragt.

Indirekter Rebound: Wer dank Effizienzsteigerung Energie und damit Geld spart, gibt das Geld für anderes aus, das ebenfalls Energie verbraucht.

Allgemeiner Ausgleichs-Effekt: Die eingesparte Energie ist als zusätzliches Angebot auf dem Markt. Ein zusätzliches Angebot senkt den Preis, was die Nachfrage stimuliert. In anderen Worten: Was einer spart, verbraucht ein anderer.

Transformations-Effekt: Technische Effizienzsteigerungen verändern das Konsumverhalten, was sich auf Infrastrukturen, soziale Normen und so weiter auswirkt. Wird beispielsweise der Verkehr effizienter, verändern sich Siedlungsstrukturen, kleine Läden verschwinden und Einkaufszentren entstehen, was schliesslich wieder zu einem bestimmten Verkehrsverhalten zwingt.“³⁵

³⁵ http://de.wikipedia.org/wiki/Rebound_%28%C3%96konomie%29, 3. Juli 2012.

Amt für Statistik, Statistisches Jahrbuch 2012 Fürstentum Liechtenstein, Schaan.

Amt für Wald, Natur und Landschaft (AWNL) (Dezember 2009), 4. Nationaler Bericht zur Umsetzung des Übereinkommens über die Biologische Vielfalt im Fürstentum Liechtenstein, Vaduz.

Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend einen Verpflichtungskredit zum Erwerb von Emissionsgutschriften zur Erfüllung der Verpflichtung aus dem Kyoto-Protokoll, B&A Nr. 27/2008, Vaduz.

Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Neufassung des Emissionshandelsgesetzes sowie über die Abänderung des CO₂-Gesetzes, B&A Nr. 56/2012.

Bundesamt für Statistik BFS, Arealstatistik Fürstentum Liechtenstein 1984 – 1996 – 2002 – 2008, Schlussbericht Teil 2: Resultate, Neuchâtel: 25. November 2009.

Genossenschaft Wasserversorgung Liechtensteiner Unterland (WLU) (September 2010), Festschrift zum Jubiläum 50 Jahre Wasserversorgung Liechtensteiner Unterland WLU, Schaan/Bendern.

Interpellationsbeantwortung der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend Landwirtschaft und Naturschutz, Nr. 12/2008.

Interpellationsbeantwortung der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Reduktionsziele für Treibhausgasemissionen, Nr. 42/2010.

International Energy Agency (iea) (2010), World Energy Outlook 2010, <http://www.worldenergyoutlook.org>.

Pressemitteilung der Regierung des Fürstentums Liechtenstein. Abgerufen unter: <http://www.regierung.li/index.php?id=1160> am 8. Juni, 2012.

Pressemitteilung der Regierung des Fürstentums Liechtenstein. Abgerufen unter: <http://www.regierung.li/index.php?id=141&uid=605> am 3. Juli, 2012.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Energiestrategie 2020, Vaduz: 2012.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Raumordnungsbericht 2008, Bericht zur Raumentwicklung im Fürstentum Liechtenstein, Vaduz: 2008.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2007), Massnahmenplan Luft des Fürstentums Liechtenstein September 2007, Vaduz.

Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein (2011), Werdenberg-Liechtenstein Atlas 2012, Buchs: Erschienen im Eigenverlag.

Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein (Dezember 2011), Agglomerationsprogramm Siedlung und Verkehr / Synthesebericht, Buchs.

Verkehrsclub Liechtenstein (VCL) (15.06.2011), Energiezukunft Vorarlberg: Energieautonomie bis 2050, Vaduz.

WAS KANN ZUWANDERUNG ZUR LANGFRISTIGEN NACHHALTIGKEIT DER LIECHTENSTEINISCHEN SOZIAL- VERSICHERUNGSSYSTEME BEITRAGEN? EINE ANALYSE ANHAND DER GENERATIONENBILANZ 2007

Dipl.-Theol., Dipl.-Vw. Lucia Gaschick, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft I der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Ko-Autorin der Publikation „Zur Nachhaltigkeit der liechtensteinischen Fiskal- und Sozialpolitik: eine Generationenbilanz“ (2007). Forschungsschwerpunkte sind die Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen, Fragen der Staatsverschuldung und der Generationengerechtigkeit.

lucia.gaschick@vwl.uni-freiburg.de / www.fwi1.uni-freiburg.de

¹ Mein Dank gilt meinem Kollegen Dipl.-Vw. Stefan Moog für seine Hilfe bei den Berechnungen sowie für etliche Tipps und wertvolle Kommentare.

| | |
|--|------------|
| EINLEITUNG | 166 |
| DEMOGRAPHISCHE SITUATION UND ZUKÜNFTIGE ENTWICKLUNG IN LIECHTENSTEIN | 166 |
| DIE LANGFRISTIGE NACHHALTIGKEIT DER LIECHTENSTEINISCHEN SOZIAL- VERSICHERUNGSSYSTEME – ERGEBNISSE DER GENERATIONENBILANZ 2007 | 169 |
| PERSPEKTIVEN DER ZUWANDERUNG | 172 |
| ZWEI SCHLUSSFOLGERUNGEN | 177 |
| TECHNISCHER ANHANG | 178 |
| LITERATUR | 182 |

In den meisten Ländern, die einen demographischen Alterungsprozess durchlaufen, wird Zuwanderung als eine Möglichkeit diskutiert, die Altersstruktur der Bevölkerung zu verjüngen und so die drohenden Finanzierungsprobleme der Sozialversicherungssysteme in den Griff zu bekommen. Auch in Liechtenstein ist dieser Aspekt der Zuwanderung ein Thema, wie die Landtagsdebatte über die Interpellationsbeantwortung zur aktuellen und zukünftigen Zulassungs- und Einwanderungspolitik vom 18. Mai 2011 zeigt: „... uns fehlen Menschen, die die Sozialversicherung finanzieren, uns fehlen Menschen auf allen Ebenen“.²

Ausgehend von der liechtensteinischen Generationenbilanz 2007 erörtert diese Teilstudie, welchen Beitrag Zuwanderung zur langfristigen Nachhaltigkeit der liechtensteinischen Sozialversicherungssysteme leisten kann. Zu diesem Zweck wird als Erstes ein kurzer Blick auf die demographische Situation und Entwicklung in Liechtenstein geworfen. Auf dieser Basis wird im zweiten Abschnitt anhand der Ergebnisse der Generationenbilanz 2007 aufgezeigt, wie es um die langfristige Nachhaltigkeit der Sozialversicherungssysteme bestellt ist. Der dritte Abschnitt widmet sich der Frage, wie Zuwanderung die Nachhaltigkeit der Sozialversicherungssysteme beeinflusst. Neben der Altersstruktur der Zuwanderer werden dabei zunächst die zwei Kanäle dargestellt, durch welche Zuwanderung auf die Nachhaltigkeit einwirkt. Danach werden anhand von drei verschiedenen Wanderungsszenarien auf Basis der Generationenbilanz 2007 die Auswirkungen der Zuwanderung auf die Nachhaltigkeit der Sozialversicherungssysteme abgeschätzt. Der Beitrag schließt mit einer Diskussion der Ergebnisse und den sich hieraus ergebenden Schlussfolgerungen zur Rolle der Zuwanderung als Instrument zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit der liechtensteinischen Sozialversicherung.

DEMOGRAPHISCHE SITUATION UND ZUKÜNFTIGE ENTWICKLUNG IN LIECHTENSTEIN

Betrachtet man die Gesamtheit der ständigen Bevölkerung Liechtensteins, so ist seit Jahrzehnten ein kontinuierliches Bevölkerungswachstum festzustellen. Allein im vergangenen Jahrzehnt wuchs die Bevölkerung um 8,5 Prozent (vgl. Tabelle 1). Ein differenzierteres Bild bietet der ebenfalls in Tabelle 1 dargestellte Altersaufbau der Bevölkerung. Es wird deutlich, dass die jüngeren Alterskohorten, insbesondere diejenige von 0 bis 15 Jahren, sowohl zahlenmäßig als auch prozentual kleiner geworden sind, während die Kohortenstärken der älteren Jahrgänge erheblich zugenommen haben.

² Wortmeldung des Abgeordneten Manfred Batliner während der genannten Landtagsdebatte (Landtag des Fürstentums Liechtenstein 2011, S. 623).

| Ständige Bevölkerung | 2000 | 2010 | Veränderung |
|----------------------|-------|-------|-------------|
| Total | 33307 | 36149 | 8,5 % |
| Alter unter 15 | 6116 | 5775 | -5,6 % |
| 15 bis 29 | 6615 | 6599 | -0,2 % |
| 30 bis 49 | 11357 | 11194 | -1,4 % |
| 50 bis 64 | 5765 | 7559 | 31,1 % |
| 65 bis 84 | 3091 | 4482 | 45,0 % |
| 85 und mehr | 363 | 540 | 48,8 % |

Tabelle 1:
Altersaufbau der ständigen Bevölkerung – Jahre 2000 und 2010 im Vergleich

Quelle: Amt für Statistik 2011a.

Diese Veränderung der Bevölkerung in der Vergangenheit ist – genauso wie ihre Entwicklung in der Zukunft – durch drei Faktoren determiniert: 1. die Fertilität, 2. die Lebenserwartung und 3. die jährlichen Zu- und Abwanderungsbewegungen bzw. den Wanderungssaldo. Die Entwicklung dieser drei zentralen Determinanten in Liechtenstein wird im Folgenden kurz skizziert.

Die zusammengefasste Geburtenziffer³ ist in der jüngeren Vergangenheit zunächst von 1,63 in 1999 auf 1,36 in 2003 gesunken. In den Jahren 2004 bis 2010 schwankte sie zwischen 1,40 und 1,51, abgesehen von einem Ausreißer in 2009, wo sie einen Wert von 1,71 erreichte. Im Jahr 2010 betrug die zusammengefasste Geburtenziffer 1,40, was annähernd dem Durchschnitt im Zeitraum 1999 bis 2010 von 1,38 entspricht.⁴ Um die Bevölkerungszahl allein über die Geburten konstant zu halten, wäre eine zusammengefasste Geburtenziffer von 2,1 erforderlich. Ein Anstieg der aktuellen Ziffer auf diesen Wert ist jedoch für Liechtenstein – wie für die meisten Industrienationen – in Zukunft nicht zu erwarten. Angesichts der Entwicklung in der Vergangenheit ist vielmehr davon auszugehen, dass die zusammengefasste Geburtenziffer im Mittel annähernd auf dem heutigen Niveau von 1,40 verharrt.⁵

Die zweite Determinante der Bevölkerungsentwicklung, die Lebenserwartung, ist in Liechtenstein im letzten Jahrzehnt stetig angestiegen und liegt 2010 für weibliche (männliche) Neugeborene bei 84,3 (79,5) Jahren.⁶ Auf dieser Basis eine valide Prog-

³ Die zusammengefasste Geburtenziffer entspricht der durchschnittlichen Anzahl von Geburten pro tausend Frauen im gebärfähigen Alter.

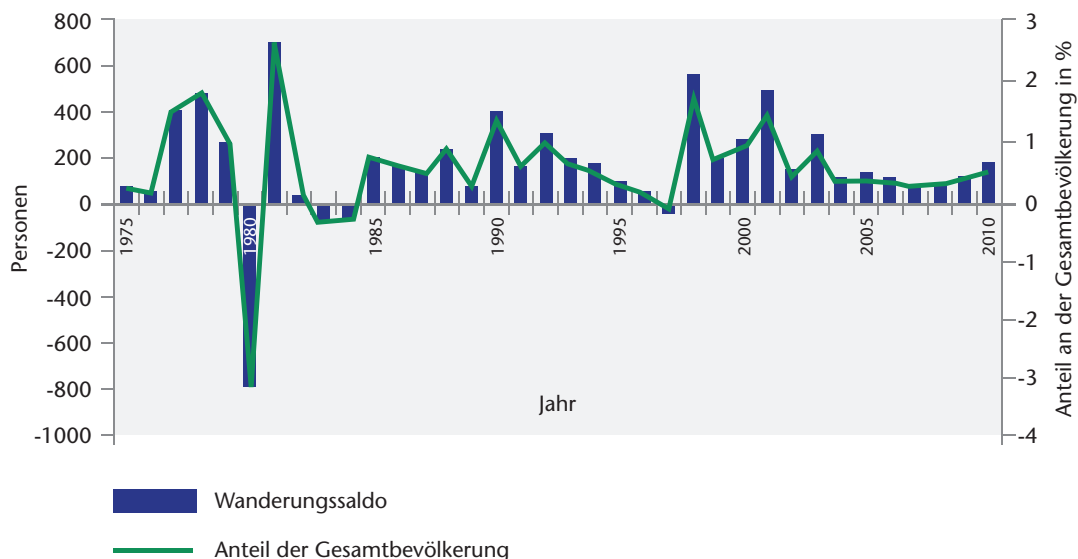
⁴ Vgl. Amt für Statistik 2011b, S. 18; eigene Berechnung.

⁵ Diese Annahme entspricht dem Grundszenario „A-00-2010“ der Bevölkerungsprojektion für die Schweiz (vgl. Bundesamt für Statistik 2010, S. 10 und 19) bzw. der „Variante 1-W1“ der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland (vgl. Statistisches Bundesamt 2009, S. 11, 27 und 37).

⁶ Vgl. Eurostat 2011a.

nose für die zukünftige Entwicklung dieser Determinante zu erstellen, ist schwierig, da die Berechnungen wegen der geringen Bevölkerungszahl im Jahresvergleich stark schwanken. Aufgrund der regionalen Nähe zur Schweiz ist es jedoch wahrscheinlich, dass die Sterblichkeit in Liechtenstein, wenn auch nicht identisch mit der Schweiz, so doch zumindest sehr ähnlich verläuft.⁷ Es erscheint daher plausibel, dass auch die Lebenserwartung in Liechtenstein zukünftig in ähnlichem Ausmaß zunehmen wird wie in der Schweiz. Entsprechend dieser Annahme ist auf Basis des Grundszenarios „A-00-2010“ der Bevölkerungsprojektion für die Schweiz davon auszugehen, dass die Lebenserwartung eines weiblichen (männlichen) Neugeborenen bis 2060 auf 90,0 (86,0) Jahre ansteigt.⁸

Abbildung 1:
Wanderungssaldi im
Zeitraum
1975 bis 2010



Quelle: Amt für Statistik 2011b; eigene Berechnung. Eine detailliertere Analyse des liechtensteinischen Wanderungssaldos liefert die in diesem Band enthaltene Teilstudie von Kellermann, Schlag und Simon.

Der Wanderungssaldo als dritte Determinante der Bevölkerungsentwicklung ist gerade in Liechtenstein von besonderer Bedeutung, ist er doch angesichts der Kleinheit des Landes im Vergleich zu anderen europäischen Ländern relativ hoch.⁹ Gemäß der in Abbildung 1 dargestellten zeitlichen Entwicklung des Wanderungssaldos im Zeitraum 1975 bis 2010 ist die absolute Höhe des langfristigen Trends allerdings leicht

⁷ Diese Hypothese wird gestützt durch Berechnungen im Rahmen der liechtensteinischen Generationenbilanz 2007 (vgl. Raffelhüschen, Moog und Gaschick 2007, S. 93).

⁸ Vgl. Bundesamt für Statistik 2010, S. 12 und 19.

⁹ Laut Eurostat rangiert Liechtenstein 2010 an neunter Stelle von insgesamt 35 europäischen Ländern und damit u.a. vor Österreich und Deutschland (vgl. Eurostat 2011b).

rückläufig.¹⁰ Dieser Verlauf ist jedoch den vergleichsweise niedrigen Wanderungssaldi der letzten fünf Jahre geschuldet, da der langfristige Trend 2005 noch annähernd konstant bei 205 Personen lag. Für eine adäquate Einschätzung des zukünftigen Wanderungsverhaltens ist es daher sinnvoll, zusätzlich auch den durchschnittlichen Wanderungssaldo zu berücksichtigen: Dieser beträgt sowohl für den gesamten Zeitraum von 1975 bis 2010 als auch für die Jahre 1990 bis 2010 192 Personen, was einem Anteil von 0,65 Prozent der Gesamtbevölkerung entspricht. In Zukunft ist daher unter den gegebenen Rahmenbedingungen eine durchschnittliche Nettomigration in dieser Größenordnung zu erwarten.

Die hier skizzierte Entwicklung der drei Determinanten Fertilität, Lebenserwartung und Nettomigration legt den Schluss nahe, dass sich der Trend, der hinsichtlich des Altersaufbaus der Bevölkerung in der Vergangenheit zu beobachten war (vgl. Tabelle 1), auch in Zukunft fortsetzen wird: Der Anteil jüngerer Menschen an der Gesamtbevölkerung wird aufgrund der niedrigen Fertilität weiter zurückgehen oder auf tiefem Niveau verharren, während der Anteil älterer Menschen mit der steigenden Lebenserwartung deutlich zunehmen wird. Wie es angesichts dieses so genannten doppelten Alterungsprozesses um die langfristige Nachhaltigkeit der liechtensteinischen Sozialversicherungssysteme bestellt ist, wird anhand der Ergebnisse der Generationenbilanz 2007 im folgenden Abschnitt dargestellt.

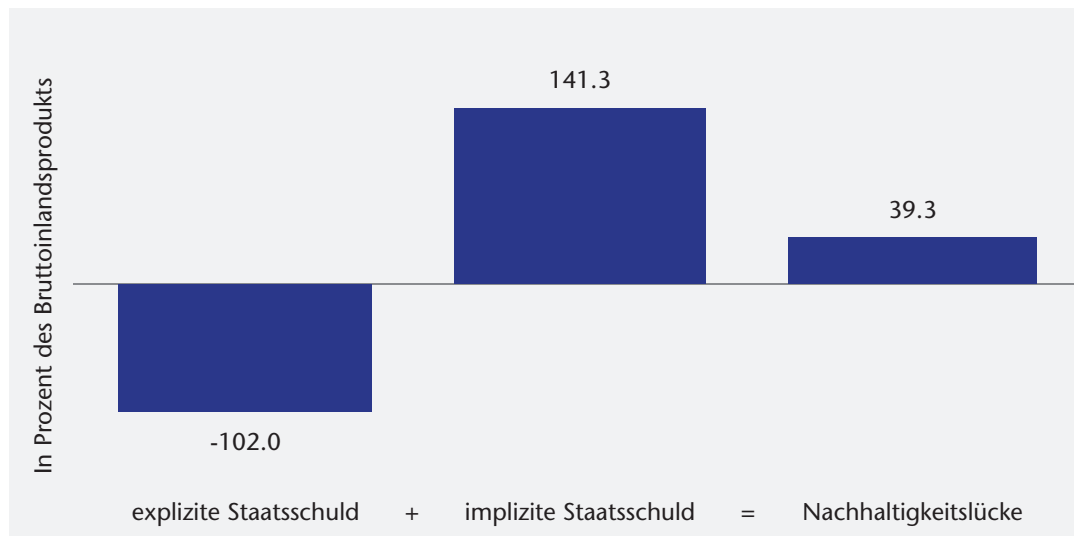
DIE LANGFRISTIGE NACHHALTIGKEIT DER LIECHTENSTEINISCHEN SOZIALVERSICHERUNGSSYSTEME – ERGEBNISSE DER GENERATIONENBILANZ 2007

Bei der Generationenbilanzierung handelt es sich um ein Instrument, anhand dessen die langfristige Nachhaltigkeit der staatlichen Finanzen gemessen werden kann. Nachhaltigkeit bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die aktuelle Politik eines Landes dauerhaft fortgeführt werden kann, ohne dass ein persistentes Finanzierungsdefizit besteht.¹¹ Die von Raffelhüschen, Moog und Gaschick 2007 erstellte erste liechtensteinische Generationenbilanz zeigt, dass die staatlichen Finanzen bzw. die Fiskalpolitik Liechtensteins im Basisjahr 2005 nicht nachhaltig ist, sondern dass eine so genannte **Nachhaltigkeitslücke** in Höhe von 39,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) vorliegt (vgl. Abbildung 2). Was bedeutet das und worauf ist diese Nachhaltigkeitslücke zurückzuführen?

¹⁰ Hierbei wurde der Wanderungssaldo von 1980 vernachlässigt. Dieser statistische Ausreißer resultiert aus dem Abgleich der Statistik mit den Daten der Liechtensteinischen Volkszählung 1980. Schließt man diesen Wert mit ein, so ergibt sich ein im Zeitablauf leicht ansteigender Trend.

¹¹ Zu Methode, Annahmen und Grenzen der Generationenbilanzierung siehe unten ausführlicher den Technischen Anhang.

Abbildung 2:
Zusammensetzung
der Nachhaltigkeits-
lücke im Referenz-
szenario des
Basisjahres 2005



Quelle: Raffelhüschen, Moog und Gaschick 2007, S. 74.

Zur Beantwortung dieser Frage ist es hilfreich sich vor Augen zu führen, wie sich die Nachhaltigkeitslücke zusammensetzt. Abbildung 2 stellt die Nachhaltigkeitslücke als die Summe aus expliziter, d.h. verbriefter Staatsschuld und impliziter Staatsschuld dar. Die **explizite Staatsschuld** bezeichnet die am Kreditmarkt aufgenommenen Kredite und ist für Liechtenstein mit -102,0 Prozent des BIP negativ: Es liegt also ein **Staatsvermögen** vor, das dämpfend auf die Nachhaltigkeitslücke wirkt. Die liechtensteinische Nachhaltigkeitslücke ist folglich auf die zweite Komponente, auf die so genannte **implizite Staatsschuld** zurückzuführen. Was heißt das?

Das Vorliegen einer impliziten Staatsschuld in Höhe von 141,3 Prozent des BIP weist darauf hin, dass die finanziellen Ansprüche aller heute und in Zukunft lebenden Generationen an den Staat Liechtenstein insgesamt betrachtet um diesen Betrag größer sind als die Steuern und Abgaben, die diese Generationen bis an ihr Lebensende an den Staat abführen werden. Mit anderen Worten: Es wird langfristig mehr aus der liechtensteinischen Staatskasse herausgenommen als in die Kasse hineingelegt. Dass dies auf Dauer nicht gut gehen kann, liegt auf der Hand: Eine solche Politik ist nicht nachhaltig und generiert daher eine Nachhaltigkeitslücke, die in irgendeiner Form von heute und/oder in Zukunft lebenden Generationen geschlossen werden muss, wenn Liechtenstein langfristig finanziell handlungsfähig bleiben will.¹²

Die umfangreichsten Finanzströme, die die Staatskasse heute und in Zukunft be-

¹² Damit steht Liechtenstein in Europa nicht allein da. Im Vergleich zu anderen europäischen Staaten befindet sich das Land in einer noch relativ komfortablen Situation, weil das gegenwärtig bestehende Staatsvermögen die Nachhaltigkeitslücke gering halten kann. Trotzdem sind für die Zukunft Ausgabenkürzungen oder Abgabenerhöhungen zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit der liechtensteinischen Fiskalpolitik unerlässlich.

lasten werden, stellen die Ansprüche an die zwei großen Zweige des Sozialversicherungssystems, d.h. an die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (AHV/IV) sowie an die staatliche Gesundheitsversorgung dar. Betrachtet man diese beiden Zweige jeweils separat, so zeigt sich, dass die zukünftig auszubehandelnden Versicherungsleistungen nicht durch die Beitrags- und Prämienzahlungen der Versicherten gedeckt werden können, wenn der Staat diese beiden Versicherungen nicht in beträchtlichem Umfang durch Staatsbeiträge stützt. Vernachlässigt man die Staatsbeiträge an die zwei Sozialversicherungszweige, so ergibt sich allein für die AHV/IV eine Nachhaltigkeitslücke von 85,7 Prozent des BIP und für die staatliche Gesundheitsversorgung eine Lücke von 126,9 Prozent des BIP.¹³ Daraus wird ersichtlich, dass hauptsächlich diese beiden Systeme für die implizite Staatsschuld und damit für die Nachhaltigkeitslücke Liechtensteins verantwortlich sind.

Die mangelnde Nachhaltigkeit der beiden großen liechtensteinischen Sozialversicherungszweige liegt maßgeblich in dem im ersten Abschnitt beschriebenen doppelten Alterungsprozess begründet. Es leuchtet unmittelbar ein, dass sich die kontinuierlich steigende Lebenserwartung, kombiniert mit einer konstant niedrigen Fertilität, negativ auf das Verhältnis von Leistungsempfängern zu Beitragszahlern bzw. das Verhältnis von älteren zu jüngeren Menschen auswirkt. So prognostizieren Raffelhüschen, Moog und Gaschick 2007, dass der Altenquotient in Liechtenstein bis zum Jahr 2050 von 21,6 Prozent (2010) auf 48,2 Prozent ansteigen wird.¹⁴ Angesichts dieser Diagnose besteht eine mögliche Strategie zur Verbesserung der Nachhaltigkeit der Sozialversicherungssysteme darin, dem doppelten Alterungsprozess entgegenzuwirken und den Anstieg des Altenquotienten zu bremsen. Da eine steigende Lebenserwartung grundsätzlich als eine wünschenswerte Entwicklung betrachtet werden dürfte, ist klar, dass die Umsetzung einer solchen Strategie nur an den beiden anderen Determinanten der Bevölkerungsentwicklung – der Fertilität und der Migration – ansetzen kann.

Auf eine Steigerung der Fertilität könnte anhand geeigneter familienpolitischer Maßnahmen hingewirkt werden. Es ist jedoch fraglich, ob eine Zunahme der Geburten unter Nachhaltigkeitsaspekten überhaupt zielführend ist.¹⁵ Anders verhält es sich hingegen mit der Migration. Im Vergleich zur Sterblichkeit und zum Geburtenverhalten hängt das Migrationsverhalten noch stärker von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, insbesondere den Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt sowie den politischen Vorgaben ab, weshalb diese Determinante leichter zu beeinflussen ist als die Fertilität. Könnte also verstärkte Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte für mehr Nachhaltigkeit in den Sozialversicherungssystemen sorgen? Welche Perspektiven Zuwanderung in dieser Hinsicht eröffnet, ist Gegenstand des folgenden Abschnitts.

13 Vgl. Raffelhüschen, Moog und Gaschick 2007, S. 75.

14 Vgl. Raffelhüschen, Moog und Gaschick 2007, S. 25. Der Altenquotient ist das Verhältnis der 65-Jährigen und Älteren zu den 20- bis 64-Jährigen.

15 Dazu weiter unten im Abschnitt „Zwei Schlussfolgerungen“.

Altersstruktur der Zuwanderer

Abbildung 3 zeigt die Altersstruktur der Zuwanderer im Vergleich zur liechtensteinischen Bevölkerung (in Prozent der jeweiligen Grundgesamtheit). Daraus wird ersichtlich, dass der Großteil der Zuwanderung im erwerbsfähigen Alter zwischen 20 und 64 Jahren erfolgt, was einem Anteil von rund drei Vierteln entspricht. Über die Hälfte der Zuwanderer (51,6 Prozent) befindet sich in einem Alter zwischen 20 und 35 Jahren.¹⁶ Trotz dieser günstigen Altersstruktur lässt sich der Anstieg des Altenquotienten dadurch kaum bremsen, da der absolute Umfang der Nettozuwanderung für eine nennenswerte Verjüngung der Bevölkerung zu gering ist.¹⁷

Vorteilhaft ist die Altersstruktur der Zuwanderer aus einem anderen Grund. Da die Zuwanderer vor allem im erwerbsfähigen Alter sind, werden sie in der Regel über den Rest ihres Lebenszyklus hinweg mehr Steuern und Beiträge an den Staat abführen als Leistungen von diesem empfangen. Man spricht in diesem Fall von einer positiven **Nettosteuerzahlung**.¹⁸ Ganz besonders trifft dies auf die sehr stark vertretene Altersgruppe der 20- bis 35-Jährigen zu, die noch am Beginn ihres Berufslebens stehen. Hinzu kommt, dass der Staat Liechtenstein für die meisten Zuwanderer keinerlei Ausbildungskosten oder andere in der Kindheit und Jugend normalerweise anfallende Kosten zu tragen hatte. Er profitiert quasi von deren Qualifikation, ohne dafür Ausgaben getätigt zu haben. Das bedeutet, dass sich die große Mehrheit der Zuwanderer rein vom Alter her durch eine positive Nettosteuerzahlung auszeichnet und somit für den Staat einen Nachhaltigkeitsgewinn darstellt, weil dadurch dem Ungleichgewicht zwischen Einnahmen und Ausgaben in der Staatskasse direkt entgegengewirkt werden kann.¹⁹

Wie groß dieser Nachhaltigkeitsgewinn insgesamt ausfällt, hängt jedoch nicht allein vom Alter der Zuwanderer ab. Die Höhe der individuellen Nettosteuerzahlung wird noch durch etliche andere Faktoren determiniert. So weisen z.B. Frauen im Durchschnitt eine geringere Nettosteuerzahlung auf als Männer. Ähnliches gilt für Ausländer im Vergleich zu Inländern. Das hängt u.a. damit zusammen, dass Frauen in der Regel weniger oft erwerbstätig sind oder Ausländer im Durchschnitt mehr Transfer-

¹⁶ Ähnlich für die Schweiz und Deutschland; vgl. dazu Raffelhüschen, Moog und Gaschick 2007, S. 94f sowie Hagist, Moog und Raffelhüschen 2011, S. 34.

¹⁷ Vgl. Hagist, Moog und Raffelhüschen 2011, S. 32.

¹⁸ Die so genannte **Nettosteuerzahlung** bezeichnet den Saldo aller Zahlungen, die ein Mensch über den Rest seines Lebens an den Staat abführt bzw. von diesem erhält. Im Gegensatz zu der im Text erwähnten positiven Nettosteuerzahlung bedeutet eine negative Nettosteuerzahlung, dass die vom Staat empfangenen Leistungen größer sind als die an den Staat abgeführten Steuern und Beiträge.

¹⁹ Dies gilt in ähnlicher Weise auch für Zupendler, wobei zu berücksichtigen ist, dass diese Gruppe in Liechtenstein nicht oder nur begrenzt der Steuerpflicht unterliegt. Im Vergleich zur Zuwanderung schmälert dies den durch Zupendler generierten Nachhaltigkeitsgewinn.

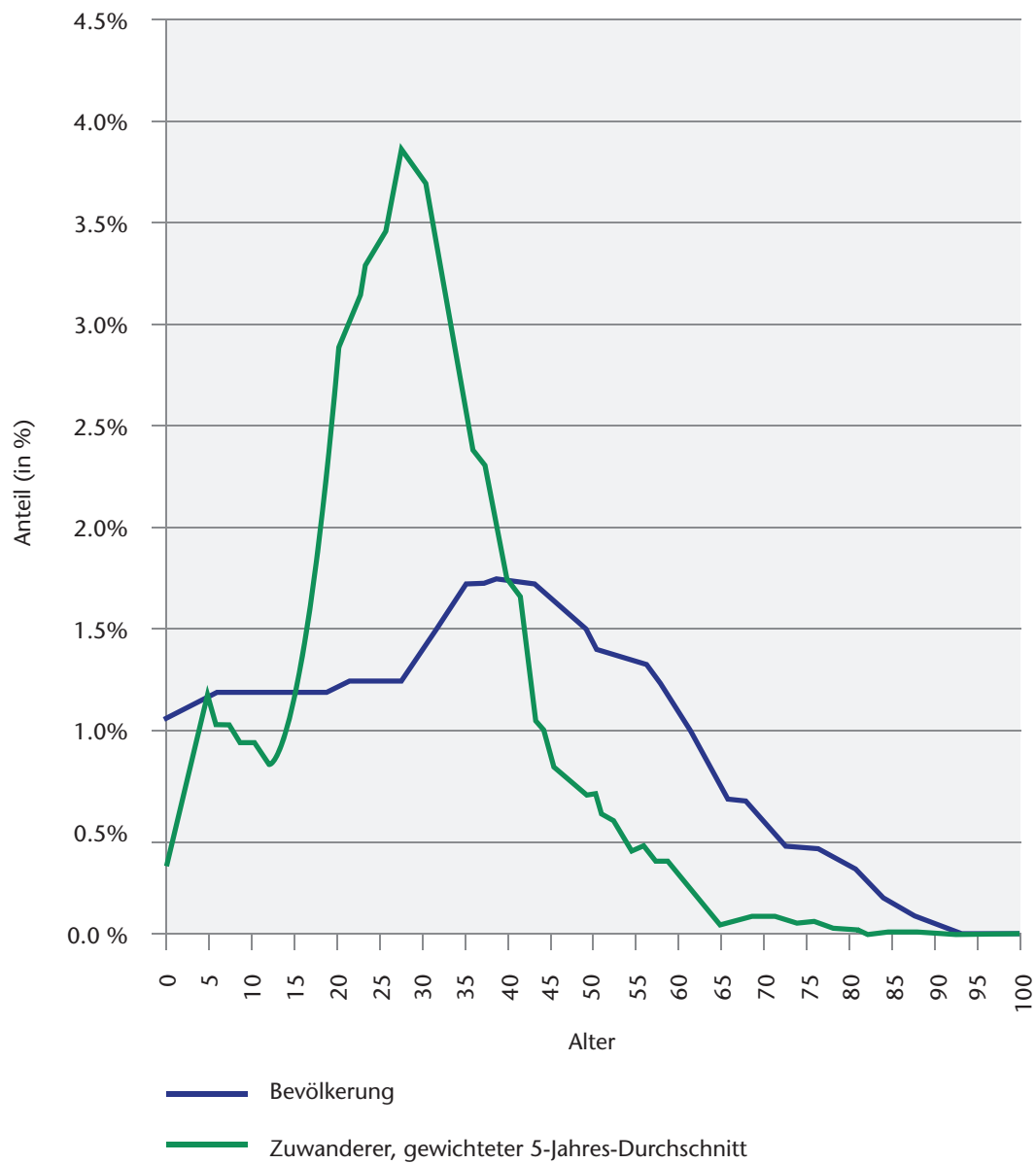


Abbildung 3:
Altersstruktur der
Zuwanderer und der
Bevölkerung
Liechtensteins

Durchschnitte 1995-2000 für die Zuwanderung bzw. 2006-2010 für die Bevölkerung²⁰

Quelle: Raffelhüschen, Moog und Gaschick 2007, S. 95, eigene Darstellung.

²⁰ In Liechtenstein existiert bislang keine Migrationsstatistik. Die Altersstruktur der Zuwanderer nach Liechtenstein wurde daher anhand von Daten der Liechtensteinischen Volkszählung 2000 (vgl. Amt für Volkswirtschaft 2005) rekonstruiert, Daten der Liechtensteinischen Volkszählung 2010 waren zum Zeitpunkt der Abfassung dieser Studie noch nicht verfügbar. Dazu ausführlicher im Technischen Anhang.

leistungen empfangen (z.B. höhere Arbeitslosenquote).²¹ Daran wird deutlich, dass der Umfang der Arbeitsmarktpartizipation, die Qualifikation und damit die Entlohnung der Zuwanderer weitere wichtige Faktoren darstellen, die die Höhe der individuellen Nettosteuerzahlung entscheidend beeinflussen. Wie sich diese Faktoren auf die langfristige Nachhaltigkeit auswirken, wird im Folgenden erläutert.

Zwei Effekte der Zuwanderung

Sowohl die ständige Bevölkerung als auch die Zuwanderer zeichnen sich – wie vorstehend beschrieben – durch bestimmte soziodemographische Merkmale aus, die sich wie die Altersstruktur in der Regel voneinander unterscheiden, so dass beide Gruppen unterschiedlich hohe Nettosteuerzahlungsprofile aufweisen. Kommt nun die Gruppe der Zuwanderer mit ihrer anderen Altersstruktur und ihrer differierenden Soziodemographie zur ständigen Bevölkerung hinzu, so treten in Bezug auf die fiskalische Nachhaltigkeit zwei Effekte auf: 1. ein struktureller Effekt und 2. ein demographischer Effekt.

1. Der **strukturelle Effekt** besteht darin, dass sich aufgrund der unterschiedlichen Altersstruktur und verschiedenen Soziodemographie der Zuwanderer die Nettosteuerzahlung des Durchschnittsbürgers verändert. Dies kann sich sowohl negativ als auch positiv auf die Nachhaltigkeit der Sozialversicherungssysteme auswirken. Zeichnet sich beispielsweise der durchschnittliche Zuwanderer dadurch aus, dass er weniger Sozialbeiträge zahlt als ein durchschnittlicher Ortsansässiger, so wird sich die Nettosteuerzahlung des Durchschnittsbürgers und damit die Nachhaltigkeit der Sozialwerke durch die Zuwanderung verringern. Ist der durchschnittliche Zuwanderer dagegen gesünder als der durchschnittliche Ortsansässige, so beansprucht er weniger Gesundheitsleistungen, was sich positiv auf die Nettosteuerzahlung des Durchschnittsbürgers und die Nachhaltigkeit auswirkt.

2. Beim **demographischen Effekt** handelt es sich um einen reinen Skaleneffekt. Zuwanderung erhöht die Bevölkerungszahl und damit die Anzahl Köpfe, die die aus der Nachhaltigkeitslücke resultierenden finanziellen Lasten des Staates zu tragen haben. Steigt aber die Anzahl Einwohner, so verringert sich der Beitrag pro Kopf, den die Mitglieder heute lebender und zukünftiger Generationen zur Schließung der Nachhaltigkeitslücke, also zur Wiederherstellung der langfristigen finanziellen Handlungsfähigkeit des Staates, leisten müssen.

Der Gesamteffekt der Zuwanderung auf die Nachhaltigkeit der Sozialversicherungssysteme hängt davon ab, 1. ob der strukturelle Effekt positiv oder negativ ausfällt und 2. welcher Effekt den anderen dominiert. Für Liechtenstein zum strukturellen Effekt detaillierte Berechnungen anzustellen, ist in dieser Studie gegenwärtig nur begrenzt möglich – einerseits aus Zeitgründen, andererseits aufgrund fehlender Daten zum

²¹ Wie in den meisten europäischen Ländern liegt die Erwerbsquote der Frauen mit 40,2 Prozent in 2010 auch in Liechtenstein unter der der Männer von 59,8 Prozent (vgl. Amt für Statistik 2011c, S. 10). Die Arbeitslosenquote liegt für Ausländer 2010 bei 3,5 Prozent, für Liechtensteiner bei 1,6 Prozent.

soziodemographischen Profil der Zuwanderer. Aufgrund der günstigen Altersstruktur der Zuwanderung kann man tendenziell jedoch von einem positiven strukturellen Effekt ausgehen. Um genauere Aussagen über den Gesamteffekt der Zuwanderung machen zu können, werden im Folgenden mittels Generationenbilanzierung verschiedene Wanderungsszenarien berechnet, die die Wirkung unterschiedlich hoher Wanderungssaldi auf die fiskalische Nachhaltigkeit Liechtensteins aufzeigen und zumindest den demographischen Effekt illustrieren können.

Drei Wanderungsszenarien für Liechtenstein

Die drei Wanderungsszenarien, die den Effekt der Zuwanderung nach Liechtenstein auf die langfristige Nachhaltigkeit des Staates bzw. der Sozialversicherungssysteme veranschaulichen sollen, entsprechen hinsichtlich der gewählten Wanderungssaldi der Studie „Bevölkerungsszenarien für Liechtenstein“²²: Das „Trend-Szenario“ unterstellt zukünftig einen leicht ansteigenden Wanderungssaldo von 230 Personen pro Jahr, im „optimistischen Szenario“ nimmt der Saldo mit 460 Personen pro Jahr erheblich zu, während er im „pessimistischen Szenario“ auf 0 Personen absinkt. Bezugspunkt für alle drei Szenarien ist das Referenzszenario der Generationenbilanz 2007, das den durchschnittlichen Wanderungssaldo der Vergangenheit in Höhe von 208 Personen pro Jahr zugrunde legt. Alle anderen Annahmen (z.B. über Fertilität

| Szenario | Referenz | Pessimistisch | Trend | Optimistisch |
|--|----------|---------------|-------|--------------|
| Nachhaltigkeitslücke (in % des BIP) | 39,3 | 55,0 | 37,6 | 20,3 |
| Weitere Nachhaltigkeitsindikatoren (in %): | | | | |
| Erhöhung der Steuern/Beiträge für alle Generationen (N1) | 2,5 | 5,0 | 2,3 | 0,9 |
| Absenkung der Leistungen für alle Generationen (N2) | 2,3 | 4,3 | 2,1 | 0,9 |

Tabelle 2: Nachhaltigkeitslücke und weitere Nachhaltigkeitsindikatoren für verschiedene Wanderungsszenarien, Basisjahr 2005

Legende: Im Referenzszenario beträgt die Nachhaltigkeitslücke 39,3 Prozent des BIP (vgl. auch oben Abbildung 3). Zur Schließung dieser Lücke müssten entweder für alle heute lebenden und zukünftigen Generationen die Steuern und Beiträge um 2,5 Prozent erhöht (N1) oder die Leistungen um 2,3 Prozent gesenkt werden (N2).

Quelle: Eigene Berechnungen.

²² Amt für Statistik 2009.

oder Lebenserwartung) unterscheiden sich in den Szenarien nicht.²³ Die Ergebnisse der anhand dieser Wanderungsszenarien durchgeführten Berechnungen sind in Tabelle 2 zusammengefasst.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Nachhaltigkeitslücke des Gesamtstaats ausgehend vom Referenzszenario mit zunehmendem (abnehmendem) Wanderungssaldo kleiner (größer) wird. Dies gilt auch für die isoliert berechneten Nachhaltigkeitslücken der Sozialversicherungszweige AHV/IV und staatliche Gesundheitsversorgung (hier nicht dargestellt). Das bedeutet, dass verstärkte Zuwanderung für die Nachhaltigkeit sowohl der liechtensteinischen Fiskalpolitik im Allgemeinen als auch der Sozialversicherungssysteme im Besonderen grundsätzlich gewinnbringend ist.

Ersichtlich wird dies auch an den weiteren in Tabelle 2 dargestellten Nachhaltigkeitsindikatoren. Beide Indikatoren beschreiben fiktive Maßnahmen, die zur Schließung der Nachhaltigkeitslücke ergriffen werden könnten: Beispielsweise könnten für alle heute und in Zukunft lebenden Generationen die Steuern und Beiträge erhöht werden (N1). Alternativ könnten für alle Generationen die Leistungen gesenkt werden (N2). Für beide Indikatoren zeigen die Ergebnisse, dass ein zunehmender (abnehmender) Wanderungssaldo die zukünftige finanzielle Mehrbelastung, die bei der Schließung der Nachhaltigkeitslücke entsteht, reduziert (erhöht).

Diskussion der Ergebnisse

Die Ergebnisse der Berechnungen machen deutlich, dass Zuwanderung grundsätzlich einen positiven Beitrag zur langfristigen Nachhaltigkeit der liechtensteinischen Sozialversicherungssysteme leistet. Dennoch ist es unerlässlich, sich vor diesem Hintergrund nochmals die zwei grundlegenden Effekte der Zuwanderung (vgl. Abschnitt „Zwei Effekte der Zuwanderung“ weiter oben) zu vergegenwärtigen.

Der demographische Effekt ist an den Indikatoren N1 und N2 eindeutig zu erkennen: Wenn die liechtensteinische Bevölkerung durch Zuwanderung größer wird, verteilt sich die zukünftige Mehrbelastung zur Schließung der Nachhaltigkeitslücke auf mehr Schultern, wodurch Steuern und Beiträge weniger stark ansteigen bzw. Leistungen weniger stark gesenkt werden müssen. Der strukturelle Effekt hingegen, der die Auswirkungen von Altersstruktur und Soziodemographie der Zuwanderer auf die Nachhaltigkeit erfasst, zeigt sich in den Berechnungen nicht zur Gänze, da aufgrund der Datenlage nur die Altersstruktur der Zuwanderer berücksichtigt werden konnte. Diese wirkt erwartungsgemäß positiv auf die Nachhaltigkeit, indem sich die Nach-

²³ Der Fokus auf einen Parameter (wie hier den Wanderungssaldo) bei gleich bleibenden anderen Parametern macht gerade die Stärke der Generationenbilanzierung aus: So lässt sich die Wirkung dieses einen Parameters völlig isoliert von anderen Einflüssen herauskristallisieren. Aus diesem Grund wurde bewusst auf eine gleichzeitige Analyse der für Liechtenstein so wichtigen Zupendlerströme verzichtet. Die Nettosteuerzahlungen der Zupendler sind in der Generationenbilanz allerdings berücksichtigt, und zwar in der Weise, dass sie auf die bestehende Bevölkerung verteilt werden. Eine Untersuchung der Wechselwirkungen zwischen Zuwanderung und Pendlerbewegungen stellt ein weiteres interessantes und fruchtbringendes Forschungsprojekt dar.

haltigkeitslücke bei verstärkter Zuwanderung verringert (vgl. Tabelle 2). Darüber, wie andere soziodemographische Merkmale der Zuwanderer die Nachhaltigkeit des liechtensteinischen Staates bzw. der Sozialversicherungssysteme beeinflussen, lassen sich hier allerdings nur Vermutungen anstellen. Geht man realistischerweise davon aus, dass die meisten Zuwanderer Ausländer sind, so können die soziodemographischen Merkmale der ausländischen Bevölkerung Liechtensteins erste Rückschlüsse über die Art des strukturellen Effekts erlauben. Dazu zwei Beispiele: Die Lohnstruktur der erwerbstätigen Ausländer in Liechtenstein von 2003 zeigt, dass diese Personengruppe über alle Altersklassen hinweg einen höheren Durchschnittslohn als Liechtensteiner der entsprechenden Altersklassen aufweist.²⁴ Daraus kann man schließen, dass der durchschnittliche Zuwanderer, wenn er in Liechtenstein erwerbstätig wird, mehr Steuern und Beiträge zahlt als der durchschnittliche Liechtensteiner und folglich in dieser Hinsicht einen Nachhaltigkeitsgewinn darstellt. Das Gegenteil ist der Fall, wenn man sich vor Augen führt, dass die Arbeitslosenquote in Liechtenstein 2010 für Ausländer mit 3,5 Prozent höher ist als für Liechtensteiner (1,6 Prozent).

Die Unsicherheit über Größe und Vorzeichen des strukturellen Effekts der Zuwanderung in Liechtenstein macht deutlich, dass verstärkte Zuwanderung nicht notwendigerweise einen Nachhaltigkeitsgewinn in der Höhe generieren muss, wie die Ergebnisse im Abschnitt „Drei Wanderungsszenarien“ weiter oben nahelegen. Zwar ist es angesichts des starken demographischen Effekts und der günstigen Altersstruktur sehr wahrscheinlich, dass langfristig die Nachhaltigkeit der Sozialversicherungssysteme durch Zuwanderung zunimmt, doch ist der Gesamteffekt möglicherweise geringer als erhofft.²⁵

ZWEI SCHLUSSFOLGERUNGEN

Erstens: Angesichts des nicht unerheblichen strukturellen Effekts der Zuwanderung bietet es sich geradezu an, diesen Effekt positiv zu beeinflussen. Eine Möglichkeit, dies zu erreichen, ist die verbesserte Integration ausländischer Zuwanderer und ihrer Nachkommen. Maßnahmen wie beispielsweise der Förderung des Ausbildungs- und Qualifikationsniveaus der Zuwanderer, der Vermittlung der deutschen Sprache bei Nichtmuttersprachlern sowie der gezielten Unterstützung bei der Arbeitssuche kommt dabei ein wichtiger Stellenwert zu. Dadurch wird u.a. die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass Zuwanderer, insbesondere im Rahmen des so genannten Familiennachzugs, schnell auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen und somit keine staatlichen Transferleistungen in Anspruch nehmen müssen, sondern regulär Abgaben leisten. Mit

²⁴ Die vorliegenden Daten zur Lohnstruktur der Erwerbstätigen in Liechtenstein wurden in der Generationenbilanz 2007 verwendet und sind der Versicherungstechnischen Prüfung 2000-2004 der AHV entnommen (vgl. Libera 2005). Neuere Daten waren bis zur Fertigstellung dieser Teilstudie nicht verfügbar; auf die Liechtensteinische Lohnstatistik konnte nicht zurückgegriffen werden, da sie ausschließlich auf den Medianlohn abstellt, hier aber der Durchschnittslohn betrachtet wird.

²⁵ Dies ist beispielsweise für Deutschland der Fall, wobei zu berücksichtigen ist, dass dort zumindest in der Vergangenheit die durchschnittliche Nettosteuerzahlung eines Zuwanderers geringer ist als die eines durchschnittlichen Ortsansässigen; vgl. dazu Hagist, Moog und Raffelhüschen 2011.

anderen Worten: Durch verbesserte Integration kann der durchschnittliche Zuwanderer die Staatsfinanzen stärken, d.h. der strukturelle Effekt der Zuwanderung wirkt positiv und damit gewinnbringend auf die fiskalische Nachhaltigkeit des Landes. In diesem Sinne liegt es im Eigeninteresse Liechtensteins, ausländische Zuwanderer in den genannten Punkten optimal zu unterstützen. An dieser Stelle sollte nicht unerwähnt bleiben, dass der strukturelle Effekt und damit die Nachhaltigkeit durch die Abwanderung qualifizierter inländischer Hochschulabgänger negativ beeinflusst wird (so genannter Brain-Drain). Um die fiskalische Nachhaltigkeit des Landes zu steigern, sollten folglich zugleich auch Anreize für den Verbleib dieser Fachkräfte in Liechtenstein geschaffen werden.

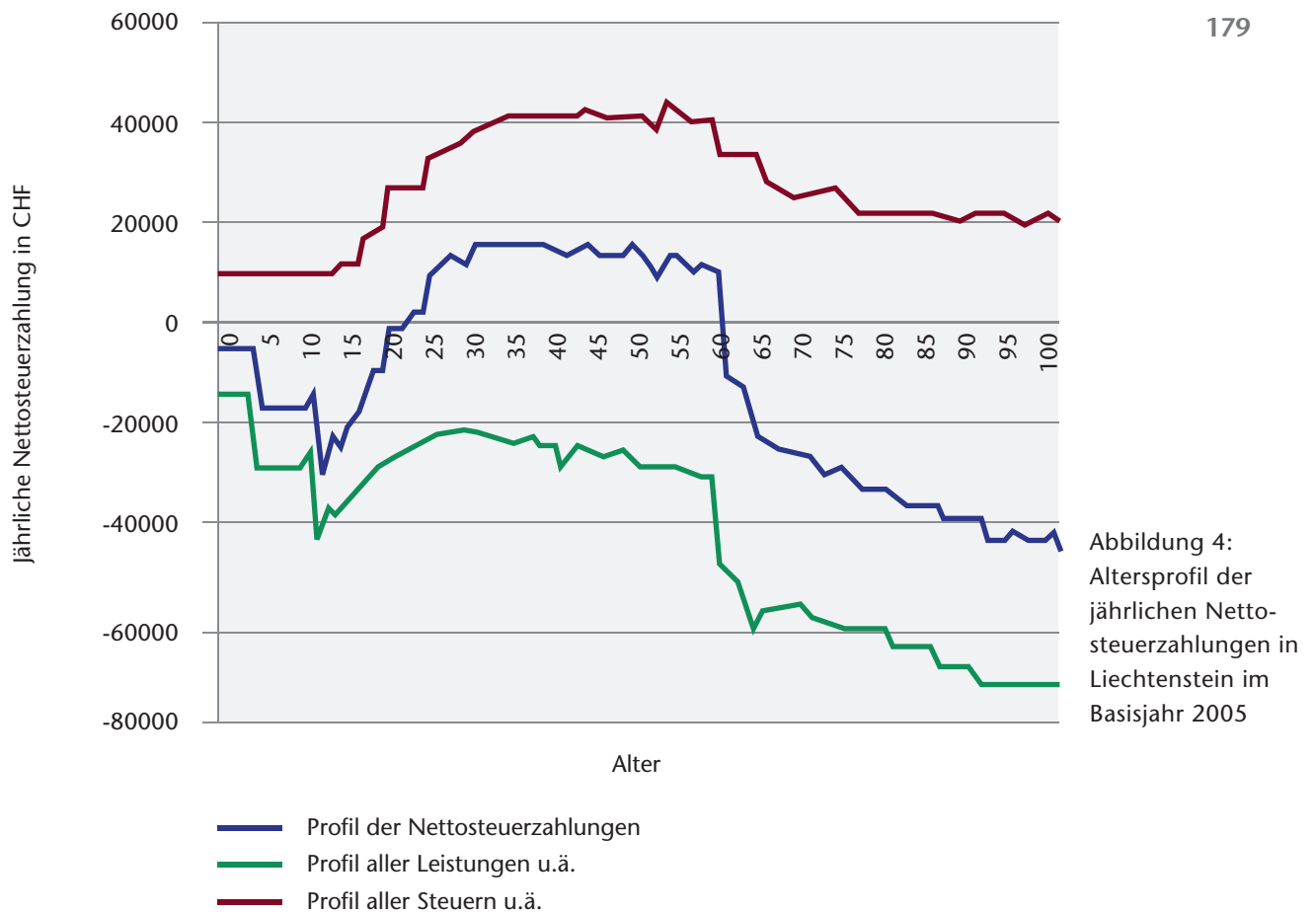
Zweitens: Verstärkte Zuwanderung allein kann das Nachhaltigkeitsproblem, vor dem die liechtensteinischen Sozialversicherungssysteme stehen, nicht lösen. Die Ursache dafür liegt in der grundsätzlichen Schieflage der gegenwärtigen Fiskalpolitik Liechtensteins. Diese Schieflage besteht darin, dass gegenwärtig jeder Neugeborene über seinen ganzen Lebenszyklus hinweg im Durchschnitt mehr Transferleistungen erhalten als im Gegenzug Steuern und Beiträge an den Staat Liechtenstein abführen wird.²⁶ An dieser politisch bedingten Nachhaltigkeitslücke können weder mehr Zuwanderer noch mehr Geburten, d.h. eine Erhöhung der Fertilität, etwas ändern. Dazu sind tiefer greifende politische Reformen notwendig, die man, soll das Land Liechtenstein langfristig seine finanzielle Handlungsfähigkeit behalten, nicht umgehen kann. Verstärkte Zuwanderung vermag in dieser Hinsicht lediglich Symptome zu lindern, Heilung kann sie letztlich nicht erwirken.

TECHNISCHER ANHANG

Methode der Generationenbilanzierung

Um ausgehend vom politischen Status Quo die langfristige Nachhaltigkeit der staatlichen Finanzen zu prüfen, wird zunächst für jeden Einwohner berechnet, welche Zahlungen er in Zukunft an den Staat abführt und welche Leistungen er in Zukunft vom Staat erhält. Der Saldo dieser zukünftigen Zahlungen und Leistungen ergibt die so genannte **Nettosteuerzahlung** des Einwohners. Ob diese Nettosteuerzahlung positiv oder negativ ist, hängt unter anderem davon ab, wie alt der Einwohner ist. So wird ein zum Betrachtungszeitpunkt durchschnittlich 30-Jähriger eine positive Nettosteuerzahlung aufweisen: Über den Rest seines Lebens wird er mehr Steuern und Beiträge an den Staat zahlen, als er von diesem an Leistungen bekommen wird, da er noch am Anfang seines Erwerbslebens steht und somit den größten Teil seiner zu leistenden Steuerzahlungen noch vor sich hat. Anders verhält es sich beispielsweise bei einem durchschnittlich 65-jährigen Einwohner, dessen Nettosteuerzahlung

²⁶ Vgl. Raffelhüschen, Moog und Gaschick 2007, S. 35. Diese Schieflage ist in den meisten europäischen Ländern zu beobachten. Vgl. z.B. Hagist, Moog und Raffelhüschen 2011, S. 31, die die gleiche fiskalpolitische Schieflage für Deutschland diagnostizieren.



Quelle: Raffelhüschen, Moog und Gaschick 2007, S. 23.

negativ ist: Er wird über den Rest seines Lebens mehr Leistungen vom Staat erhalten als Zahlungen an diesen abführen, da er am Anfang seiner Ruhestandsphase steht, somit vor allem Rentenleistungen empfangen und kaum mehr Abgaben leisten wird. Die jährlichen Nettosteuerzahlungen eines durchschnittlichen Einwohners in Liechtenstein sind in Abbildung 4 in Form eines Altersprofils dargestellt.

Anhand dieses Altersprofils lassen sich sodann für alle heute und in Zukunft in Liechtenstein lebenden Einwohner eines jeden Alters die jeweiligen Nettosteuerzahlungen über den Rest ihres Lebens berechnen und aufsummieren. Die Summe dieser Nettosteuerzahlungen wird als **implizite Staatsschuld** bezeichnet und umfasst die unverbrieften, d.h. schwebenden Ansprüche aller heute und in Zukunft lebenden Generationen an zukünftige staatliche Budgets, wie z.B. Rentenansprüche u.ä. Zählt

man zu dieser Summe die *explizite, verbrieft* Staatsschuld²⁷ hinzu, erhält man die so genannte *Nachhaltigkeitslücke*:

implizite Staatsschuld + explizite/verbrieft Staatsschuld = Nachhaltigkeitslücke

Anhand der Nachhaltigkeitslücke lässt sich festmachen, ob die staatlichen Finanzen bzw. die Fiskalpolitik eines Staates nachhaltig ist oder nicht. Die Fiskalpolitik kann dann als nachhaltig bezeichnet werden, wenn sie „bis in alle Ewigkeit“ fortgeführt werden kann, ohne dass ein persistentes Finanzierungsdefizit besteht, d.h. mit anderen Worten, wenn die Nachhaltigkeitslücke null ist.

Annahmen und Grenzen der Generationenbilanzierung

Die Berechnungen basieren auf der Annahme, dass die gegenwärtige Politik, d.h. die Politik des Status Quo bzw. des Basisjahres, unverändert bis in alle Zukunft fortgeführt wird. In diesem Sinne kann die Generationenbilanzierung nicht als Prognose für die Entwicklung der Staatsfinanzen verwendet werden. Sie dient vielmehr als Indikator dafür, ob eine derartige dauerhafte Fortführung der Politik des Status Quo überhaupt durchführbar und damit nachhaltig ist. Politikänderungen – wie in der vorliegenden Teilstudie die Höhe des Wanderungssaldos – können demgegenüber gesondert untersucht werden; dann zeigt die Generationenbilanzierung, wie sich bestimmte Politikmaßnahmen langfristig auf die Staatsfinanzen auswirken. Des Weiteren fußt die Generationenbilanzierung auf den Annahmen des neoklassischen Paradigmas, das u.a. vorausschauende, rationale Wirtschaftssubjekte und die Gültigkeit der so genannten Lebenszyklushypothese (d.h. Individuen planen über ihren gesamten Lebenszyklus) unterstellt. Grenzen der Generationenbilanzierung liegen u.a. darin, dass individuelle Verhaltensreaktionen und damit verbundene steuerliche Verzerrungen nicht berücksichtigt werden können. Die Güte der Ergebnisse hängt außerdem davon ab, wie verlässlich die verfügbaren Daten sind, welche Diskontrate für die Berechnungen verwendet wird und wie stark die konjunkturellen Einflüsse im Basisjahr sind.²⁸

Datengrundlage für die Altersstruktur der Zuwanderer in Abbildung 3

Für Liechtenstein sind bislang keine altersspezifischen Daten zur Zu- und Abwanderung bzw. zur Nettomigration verfügbar (ein Desiderat, das hoffentlich bald behoben werden kann). Die altersspezifische Nettomigration eines bestimmten Jahres kann jedoch indirekt aus Daten zum Bevölkerungsbestand zu Beginn und am Ende des Jahres sowie aus Daten zur Anzahl der Sterbefälle dieses Jahres berechnet werden. Allerdings ergeben sich bei dieser Vorgehensweise Probleme aufgrund zu geringer Fallzahlen und in Einzelfällen nicht besetzter Altersklassen. Daher wurde zur Erstellung

²⁷ Die explizite bzw. verbrieft Staatsschuld bezeichnet die am Kreditmarkt aufgenommenen staatlichen Kredite.

²⁸ Vgl. dazu Raffelhüschen, Moog und Gaschick 2007, S. 16-21.

der Altersstruktur der Zuwanderer in Abbildung 3 auf Daten der Liechtensteinischen Volkszählung 2000 zurückgegriffen. Diese Daten beziehen sich auf einen Zuzug aus dem Ausland in einem Zeitraum von 5 Jahren. Aus diesen Daten wurde der in Abbildung 3 dargestellte gewichtete 5-Jahres-Durchschnitt berechnet, dem die Annahme unterliegt, dass von den befragten Personen im Alter x jeweils ein Fünftel im Alter von $x-4$, $x-3$, $x-2$, $x-1$ und x zugewandert ist. Der Vergleich des Zuwanderungsverhaltens in Liechtenstein mit dem in der Schweiz zeigt für die entsprechenden Zeiträume eine weitgehende Übereinstimmung, so dass die so rekonstruierte Altersstruktur der Zuwanderer als verlässlich angesehen werden kann.²⁹

²⁹ Vgl. dazu Raffelhüschen, Moog und Gaschick 2007, S. 93-95.

Amt für Statistik (2009). Bevölkerungsszenarien für Liechtenstein. Für den Zeitraum 2005 bis 2050. Vaduz: Amt für Statistik.

Amt für Statistik (2011a). Volkszählung 2010. Erste Ergebnisse. Vaduz: Amt für Statistik.

Amt für Statistik (2011b). Zivilstandsstatistik 2010. Vaduz: Amt für Statistik.

Amt für Statistik (2011c). Beschäftigungsstatistik 2010. Vaduz: Amt für Statistik.

Amt für Volkswirtschaft (2005). Liechtensteinische Volkszählung 2000. Band 3: Bevölkerungswanderung. Vaduz: Amt für Volkswirtschaft, Abteilung Statistik.

Bundesamt für Statistik (2010). Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz 2010-2060. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique (OFS).

Eurostat (2011a). Lebenserwartung bei der Geburt nach Geschlecht. Brüssel: Europäische Kommission. <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00025&language=de>>.

Eurostat (2011b). Rate des Wanderungssaldos einschließlich Anpassungen. Brüssel: Europäische Kommission. <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=de&pcode=tsdde230>>.

Hagist, Christian; Moog, Stefan; Raffelhüschen, Bernd (2011). Die fiskalische Nachhaltigkeit der Zuwanderung in Deutschland – Eine Analyse anhand der Generationenbilanzierung. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik (Jg. 60) (H. 1), S. 24-47.

Landtag des Fürstentums Liechtenstein (2011). Protokoll über die öffentliche Landtagssitzung vom 18./19./20. Mai 2011. Traktandum 4: Interpellationsbeantwortung zur aktuellen und zukünftigen Zulassungs- und Einwanderungspolitik (Nr. 38/2011). Vaduz, S. 607-625.

Libera (2005). Liechtensteinische Alters- und Hinterlassenenversicherung. Versicherungstechnische Prüfung 2000-2004. Zürich.

Raffelhüschen, Bernd; Moog, Stefan; Gaschick Lucia (2007). Zur Nachhaltigkeit der liechtensteinischen Fiskal- und Sozialpolitik: Eine Generationenbilanz. Studie des Forschungszentrums Generationenverträge im Auftrag der Regierung des Fürstentums Liechtenstein. Freiburg/Breisgau: Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.

Statistisches Bundesamt (2009). Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

LIECHTENSTEINISCHE AUSLÄNDER- POLITIK: ZWISCHEN WUNSCH- DENKEN UND WIRKLICHKEIT

Dr. Martina Sochin D'Elia, Historikerin, Forschungsbeauftragte am Liechtenstein-Institut, Barend. Forschungsschwerpunkte sind Fragen zur Migration, Integration sowie zum Flüchtlingswesen Liechtensteins sowie zu den schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen im 20. Jahrhundert.

martina.sochin@liechtenstein-institut.li / www.liechtenstein-institut.li

| | |
|--|-----|
| EINLEITUNG | 186 |
| RESTRIKTIVE ZUWANDERUNGSPOLITIK UND BEGRENZUNGS- VERORDNUNGEN | 188 |
| RESTRIKTIVE EINBÜRGERUNGSPOLITIK | 195 |
| FAZIT | 204 |
| LITERATUR | 206 |

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges setzte in Liechtenstein ein bis anhin nicht gekanntes Wirtschaftswachstum ein. Damit einher stieg der Ausländeranteil an der liechtensteinischen Wohnbevölkerung von 16,1 Prozent im Jahr 1941 bis zum vorerst letzten Höhepunkt von 39,1 Prozent im Jahr 1995. Per 31. Dezember 2010 betrug der Ausländeranteil 33,2 Prozent.

Tabelle 1:
Wohnbevölkerung
und Ausländeranteil
1784–2010

| Jahr | Wohnbevölkerung | davon Ausländer ¹ | Ausländeranteil in % |
|------|-----------------|------------------------------|-------------------------|
| 1784 | 4'400 | 83 | 1.9 |
| 1815 | 6'117 | 137 | 2.2 |
| 1852 | 8'162 | 223 | 2.7 |
| 1861 | 7'394 | 334 | 4.5 |
| 1874 | 7'556 | 575 | 7.6 |
| 1880 | 8'095 | 706 | 8.7 |
| 1891 | 7'864 | 861 | 10.9 |
| 1901 | 7'531 | 1'112 | 14.8 |
| 1911 | 8'693 | 1'350 | 15.5 |
| 1921 | 8'841 | 996 | 11.3 |
| 1930 | 9'948 | 1'691 | 17.0 |
| 1941 | 11'094 | 1'785 | 16.1 |
| 1950 | 13'757 | 2'751 | 20.0 |
| 1960 | 16'628 | 4'143 | 24.9 |
| 1970 | 21'350 | 7'046 | 33.0 |
| 1980 | 25'215 | 9'032 | 36.9 |
| 1990 | 29'032 | 10'909 | 37.6 |
| 1995 | 30'923 | 12'083 | 39.1 |
| 2000 | 33'307 | 12'192 | 36.6 |
| 2005 | 34'905 | 11'917 | 34.1 |
| 2010 | 36'149 | 12'004 | 33.2 |

Quelle: Marxer, Ausländer, in: HLFL; für das Jahr 2010 siehe Volkszählung 2010.

¹ Ausländer, die in Liechtenstein vor 1864 als Beamte, Geistliche oder Lehrer angestellt waren, galten als Staatsangehörige und zählten deshalb in den Statistiken nicht als Ausländer. Siehe dazu: Geiger, Die Ausländer in der Geschichte des Fürstentums Liechtenstein, 19.

Der völlig ausgetrocknete liechtensteinische Arbeitsmarkt hatte ab den 1950er Jahren zunehmend ausländische Arbeitskräfte angezogen, die hauptsächlich als Jahresaufenthalter, Saisoniers oder Grenzgänger nach Liechtenstein kamen.² Niederlassungsbewilligungen jedoch erteilte Liechtenstein äusserst restriktiv. Liechtenstein profitierte vom Rückgriff auf die ausländischen Arbeitskräfte mit befristeter Aufenthaltsbewilligung; das „Wirtschaftswunder Liechtenstein“³ wäre ohne sie nicht möglich gewesen. Die Herkunft der Arbeitskräfte aus dem Ausland weitete sich nach und nach von den umliegenden Ländern Österreich, der Schweiz und Deutschland auf Südeuropa (Italien, Spanien, Portugal, Griechenland) und Ostmitteleuropa (Ex-Jugoslawien) sowie die Türkei aus, was sich auch in der heutigen Bevölkerungsstruktur widerspiegelt. Laut Bevölkerungsstatistik sind die fünf grössten im heutigen Liechtenstein wohnhaften Ausländergruppen Personen aus der Schweiz, Österreich, Deutschland, Italien und an fünfter Stelle aus der Türkei.⁴

| Jahr | Total | Schweiz | Öster. | Deut. | Italien | Tür. ⁵ | Port. ⁶ | Jug. ⁷ | Span. | Griech. | Andere |
|------|--------|---------|--------|-------|---------|-------------------|--------------------|-------------------|-------|---------|--------|
| 1970 | 6'719 | 2'429 | 1'858 | 1'165 | 707 | - | - | 101 | 149 | 69 | 241 |
| 1980 | 9'246 | 4'141 | 2'029 | 1'095 | 880 | 307 | - | 293 | 122 | 88 | 291 |
| 1990 | 10'218 | 4'426 | 2'122 | 1'021 | 858 | 554 | 161 | 385 | 193 | 95 | 403 |
| 1995 | 12'083 | 4'863 | 2'224 | 1'114 | 901 | 771 | 302 | - | 234 | 91 | 1'583 |
| 2000 | 11'320 | 3'805 | 2'006 | 1'131 | 1'028 | 887 | 446 | - | 367 | 82 | 1'568 |
| 2005 | 11'917 | 3'617 | 2'045 | 1'178 | 1'208 | 894 | 561 | - | 461 | 76 | 1'877 |
| 2010 | 12'004 | 3'586 | 2'057 | 1'319 | 1'148 | 778 | 620 | - | 326 | 62 | 2'108 |

Tabelle 2 und 3:
Ständige ausländische
Wohnbevölkerung
nach Staatsangehörig-
keit 1970–2010

| Jahr | Total | Bosnien-Herzegowina | Serbien und Montenegro. | Kroatien. | Restliche Andere |
|------|-------|---------------------|-------------------------|-----------|------------------|
| 2010 | 2'108 | 303 | 203 | 131 | 1'471 |

Quelle: Marxer, Ausländer, in: HLFL; Bevölkerungsstatistik 2011, 28–29.

² Migration nach Liechtenstein fand ebenso durch Eheschliessungen oder aber im Rahmen von Flüchtlingsaufnahmen statt. Da diese beiden Gruppen nur sehr beschränkt über eine Ausländerpolitik steuerbar sind, werden sie in diesem Beitrag weitgehend ausgeklammert.

³ Merki 2007.

⁴ Bis heute kann die Zuwanderung nach Liechtenstein nur ansatzweise über die Bevölkerungsstatistik nachvollzogen werden, die die jeweiligen in Liechtenstein wohnhaften Nationalitäten aufführt. Eine nach dem Herkunftsland aufgeschlüsselte „Zuwanderungsstatistik“ existiert nicht, ebenso wenig die Aufschlüsselung nach der Art der Zuwanderung (beispielsweise Heirats- oder Arbeitsmigration etc.). Deren Einführung wäre gerade im Hinblick auf eine zukünftige Zuwanderungs- bzw. Ausländerpolitik erstrebenswert.

⁵ Bis 1979 unter „Andere“ aufgeführt.

⁶ Bis 1989 unter „Andere“ aufgeführt.

⁷ Aufgrund der ab den 1990er Jahren in den liechtensteinischen Bevölkerungsstatistiken sich ständig veränderten Definition von „Jugoslawien“ werden die Zahlen an dieser Stelle wegen der fehlenden Vergleichbarkeit nicht genannt. Die aus dem ehemaligen Staatsgebiet Jugoslawiens austretenden Staaten sowie der Reststaat Jugoslawien sind deshalb in der aufgeführten Tabelle ab 1995 unter „Andere“ aufgeführt.

„Überfremdung am Arbeitsplatz“ als hemmende Komponente

Die nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges einsetzende Hochkonjunktur verhalf Liechtenstein zu einem raschen Aufbau einer technologisch hochstehenden Industrie. Liechtenstein wandelte sich damit unerwartet schnell vom Agrar- zum Industriestaat. Fachleute und entsprechend ausgebildete Arbeitskräfte fehlten jedoch im Land; die eigene berufliche Ausbildung von qualifizierten Arbeitskräften steckte noch in den Kinderschuhen. Die gut qualifizierten Fachleute, die in der Folge nach Liechtenstein kamen, stammten vornehmlich aus der Schweiz und aus Deutschland. Im Gegensatz zur Schweiz, die von Anfang an in erster Linie niedrig qualifizierte Arbeitskräfte benötigte, war dies in Liechtenstein erst ab den 1960er Jahren in einem vermehrten Ausmass der Fall. Die niedrig qualifizierten Arbeitskräfte, die einen zunehmenden Bedarf in der Industrie, im Gewerbe und im Dienstleistungssektor bedienen sollten, rekrutierte Liechtenstein ab den 1960er Jahren zuerst aus dem benachbarten Österreich, dann in grossem Masse aus Italien und ab den 1980er Jahren zunehmend aus der Türkei.

Parallel zum wachsenden Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung stieg mit dem Arbeitskräftebedarf auch die Beschäftigung von Grenzgängern. Der Ausländeranteil an den Erwerbstätigen nahm damit von 1941 bis heute überproportional zu. Während er 1941 16,2 Prozent betrug, waren es im Jahr 1970 53,9 Prozent. Seit den 1990er Jahren beträgt er über 60 Prozent. Gut 50 Prozent aller liechtensteinischen Arbeitsplätze waren im Jahr 2010 mit Grenzgängern besetzt. Der Rückgriff auf Grenzgänger hatte es Liechtenstein im vergangenen halben Jahrhundert erlaubt, sich trotz ausgetrocknetem heimischem Arbeitsmarkt eine restriktive Zuwanderungspolitik zu leisten.⁹

Der restriktive Kurs in der Ausländerpolitik war Ausdruck eines Spagats zwischen der langsam sich ausbreitenden Erkenntnis über den notwendigen Zuzug von ausländischen Arbeitskräften für die expandierende liechtensteinische Industrie und das Gewerbe und dem gleichzeitig vorhandenen Wunsch nach einer möglichst weitgehenden Limitierung von Niederlassungs- und Aufenthaltsbewilligungen für Ausländer. Eng angelehnt an die Schweiz orientierte sich die liechtensteinische Zulassungspolitik bis in die 1960er Jahre am Rotationsprinzip. Demzufolge war der geplante Einsatz ausländischer Arbeitskräfte in der Schweiz beziehungsweise Liechtenstein nur von kurzer Dauer. Die Arbeitskräfte aus dem Ausland sollten nach Ablauf ihrer Aufenthaltsbewilligung durch andere, neue Arbeitskräfte aus dem Ausland ersetzt werden, um allfälligen zukünftigen Wünschen und Ansprüchen nach einem definitiven Verbleib in der Schweiz beziehungsweise Liechtenstein vorzubeugen. Durch die

⁸ Wesentliche Elemente des vorliegenden Beitrages sind zu finden bei: Sochin D'Elia 2012b.

⁹ Erhebungen zur Frage, inwieweit bei Grenzgängern überhaupt ein Interesse nach Wohnsitz in Liechtenstein besteht, sind bis anhin keine vorhanden und wären erstrebenswert.

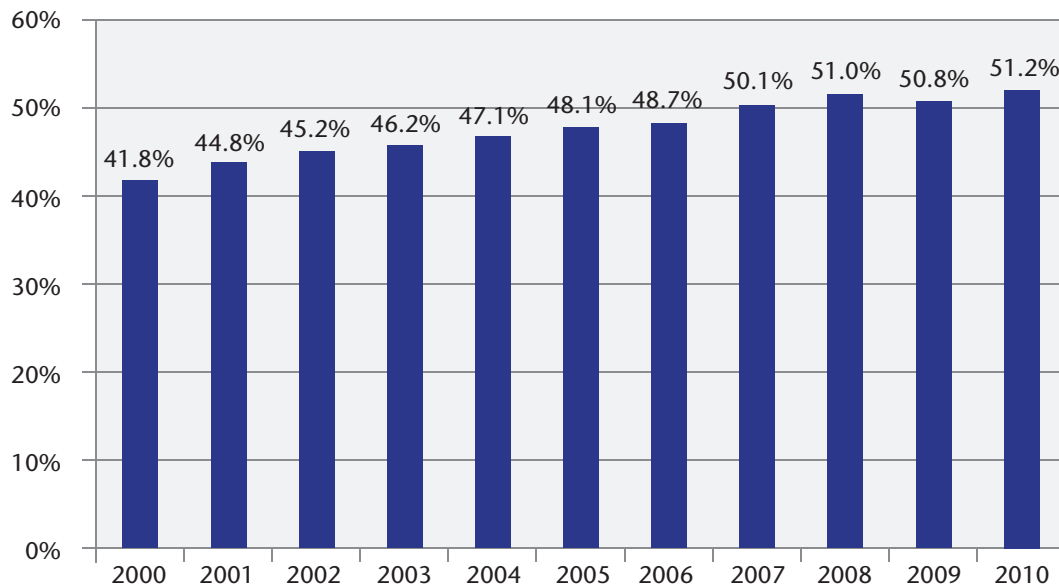


Abbildung 1:
Entwicklung Zupendler an Gesamtbeschäftigung seit 2000

Erläuterung zur Grafik:

Bis 2009: Beschäftigte mit einem Beschäftigungsgrad von 15 Prozent und mehr.

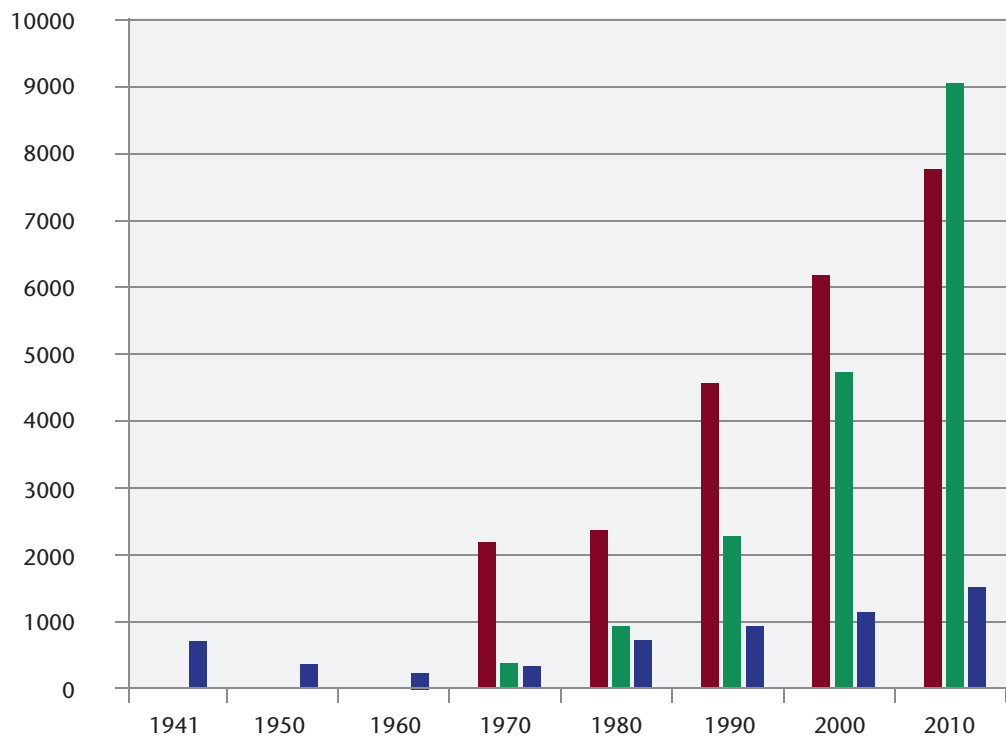
Ab 2010: Beschäftigte mit einem Beschäftigungsgrad von 2 Prozent und mehr.

Quelle: Beschäftigungsstatistik 2010, S. 15.

kurzen Aufenthalte auf Basis des Rotationsprinzips versuchte die liechtensteinische Regierung, eine Niederlassung so weit als möglich zu verhindern, und verbot den Familiennachzug bis 1968 generell.

Diskussionen über die Ausrichtung der liechtensteinischen Wirtschaftspolitik waren seit den 1960er Jahren eng an Meinungsverschiedenheiten über den einzuschlagenden Weg in der Zuwanderungspolitik geknüpft. Oder umgekehrt gesprochen: Die liechtensteinische Zuwanderungspolitik war seit der Nachkriegszeit stets auch Ausdruck der jeweiligen Wirtschaftspolitik. Wirtschaftliche Expansion war die eine Seite der Medaille, die damit verbundene befürchtete „Überfremdung“ die Kehrseite derselben. „Überfremdung am Arbeitsplatz“ war das Stichwort, das in die Auseinandersetzungen um Sinn und Notwendigkeit eines weiteren wirtschaftlichen Wachstums einfluss. Während sich das Gewerbe, der Liechtensteinische Arbeitnehmerverband und Vertreter der Fremdenpolizei für ein moderates, regional begrenztes und den Grössenverhältnissen des Landes angepasstes Wirtschaftswachstum aussprachen, plädierte in erster Linie die Industrie für eine dynamische Entwicklung als Voraussetzung für die Behauptung der Selbständigkeit Liechtensteins.

Abbildung 2:
Entwicklung Zu- und
Wegpendler seit
1941



| | | | | | | | | |
|----------------|-----|-----|-----|------|------|------|------|------|
| Grenzgänger AT | | | | 2195 | 2352 | 4672 | 6136 | 7817 |
| Grenzgänger CH | | | | 400 | 945 | 2213 | 4762 | 9082 |
| Wegpendler | 723 | 380 | 179 | 368 | 723 | 950 | 1105 | 1516 |

Quellen: Statistisches Jahrbuch 1998, S. 90ff.; Beschäftigungs- und Arbeitsplätzestatistik 2000, S. 4–9, Beschäftigungsstatistik 2010, S. 83; S. 98. Die Daten der Jahre 1941, 1950 und 1960 sind im Statistischen Jahrbuch teilweise geschätzt. Die schweizerischen Zupendler beruhen ebenfalls bis ins Jahr 1970 auf Schätzungen.

Der Zuzug von ausländischen Fach- und Führungskräften hatte zu einer Überschiebung der liechtensteinischen Arbeitnehmerschaft geführt und setzte die liechtensteinischen Arbeitnehmer unter Konkurrenzdruck. Ab Ende der 1950er Jahre bündelten sich Konkurrenzängste deshalb unter dem Stichwort „Überfremdung“. In erster Linie der Liechtensteinische Arbeitnehmerverband befürchtete die dauerhafte Niederlassung der qualifizierten ausländischen Fachkräfte und wehrte sich dagegen mit dem Argument, dass diese die Zukunftsmöglichkeiten und beruflichen Aufstiegschancen

der einheimischen Arbeitnehmerschaft konkurrenzieren und verhindern würden.¹⁰ Die ausländischen Fach- und Führungskräfte waren zudem vielfach nicht bereit, ohne ihre Familien nach Liechtenstein zu kommen, weshalb sich die Behörden in diesen Fällen dazu gezwungen sahen, Ausnahmen zu bewilligen. Diese privilegierte Stellung von Fach- und Führungskräften in Fragen des Aufenthaltsrechts und des Familiennachzugs dürfte zu den herrschenden Ressentiments und Überfremdungsängsten mit beigetragen haben.

Als nicht „überfremdungswirksam“ erachtete der Liechtensteiner Arbeitnehmerverband jedoch die Saisonarbeitskräfte aus Südeuropa, da sie zum einen hauptsächlich niedrig qualifizierte Arbeiten ausführten und zum anderen aufgrund der Saisonbewilligung je nach Konjunkturlage relativ problemlos wieder in ihre Heimat zurückgeschickt werden konnten. Der den Saisoniers gewährte befristete Aufenthaltsstatus ermöglichte den liechtensteinischen Behörden eine problemlose Sistierung der Arbeitsbewilligungen im Bedarfsfall, was die Ausreise beziehungsweise Nicht-Wiedereinreise zur Folge hatte. Die Überfremdungsdiskussion, die in Liechtenstein in den 1960er Jahren aktuell wurde, basierte damit in erster Linie auf Ängsten, die gegenüber gut qualifizierten und mit einer längerfristigen Aufenthaltsbewilligung versehenen Ausländern existierten.

1963: Die erste Begrenzungsverordnung

In den 1960er Jahren durchlief Liechtenstein einen Prozess, bei dem sich die relevanten Akteure nach und nach eingestehen mussten, dass man auf ausländische Arbeitskräfte (sowohl hoch als auch niedrig Qualifizierte) angewiesen war, wenn man denn den Status Quo wirtschaftlicher Prosperität beibehalten wollte. Dieses Umdenken gipfelte schliesslich im generellen Übergang vom Rotationsprinzip zum Niederlassungsprinzip und beinhaltete ab 1968 auch (eingeschränkte) Möglichkeiten eines Familiennachzugs für ausländische Arbeitskräfte. Ausschlaggebend für dieses Umdenken waren mehrere Faktoren: Zum einen waren die Arbeitgeber aus der Industrie unzufrieden mit dem Qualifikationsniveau und der Arbeitsweise der meist aus Vorarlberg stammenden Grenzgänger. Zum anderen war da das ständig wachsende Unbehagen der Verantwortlichen über die grosse Abhängigkeit der liechtensteinischen Industrie von den Grenzgängern aus Österreich. Eine Umorientierung auf ausländische Aufenthalter sollte den Arbeitgebern aus der Industrie zufolge eine Lösung für beide Probleme darstellen. Allerdings waren die Bemühungen der liechtensteinischen Industrie- und Handelskammer für die vermehrte Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an ausländische Arbeitskräfte nicht sofort von Erfolg gekrönt: Der Anfang der 1960er Jahre von der Industrievertretung gemachte Vorschlag, einen bestimmten Anteil an Grenzgängerbewilligungen durch Bewilligungen für Aufenthalter zu ersetzen, wurde von der liechtensteinischen Regierung abgelehnt.

¹⁰ Als Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt galten in den Augen des Arbeitnehmerverbandes beispielsweise auch die (ausländischen) Kinder von ehemaligen Liechtensteinerinnen. Siehe dazu Sochin 2012a; Sochin Sochin D'Elia 2012b. Siehe allgemein zur Ausländerpolitik auch Heeb-Fleck/Marxer 2001.

Mit der Einführung einer Kontingentpolitik und mit Plafonierungsvorschriften wollten die liechtensteinischen Behörden der Diskussion rund um eine Ausländer- und gleichzeitig Wirtschaftspolitik Herr werden. Ziel der ab 1963 erlassenen Begrenzungsverordnungen im Sinne einer Betriebsplafonierung war eine nach wie vor restriktive Zulassungspolitik, die die Stabilisierung des Bestandes an ausländischen Arbeitskräften vorsah und einen Zuzug von ausländischen Arbeitskräften nur im Rahmen eines Wegzuges von anderen bewilligte. Für einmal spielte Liechtenstein hier eine Vorreiterrolle. Die Zulassungsbeschränkungen beziehungsweise die erste Begrenzungsverordnung hatte Liechtenstein schon kurz vor der Schweiz diskutiert.

Die „Verordnung über die Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte“¹¹ vom Oktober 1963 betraf vorerst nur Arbeitskräfte mit einer Aufenthalts- oder Grenzgängerbewilligung. Saisoniers, ausländische Arbeitskräfte mit einer Niederlassungsbewilligung sowie Grenzgänger aus der Schweiz waren davon ausgenommen. Die einzelnen Betriebe erhielten ein Kontingent, das die maximale Anzahl an ausländischen Arbeitskräften mit einer Jahresaufenthalts- oder Grenzgängerbewilligung auf der Höhe des Ende des Jahres 1962 in Anspruch genommenen Standes einfror. Die einschränkenden Massnahmen bezüglich der Neuanstellung von ausländischen Arbeitskräften galten nicht für alle Branchen gleichermassen; sie hatten in ihrer Art rein wirtschaftspolitisch gesehen aber strukturerhaltenden Charakter. Während der Industrie mit der Begrenzungsverordnung von 1963 klare Grenzen gesetzt wurden, bekam das Gewerbe die Möglichkeit, in Ausnahmefällen um zusätzliche Arbeitsbewilligungen anzusuchen. Bestimmte Bereiche wie etwa landwirtschaftliche Betriebe, private Haushaltungen, das Gastgewerbe und der Pflegebereich unterstanden keinerlei Einschränkungen.

Ebenso ausgenommen von den Begrenzungsrichtlinien aus dem Jahre 1963 war das liechtensteinische Baugewerbe – im Gegensatz zur benachbarten Schweiz, wo der Bestand an ausländischen Arbeitskräften im Baugewerbe eingeschränkt worden war. Auf der Grundlage von Befürchtungen über mögliche Konkurrenzierungen führte dies zu Unstimmigkeiten und Restriktionen, die die St. Galler Behörden den in der Schweiz tätigen liechtensteinischen Bauunternehmen auferlegten. Liechtenstein passte sich deshalb 1965 mit Plafonierungsrichtlinien für das Baugewerbe der schweizerischen Usanz an, auch auf ausdrücklichen Wunsch des Liechtensteiner Baugewerbes, das diese Richtlinien als viel weniger einschränkend empfand als die andernfalls weiter existierenden Nachteile bei einer Betätigung jenseits des Rheins. Schon 1969 allerdings wurde aufgrund des konstant vorhandenen Arbeitermangels für das Baugewerbe auf eine prozentuale Regelung umgestellt, sprich maximal 60 Prozent des Gesamtpersonalbestands (oder höchstens 20 ausländische Arbeitskräfte) eines Bauunternehmens durften Drittausländer¹² sein. Diese Sonderstellung, die das

11 Verordnung vom 7. Oktober 1963 über die Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte, LGBl. 1963 Nr. 34.

12 Dem damaligen Verständnis zufolge waren Drittausländer alle jene ausländischen Personen, die keine Schweizer waren. Heute zählen zu den Drittausländern alle ausländischen Personen, die nicht aus der Schweiz oder einem EWR-Land stammen.

Baugewerbe damit innehatte, liess sich mit der Auffassung, dass Saisoniers nicht zur „Überfremdung“ beitragen würden, rechtfertigen.

Auch in Fragen des Familiennachzugs nahmen die liechtensteinischen Behörden eine restriktive Haltung ein. Beispielsweise regelte erst die Begrenzungsverordnung von 1963, dass ausländische Ehemänner von gebürtigen Liechtensteinerinnen eine Aufenthalts- respektive Niederlassungsbewilligung erteilt bekamen. Zuvor waren auch solche Familienbewilligungen strikt verweigert worden, von einzelnen Ausnahmen abgesehen. Eine Sonderstellung in Sachen Familiennachzug hatten aber – wie oben gesehen – die Spezialisten und Führungskräfte, denen die Behörden den Zuzug ihrer Familie erlauben mussten, um zu vermeiden, dass diese Liechtenstein wieder verliessen. Normalen Berufsarbeitern sowie Hilfskräften und Saisoniers hingegen war der Familiennachzug bis ins Jahr 1968 gänzlich verwehrt.

Von der Betriebs- zur Globalplafonierung

Ab Mitte der 1960er Jahre setzten sich die ausländischen Arbeitskräfte zunehmend über diese Regelungen hinweg und zogen ihre Familien einfach nach. Die liechtensteinische Regierung erkannte einen Handlungsbedarf. Ebenso trug das „Italienerabkommen“, das die Schweiz 1964 mit Italien abschloss und das eine rechtliche Besserstellung der befristeten Aufenthalter inklusive erleichtertem Familiennachzug beinhaltete, sein Übriges dazu bei, Liechtenstein unter Druck zu setzen. Die „Verordnung betreffend die Erteilung von Familienbewilligungen an ausländische Arbeitnehmer“ legte im April 1968 eine Lockerung fest, die nicht nur Berufsarbeitern und Hilfskräften, sondern auch Saisoniers unter bestimmten Voraussetzungen einen erleichterten Familiennachzug ermöglichte. Die Familienbewilligungen allerdings waren kontingentiert und beliefen sich auf eine Anzahl von 30 Bewilligungen pro Jahr. Die Umstellung auf eine neue Form der Ausländerbegrenzung, nämlich die Gesamtplafonierung 1970, regelte fortan, die Familienbewilligungen im Rahmen der „Drittelsgrenze“¹³ zu erteilen. Für Saisoniers wurde es damit praktisch unmöglich, innerhalb vernünftiger Frist eine Bewilligung zum Familiennachzug zu erhalten, da eine Jahresaufenthaltsbewilligung hierfür Bedingung war.

Den Vorgaben der ab Anfang der 1960er erlassenen Begrenzungsvorschriften wie auch der strikten Praxis in Sachen Familiennachzug zum Trotz,¹⁴ nahmen sowohl der ausländische Beschäftigungsanteil als auch die ausländische Wohnbevölkerung in den 1960er Jahren stetig zu. Im Jahr 1970 sollte mit der an die Schweiz angelehnten sogenannten Gesamtplafonierung ein neues System Abhilfe gegen den ständig wachsenden Ausländeranteil schaffen. Die Gesamtplafonierung legte Höchstzahlen

¹³ Mit „Drittelsgrenze“ ist gemeint, dass der Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung nicht über 33 Prozent liegen sollte.

¹⁴ Die Begrenzungsverordnung von 1963 war ursprünglich als provisorische Konstruktion mit kurzfristigem Charakter angedacht gewesen, wurde dann in den 1960er Jahren jedoch regelmässig verlängert. Der Konkretisierungsgrad der Verordnung war deshalb gering, was den behördlichen Ermessensspielraum umso grösser machte. Den Arbeitgebern erleichterte dies, ihre Interessen durchzusetzen.

für Neubewilligungen fest. Im Unterschied zur Schweiz legte die liechtensteinische Regierung aber gleichzeitig auch fest, dass der Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung eine „Drittelsgrenze“ nicht überschreiten dürfe.¹⁵ In der Folge konzentrierten sich die liechtensteinischen Behörden auf eine verstärkte Inanspruchnahme von Grenzgängern und Saisoniers, da diese nicht zur Wohnbevölkerung zählten. Im Falle eines Konjunkturerinbruchs – wie dies beispielsweise in den Jahren nach 1973 geschehen war – wurden damit auch hauptsächlich Arbeitskräfte arbeitslos, die sowieso nicht in Liechtenstein wohnhaft waren. Der konjunkturelle Einbruch im Baugewerbe Mitte der 1970er Jahre und die damit verbundene Arbeitslosigkeit wurden dementsprechend fast vollumfänglich ins Ausland exportiert.

Aber auch die Drittelsgrenze konnte trotz mehrmaliger Verschärfung bis in die 1990er Jahre hinein nicht eingehalten werden.¹⁶ Massnahmen wie die Aufhebung des Freizügigkeitsabkommens mit der Schweiz im Jahre 1981¹⁷ oder die Entwicklungen im Bürgerrecht, brachten zwar jeweils kurzfristig Wachstumsdämpfer, konnten den prozentualen Ausländeranteil aber auch nicht einfrieren. Der bislang erreichte historische Höchststand von 39,1 Prozent Ausländern an der liechtensteinischen Wohnbevölkerung im Jahre 1995 zeugt davon.

Die seit den 1960er Jahren über Begrenzungsverordnungen und „Drittelsgrenzen“ praktizierte Zuwanderungsbeschränkung fand ihr Ende mit dem Beitritt Liechtensteins zum EWR 1995, die „Drittelsgrenze“ ist dennoch ein zumindest inoffizielles Votum der Politik geblieben. Im Gegensatz zu den sogenannten Drittstaatsangehörigen, die bezüglich der Zulassung und Rechtsstellung den Bestimmungen des Ausländergesetzes unterliegen, sind in Liechtenstein aufenthaltsberechtigte EWR-Angehörige mit B-, C- und D-Bewilligungen auf der Grundlage des Personenfreizügigkeitsgesetzes seither den Liechtensteinern gleichgestellt;¹⁸ ebenso sind dies die Schweizer seit dem Jahr 2005. Das Saisonierstatut wurde 2005 abgeschafft.

15 Der Vorschlag zur Festsetzung des Verhältnisses von Ausländern und Liechtensteinern an der Wohnbevölkerung bei einem Drittel kam ursprünglich von der LIHK und beinhaltete 1970 noch eine Reserve von gut zwei Prozent (Ausländeranteil 1969: 30,8 Prozent). Artikel 2 der Begrenzungsverordnung von 1970 definierte: „Die neu erteilbaren Aufenthaltsbewilligungen werden auf Grund der Zahl der Ausländer, die Liechtenstein verlassen (Ausländer), und unter Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen den im Lande wohnhaften liechtensteinischen und ausländischen Staatsangehörigen festgesetzt.“ In einem Regierungsbeschluss konkretisierte die Regierung dieses Verhältnis auf maximal einen Drittel der Gesamtbevölkerung. Diese „Drittelsgrenze“ als Maxime der liechtensteinischen Ausländerpolitik hat sich bis heute aufrecht erhalten. In der Begrenzungsverordnung von 1980 (LGBl. 1980 Nr. 66) wurde die „Drittelsgrenze“ unter Art. 1 auch im Rahmen einer Verordnung niedergeschrieben. In der Begrenzungsverordnung von 1987 (LGBl. 1987 Nr. 48) beispielsweise wurde der „ausgewogene Ausländeranteil“ als 32,2 Prozent definiert, 1989 dann (LGBl. 1989 Nr. 44) bei 31,6 Prozent. Nur einige Monate später wurde der Anteil nochmals auf 31,4 Prozent gesenkt (LGBl. 1989 Nr. 53). 1990 dann auf 31,2 Prozent (LGBl. 1990 Nr. 67). 1995 wird wieder von „höchstens einem Drittel“ gesprochen (LGBl. 1995 Nr. 87).

16 Verschärfungen fanden beispielsweise dahingehend statt, als dass die Fristen für Saisoniers, eine Jahresaufenthaltsbewilligung zu erhalten, erhöht wurden. Siehe dazu die Begrenzungsverordnung von 1980, LGBl. 1980 Nr. 66; die Begrenzungsverordnung von 1989, LGBl. 1989 Nr. 44 und die Begrenzungsverordnung von 1995, LGBl. 1995 Nr. 87.

17 Siehe Notenaustausch vom 19. Oktober 1981, LGBl. 1981 Nr. 49.

18 Bewilligung B = Aufenthaltsbewilligung; Bewilligung C = Niederlassungsbewilligung; Bewilligung D = Daueraufenthaltsbewilligung. Siehe dazu auch LGBl. 2009 Nr. 348 (Personenfreizügigkeitsgesetz) und LGBl. 2008 Nr. 311 (Ausländergesetz).

Nach wie vor unterliegt in Liechtenstein die Zuwanderung starken Restriktionen, die Behörden mussten sich jedoch zu einem Nettoanstieg von mindestens 1,75 Prozent pro Jahr für erwerbstätige sowie 0,5 Prozent für erwerbslose EWR-Angehörige verpflichten (Referenzwert vom 1. Januar 1998). Dies sind 56 Bewilligungen, die jährlich an erwerbstätige EWR-Staatsangehörige vergeben werden, hinzu gerechnet werden noch 16 Bewilligungen für Nicht-Erwerbstätige. Die Hälfte davon wird in einem Auslosungsverfahren vergeben, die andere Hälfte muss die Regierung laut Aussage von Innenminister Hugo Quaderer „über alle Branchen wettbewerbsneutral und diskriminierungsfrei“¹⁹ vergeben. Im Jahr 2011 hat die Regierung den Entscheid gefällt, die Anzahl der Aufenthaltsbewilligungen für das Jahr 2011 um 15 Prozent (also auf 64,4 Bewilligungen) zu erhöhen und damit den Forderungen der Wirtschaftsverbände nachzukommen. Auch gegenüber der Schweiz hat Liechtenstein seit 2005 eine jährliche Mindestverpflichtung zur Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen (12 Bewilligungen für Erwerbstätige und 4 Bewilligungen für einen Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit). Den Hauptanteil der Neuzuziehenden machen jedoch diejenigen Personen aus, die im Rahmen des Familiennachzuges nach Liechtenstein kommen. Im Jahr 2010 waren es beispielsweise total 489 Personen, die neu nach Liechtenstein zugezogen waren.²⁰

RESTRIKTIVE EINBÜRGERUNGSPOLITIK

Mit ein Grund für den hohen Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung stellte und stellt auch die bis heute restriktiv gehandhabte Einbürgerungspraxis dar. In kleinen Schritten wurden die Möglichkeiten, das liechtensteinische Bürgerrecht zu erlangen, seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges erweitert.²¹ Allerdings wird auch heute noch eine Wohnsitzfrist von 30 Jahren (die Jahre unter 20 zählen doppelt) vorausgesetzt, um das liechtensteinische Bürgerrecht über einen Rechtsanspruch zu erlangen.²² Wer nicht so lange warten möchte, dem steht die Möglichkeit einer Bürgerabstimmung offen. Die vergangenen Jahre haben jedoch gezeigt, dass die Erfolgchancen dabei eher gering sind, erst recht seit der Einführung des Rechtsanspruchs nach 30 Jahren im Jahr 2000. Sowohl die lange Wohnsitzfrist als auch die Praxis der Bürgerabstimmungen wurden unter anderem von der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) schon mehrfach kritisiert.²³

¹⁹ Interview mit Regierungsrat Hugo Quaderer, in: Liechtensteiner Vaterland, 14. Mai 2011.

²⁰ Wie weiter oben erwähnt, existiert keine Statistik, die die Zuwanderer erfasst und über deren Herkunft oder Zuwanderungsmotive Auskunft gibt.

²¹ Zur Entwicklung des liechtensteinischen Bürgerrechts siehe Biedermann 2012; Marxer 2012, Schwalbach 2012.

²² Siehe Gesetz vom 12. April 2000 betreffend die Abänderung des Gesetzes über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes, LGBl. 2000 Nr. 141.

²³ Siehe dazu beispielsweise Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, Dritter Bericht über Liechtenstein, Strasbourg 2008.

Schon im Jahre 1950 wurde in einem Gesetzesentwurf die Möglichkeit einer erleichterten Einbürgerung für alteingesessene Ausländer in erster Lesung im Landtag diskutiert.²⁴ Im Rahmen der gleichen Gesetzesvorlage wurden aber nicht nur erstmals mögliche staatsbürgerrechtliche Änderungen für die alteingesessenen Ausländer diskutiert, sondern vor allem auch die für die liechtensteinischen Frauen geltenden staatsbürgerrechtlichen Bestimmungen erörtert. Liechtensteinerinnen verloren damals im Falle einer Heirat mit einem Ausländer ihr liechtensteinisches Bürgerrecht. Sofern der Partner beispielsweise staatenlos war, konnte dies zu unzumutbaren Härten führen.²⁵ In der Gesetzesvorlage vorgesehen war deshalb auch die Schaffung einer Möglichkeit für die liechtensteinischen Frauen, ihr angestammtes Bürgerrecht beibehalten zu können, falls der ausländische Ehepartner staatenlos ist oder das Heimatland des Ehemannes die Liechtensteinerin nicht automatisch ins Bürgerrecht aufnimmt. Aufgrund zu grosser Meinungsverschiedenheiten zwischen den Landtagsabgeordneten wurde die Gesetzesvorlage aber nicht weiterverfolgt.

Zehn Jahre später wurde das liechtensteinische Bürgerrecht angepasst und den Liechtensteinerinnen die Möglichkeit geboten, den Pass zu behalten, falls andernfalls eine Staatenlosigkeit drohen sollte. Für alteingesessene Ausländer wurden keine Erleichterungen zur Erlangung des Bürgerrechts eingeführt.²⁶ Dies, obwohl Fürst Franz Josef II. sich in seiner Thronrede im März 1960 positiv dazu geäussert hatte. Im Sinne einer leichten Verschärfung des Bürgerrechts mussten Personen, die sich einer Einbürgerungsabstimmung stellen wollten, nun einen Mindest-Wohnsitz von fünf Jahren vorweisen.

Wiederum gut zehn Jahre später erlangte die Diskussion rund um die bürgerrechtliche Eingliederung alteingesessener Ausländer erneut Eingang in den Landtag. Der VU-Abgeordnete Herbert Kindle brachte in den November-Landtag 1971 ein Postulat ein, das auf eine staatsbürgerrechtliche Änderung hin zur erleichterten Aufnahme von alteingesessenen Ausländern abzielte.²⁷ Das Vorhaben erschien sowohl den Landtagsabgeordneten als auch der Regierung als chancenlos, bevor nicht andere – die liechtensteinischen Frauen betreffende – zur gleichen Zeit diskutierte Ungleichheiten im Bürgerrechtsgesetz angepasst worden waren.

Diese Ungleichheiten – nämlich der Bürgerrechtsverlust im Falle einer Heirat mit einem Ausländer – galt es zuerst anzugehen, bevor an eine Erleichterung der Ein-

24 Siehe LTP vom 19./20. Dezember 1950, 55–60; Entwurf Gesetz über den Erwerb und Verlust des Staatsbürgerrechts vom 22. Februar 1950, in: Anhang LTP vom 19. November 1959; Motivenbericht zur Gesetzesvorlage über die Abänderung des Gesetzes über Erwerb und Verlust des liechtensteinischen Staatsbürgerrechtes, in: Anhang LTP vom 19. November 1959.

25 Siehe beispielsweise Sochin 2012a.

26 Siehe Gesetz vom 4. Januar 1934 über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes in der Fassung des Gesetzes vom 2. November 1960, LGBl. 1960 Nr. 23.

27 Siehe LTP vom 25. November 1971, Postulat betreffend die Einbürgerung alteingesessener Ausländer.

bürgerungsbestimmungen für alteingesessene Ausländer überhaupt erst gedacht werden konnte. Das Postulat „Liechtensteinerin bleiben“ war im Gegensatz zum anderen Postulat zur erleichterten Einbürgerung Alteingesessener schon 1969 vom Landtag an die Regierung überwiesen worden. Mit der Verwirklichung des Postulats „Liechtensteinerin bleiben“ 1974 erlangten die liechtensteinischen Frauen fortan die Möglichkeit, ihr angestammtes Bürgerrecht im Falle der Heirat mit einem Ausländer behalten zu können.²⁸ Die Schweiz hatte den Ausbürgerungs-Automatismus schon 1952 abgeschafft.

Eine neue bürgerrechtliche Änderung fand im Jahr 1984 im Kontext der Einführung des Frauenstimmrechts statt: Der Einbürgerungs-Automatismus für die Ausländerinnen, die einen Liechtensteiner heirateten, wurde abgeschafft und eine Karenzfrist für die Erlangung des liechtensteinischen Bürgerrechts eingeführt.²⁹ Auch verlangte das Gesetz von den eingeheirateten Frauen neu die Abgabe des alten Passes. Im Vorfeld der insgesamt drei Volksabstimmungen zur Einführung des Frauenstimmrechts (1971, 1973, 1984) war der Einbürgerungs-Automatismus (vor allem von den Gegnern des Frauenstimmrechts) stark kritisiert worden. Eine diesbezügliche Änderung wurde deshalb von der Politik vor einer erneuten Abstimmung als dringlich erachtet.

Noch waren damit allerdings die liechtensteinischen Frauen in ihren Bürgerrechten dem männlichen Teil der Bevölkerung nicht gleichgestellt. Eine weitere Anpassung erfolgte 1986 mit der Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung für „ausländische Kinder liechtensteinischer Mütter“.³⁰ Kindern von Liechtensteinerinnen, die einen Ausländer geheiratet hatten, wurde ab 1986 die erleichterte Einbürgerung nach einer Wohnsitzfrist von 30 Jahren zugestanden, wobei die Jahre vor Vollendung des 20. Lebensjahres doppelt zählten. Einen Anspruch auf das liechtensteinische Bürgerrecht per Geburt erhielten sie nicht. Dies wurde 1996 bzw. 1997 durch Entscheide des Staatsgerichtshofs angepasst.³¹ Seither können auch die Liechtensteinerinnen ihr Bürgerrecht per Geburt weitergeben.

Erleichterte Einbürgerung für alteingesessene Ausländer

Damit war nun der Weg frei geworden für eine Diskussion rund um die Möglichkeiten der erleichterten Einbürgerung für alteingesessene Ausländer. Im September

²⁸ Gesetz vom 11. Juli 1974 betreffend die Abänderung des Gesetzes über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes, LGBl. 1974 Nr. 50.

²⁹ Gesetz vom 11. April 1984 betreffend die Abänderung des Gesetzes über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes, LGBl. 1984 Nr. 23.

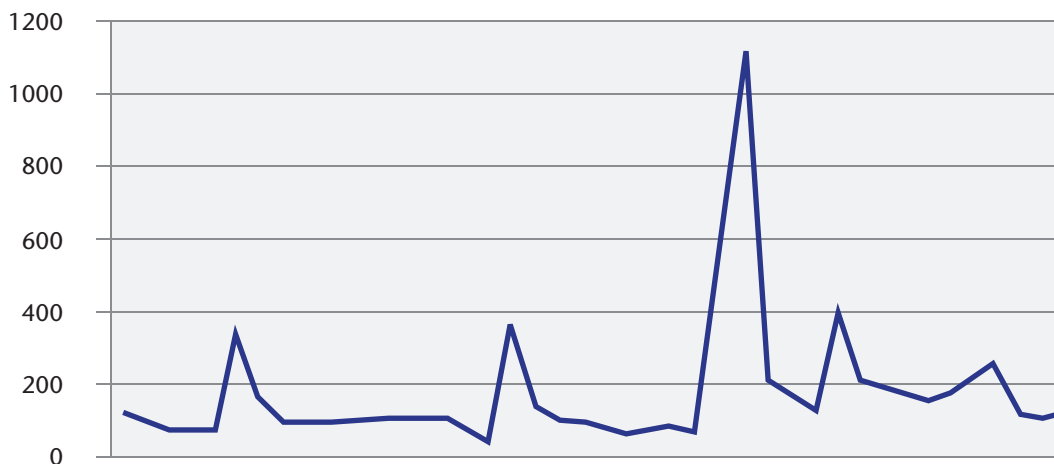
³⁰ Siehe Gesetz vom 14. Oktober 1986 betreffend die Abänderung des Gesetzes über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes, LGBl. 1986 Nr. 104.

³¹ Siehe Gesetz vom 20. Juni 1996 betreffend die Abänderung des Gesetzes über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes, LGBl. 1996 Nr. 124; Kundmachung vom 3. Juni 1997 der Aufhebung von §5a und Ziff. II (Übergangsbestimmungen) des Gesetzes vom 20. Juni 1996 betreffend die Abänderung des Gesetzes über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes.

1994 hatten acht Landtagsabgeordnete ein Postulat eingereicht, das die Frage der erleichterten Einbürgerung von alteingesessenen Ausländern prüfen und eine entsprechende Abänderung des Bürgerrechtsgesetzes vorbereiten sollte.³² Im Bericht und Antrag betreffend die Weitergabe des Bürgerrechts, hatte die Regierung 1996 die Schaffung einer Möglichkeit der Einbürgerung alteingesessener Ausländer in einem vereinfachten Verfahren in Aussicht gestellt. Den Bericht und Antrag zur Abänderung des Gesetzes über Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes (Erleichterte Einbürgerung alteingesessener Ausländer) beriet der Landtag in der Dezembersitzung 1999 in erster Lesung.

Seit Inkrafttreten des revidierten Bürgerrechtsgesetzes im Juni 2000 haben Ausländer, die einen Wohnsitz von mindestens 30 Jahren vorweisen können (die Jahre unter 20 zählen doppelt) einen Rechtsanspruch auf Erlangung des liechtensteinischen Bürgerrechts. Vorschrift ist, dass sie den alten Pass abgeben.³³ Die doppelte Staatsbürgerschaft ist im Gesetz nicht vorgesehen.³⁴ Für das Gesetz hatte der Landtag im Jahr 2000 den Weg über eine Volksabstimmung gewählt, was diesem fast zum Verhängnis geworden wäre. Mit einem Plus von nur 15 Ja-Stimmen hatten das liechtensteinische Stimmvolk die Vorlage im Juni 2000 angenommen.

Abbildung 3:
Zahl der Einbürgerung von in Liechtenstein wohnhaften Personen 1970–2011



Quelle: Amt für Statistik (Hg.), Einbürgerungsstatistik 2011.

³² Siehe BuA Nr. 97/1999.

³³ Siehe Gesetz vom 12. April 2000 betreffend die Abänderung des Gesetzes über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes, LGBI. 2000 Nr. 141.

³⁴ Trotzdem besitzen heute ca. ein Fünftel der liechtensteinischen Wohnbevölkerung zwei Staatsbürgerschaften oder mehr. Siehe dazu Amt für Volkswirtschaft, Erste Ergebnisse.

Die Ausschläge in Abbildung 3 in den Jahren 1975, 1987, 1996/1997 und 2001 sind auf die folgenden Anpassungen im liechtensteinischen Bürgerrecht zurückzuführen. Gleichzeitig haben die Gesetzesänderungen jeweils wesentlich dazu beigetragen, den Ausländeranteil zu senken.

1974 (LGBL. 1974 Nr. 50): Die liechtensteinischen Frauen erhalten die Möglichkeit, bei der Heirat eines Ausländers ihre Liechtensteiner Staatsbürgerschaft beizubehalten. Frauen, die zuvor das liechtensteinische Bürgerrecht deswegen verloren hatten, erhalten die Möglichkeit, sich in einem vereinfachten Verfahren rückzubürgern.

1986 (LGBL. 1986 Nr. 104): Kindern von liechtensteinischen Müttern und ausländischen Vätern wird die Möglichkeit zugestanden, sich nach einer Wohnsitzfrist von 30 Jahren (Jahre unter 20 zählen doppelt) erleichtert einbürgern zu lassen.

1996 (LGBL. 1996 Nr. 124): „Ausländische Kinder liechtensteinischer Mütter“ erhalten ab sofort per Geburt das liechtensteinische Staatsbürgerrecht. Die Gesetzesänderung gilt nur für noch nicht geborene Kinder und für Kinder, die das 20. Lebensjahr noch nicht erreicht haben.

1997 wird diese Regelung vom Staatsgerichtshof als verfassungswidrig erklärt. Fortan haben alle, die eine Liechtensteinerin zur Mutter haben, Anspruch auf das liechtensteinische Bürgerrecht.

2000 (LGBL. 2000 Nr. 141): „Alteingesessenen“ wird nach einer Wohnsitzfrist von 30 Jahren (Jahre unter 20 zählen doppelt) die Möglichkeit zugestanden, sich einbürgern zu lassen.

Neueste Entwicklungen im Bürgerrecht

Eine letzte wesentliche Änderung im Bürgerrecht wurde im Jahr 2008 vorgenommen.³⁵ Die Schaffung eines eigenen Ausländergesetzes hatte gleichzeitig auch die Adaptierung des Bürgerrechtsgesetzes zur Folge. Bis zum Inkrafttreten des EWR-Abkommens 1995 war die schweizerische Ausländergesetzgebung die rechtliche Grundlage der liechtensteinischen Ausländerpolitik gewesen; Liechtenstein hatte bis dahin in ausländerrechtlichen Belangen die Stellung eines schweizerischen Kantons eingenommen. Von den im Rahmen des 2008 eingeführten Ausländergesetzes festgeschriebenen Integrationsforderungen, die im Zusammenhang mit der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen stehen, sind Schweizer und EWR-Bürger aufgrund von Staatsverträgen ausgeschlossen. Die Forderungen gelten nur für Drittausländer und für deren (noch) im Ausland lebende Angehörige.

³⁵ Siehe Verordnung vom 2. Dezember 2008 über den Nachweis der Sprachkenntnisse und der Staatskundeprüfung für die Aufnahme ins Landesbürgerrecht, LGBL. 2008 Nr. 308.

Im Zusammenhang mit den im Ausländergesetz³⁶ festgeschriebenen Forderungen zur Ausländerintegration nahm das abgeänderte Bürgerrechtsgesetz einen Passus auf, nach dem eine gelungene Integration – und damit ist im konkreten Fall die Kenntnis der deutschen Sprache sowie Grundkenntnisse der Rechtsordnung und der Staatskunde gemeint – als Voraussetzung für eine Einbürgerung gelten. Die gelungene Integration wird mittels Deutsch- und Staatskundeprüfungen getestet. Diese Forderungen nach genügend Deutsch- und Staatskundekenntnissen jedoch müssen alle Einbürgerungswilligen erfüllen, also auch Schweizer und EWR-Staatsangehörige.

Ein Vergleich mit ausgewählten EU-Ländern zeigt, dass sich Liechtenstein diesbezüglich in guter Gesellschaft befindet. Sowohl Deutschland, Österreich, Grossbritannien, Dänemark, die Niederlande oder auch Litauen und Lettland verlangen einen sogenannten Einbürgerungstest. Ebenso werden Sprachkenntnisse verlangt. Im Unterschied zu Liechtenstein liegt das Wohnsitzerfordernis in den meisten EU-Ländern zwischen fünf und zehn Jahren. Die Wohnsitzdauer von 30 Jahren, die Liechtenstein vorschreibt, ist im Vergleich dazu hoch. Dies wurde auch von der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) schon mehrfach kritisiert.³⁷ Die ECRI erachtet in Bezug auf Liechtenstein nicht nur die vorgeschriebene Wohnsitzdauer als zu hoch, sondern zeigt sich auch kritisch gegenüber der Vorgabe, bei einer Einbürgerung die alte Staatsbürgerschaft abgeben zu müssen. Ebenso sieht die ECRI bei Einbürgerungsabstimmungen Potential zur Diskriminierung von bestimmten Personengruppen.³⁸ Die Kommission hat Liechtenstein deshalb schon wiederholt darauf hingewiesen, das Verfahren zum Erhalt der FL-Staatsbürgerschaft zu erleichtern, und erinnerte im jüngsten Bericht daran, dass „kein Wille zur Änderung der derzeitigen Anforderungen“ zu bestehen scheine.

Die Abgabe der alten Staatsbürgerschaft ist in Liechtenstein Voraussetzung für eine Einbürgerung, sei dies nun über den automatisierten Einbürgerungsprozess oder im Falle einer Einbürgerung mittels Abstimmung. Die Möglichkeit der doppelten Staatsbürgerschaft erlaubt Liechtenstein nur dann offiziell, wenn Kinder aus binationalen Ehen über ihre Eltern zwei oder mehrere Pässe erhalten.

36 Siehe Gesetz vom 17. September 2008 über die Ausländer, LGBL 2008 Nr. 311.

37 Siehe beispielsweise in deren jüngstem Bericht vom 29. April 2008.

38 Auch die Schweiz wurde von der ECRI schon mehrfach darauf hingewiesen, die Einbürgerungsbestimmungen zu ändern, beispielsweise durch die Einrichtung eines Einspruchsverfahrens, da nach Meinung der ECRI die geltenden Einbürgerungsverfahren „Raum für diskriminierende und willkürliche Praktiken“ offen lassen. Siehe Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, ECRI-Bericht über die Schweiz (vierte Überwachungsperiode), veröffentlicht am 15. September 2009.

| | Wohnsitzfrist (in Jahren) | Einbürgerungstest | Sprachprüfung |
|-----------------|---|--|--|
| Liechtenstein | 30 (Jahre bis 20 zählen doppelt) | ja | ja |
| Schweiz | 12 (Jahre zwischen 10 und 20 zählen doppelt) | keine formale Prüfung, meist persönliches Gespräch auf Gemeindeebene | Sprachkompetenz erwartet, jedoch kein Test |
| Deutschland | 8 | ja | ja |
| Österreich | 10 | ja | ja |
| Italien | 10 | nein | nein |
| Frankreich | 5 | keine formale Prüfung, aber „Anpassungs-Nachweis“ an Sitten | keine formale Prüfung, aber Nachweis von Sprachkenntnissen |
| Spanien | 10 | keine formale Prüfung, aber Einbürgerungsinterview | keine formale Prüfung, aber Sprachkompetenz erwartet |
| Portugal | 6 | nein | ja |
| Grossbritannien | 5 | ja | ja |
| Niederlande | 5 | ja | ja |
| Dänemark | 8 | ja | ja |
| Polen | 5 | nein | nein |
| Ungarn | 8 | keine formale Prüfung, aber Loyaltäts- eid und Kenntnisse der Verfassung gefordert | nein |
| Luxemburg | 7 | nein, der Besuch eines Staatskunde-Kurses ist jedoch Voraussetzung | ja |
| Litauen | 10 | ja | ja |
| Lettland | Naturalisation nur für Personen möglich, die vor 1940 auf lettischem Boden geboren wurden oder direkte Nachkom- men solcher Personen sind | ja | ja |

Tabelle 4:
Vergleich ordentlicher/naturalisierter
Einbürgerungsverfahren: Liechten-
stein, Schweiz und
ausgewählte
EU-Staaten

Rund ein Fünftel aller Liechtensteiner sind aus diesem Grund auch Doppel- oder Mehrfachbürger.³⁹ Bestrebungen beziehungsweise Wünsche, die doppelte Staatsbürgerschaft bei einer Naturalisierung zu erlauben, sind bis anhin in der politischen Diskussion stets versandet. Auch Österreich und Deutschland haben diesbezüglich eine restriktive Handhabung, während die Schweiz die doppelte Staatsbürgerschaft bei Einbürgerung zulässt. Kritiker der restriktiven Haltung bemängeln, dass das Verbot, die angestammte Staatsbürgerschaft bei der Einbürgerung zu behalten, den Ausländeranteil einer Gesellschaft künstlich hochhalte. Insgesamt tendieren immer mehr europäische Länder dazu, die doppelte Staatsbürgerschaft bei Naturalisation zu erlauben.⁴⁰

Eine kurze Überprüfung der Zahlen aus der Einbürgerungsstatistik 2011 hat ergeben, dass die Anzahl Einbürgerungen nach Nationalität aufgeschlüsselt wesentlich mit den in Liechtenstein am häufigsten wohnhaften Ausländergruppen korrespondiert. Das bedeutet, dass sich in erster Linie Schweizer, Österreicher, Deutsche, Türken, Personen aus Ex-Jugoslawien und Italiener in Liechtenstein einbürgern lassen. Interessant ist dabei zu sehen, dass sich vor allem Schweizer und Österreicher über die erleichterte Einbürgerung infolge Eheschliessung einbürgern lassen, während sich Türken und Italiener über das erleichterte Verfahren nach 30 Jahren Wohnsitzfrist einbürgern lassen, was wohl damit zusammenhängt, dass liechtensteinisch-schweizerische/österreichische Eheschliessungen weit häufiger stattfinden als liechtensteinisch-italienische/türkische.⁴¹ Wie die folgende Tabelle zudem veranschaulicht, lassen sich vor allem Personen aus Österreich, Deutschland und der Türkei überdurchschnittlich häufig einbürgern. Vor allem Personen aus der Schweiz und Italien sind diesbezüglich stark untervertreten. Über die Gründe dafür können nur Vermutungen angestellt werden. Tatsache ist jedoch, dass beispielsweise bei den Schweizern der Verzicht auf die angestammte Schweizer Staatsbürgerschaft eine marginale Rolle spielt, da diese nach einer Wartefrist von zwei Jahren ihre ehemalige Schweizer Staatsbürgerschaft über Umwege wieder beantragen können.

39 Von liechtensteinischer Seite aus dürfen im Ausland geborene Kinder liechtensteinischer Eltern bzw. einer liechtensteinischen Mutter/eines liechtensteinischen Vaters ihre per Geburt verliehene liechtensteinische Staatsbürgerschaft auch neben einer anderen Staatsbürgerschaft behalten. Nicht alle Staaten lassen dies zu und so wird die liechtensteinische Staatsbürgerschaft in solchen Fällen eventuell abgegeben bzw. auf diese verzichtet. Die Regelung ist von Land zu Land völlig unterschiedlich, was genaue Rückschlüsse über das Verhalten der Liechtensteiner im Ausland erschwert. Es könnte auch vorkommen, dass Liechtensteiner Staatsbürger ihre liechtensteinische Staatsbürgerschaft dem anderen Land verschweigen.

40 Siehe dazu Martina Sochin D'Elia 2012c.

41 Siehe Einbürgerungsstatistik 2011. An dieser Stelle wäre eine entsprechende Umfrage unter der ausländischen Wohnbevölkerung anzulegen, die Aufschluss darüber geben könnte, inwiefern die Voraussetzung der Abgabe der ursprünglichen Staatsbürgerschaft ein Hindernis für die Einbürgerung in Liechtenstein darstellt. Mit einer solchen Umfrage wäre eruiert, welche Wirkung eine Liberalisierung der Einbürgerung (beispielsweise Senkung der Wohnsitzfrist und Zulassung der doppelten Staatsbürgerschaft) hätte. Zu binationalen Eheschliessungen in Liechtenstein siehe auch Sochin 2012b.

| Ursprüngliche Nationalität | | 1987-2010 | In Prozent | |
|------------------------------|------------------|-----------|------------|-----|
| Schweiz | Ordentlich | 36 | 5.5 % | 657 |
| | Eheschliessung | 199 | 30.3 % | |
| | Alteingesessenen | 422 | 64.2 % | |
| Österreich | O | 38 | 6.3 % | 604 |
| | E | 235 | 38.9 % | |
| | A | 331 | 54.8 % | |
| Deutschland | O | 10 | 3.3 % | 304 |
| | E | 88 | 29.0 % | |
| | A | 206 | 67.7 % | |
| Italien | O | 2 | 1.6 % | 127 |
| | E | 26 | 20.5 % | |
| | A | 99 | 77.9 % | |
| Ex-Jugoslawien ⁴² | O | 13 | 9.5 % | 137 |
| | E | 33 | 24.1 % | |
| | A | 91 | 66.4 % | |
| Türkei | O | 5 | 1.8 % | 270 |
| | E | 15 | 5.6 % | |
| | A | 250 | 92.6 % | |

Tabelle 5:
Einbürgerungsfälle
nach Staatsbürger-
schaft

Quelle: Eigene Darstellung. Einbürgerungsstatistik 2011. Die Daten verschiedener Datenreihen (ordentliche Einbürgerung, Einbürgerung durch Eheschliessung, Einbürgerung Alteingesessener) der Jahre 1987 bis 2010 – bedingt durch die unterschiedliche gesetzliche Einführung in den Jahren 1987, 1996 respektive 2000 – wurden an dieser Stelle zu einem Total zusammengefasst.

⁴² = Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Kroatien, Serbien & Montenegro (exkl. Slowenien).

Tabelle 6:
Einbürgerungen
im Verhältnis zum
Wohnbevölkerungs-
anteil

| | Anteil Wohnbevölkerung (Mittelwert 1990-2010) | Prozent ausl. Bevölkerung | Einbürgerungen seit 1987 | Prozent Einbürgerungen | Prozent Einbürgerungen an Wohnbevölkerung (MW 1990-2010) | Differenz |
|------------------------------|---|---------------------------|--------------------------|------------------------|--|--------------|
| Schweiz | 4059 | 35.3 % | 657 | 27.5 % | 16.2 % | -7.82 |
| Österreich | 2091 | 18.2 % | 604 | 25.2 % | 28.9 % | 7.07 |
| Deutschland | 1153 | 10.0 % | 304 | 12.7 % | 26.4 % | 2.69 |
| Italien | 1029 | 8.9 % | 127 | 5.3 % | 12.3 % | -3.63 |
| Türkei | 777 | 6.8 % | 270 | 11.3 % | 34.7 % | 4.53 |
| Ex-Jugoslawien ⁴³ | 682 | 5.9 % | 137 | 5.7 % | 20.1 % | -0.20 |
| andere Länder | 1719 | 14.9 % | 294 | 12.3 % | 17.1 % | -2.65 |
| Total | 11510 | 100 % | 2393 | 100 % | 20.8 % | -0.01 |

Quelle: Eigene Darstellung. Einbürgerungsstatistik 2011; Volkszählung 1990; Bevölkerungsstatistik 2011. Um das Total der Einbürgerungen (Ordentlich, Eheschliessung, Alteingesessenen) seit 1987 mit dem durchschnittlichen Wohnbevölkerungsanteil der verschiedenen Ausländergruppen annähernd vergleichen zu können, wurde aus den Daten zum ausländischen Wohnbevölkerungsanteil von 1990 und 2010 der Mittelwert gebildet.

FAZIT

In der Landtagsdebatte zur Interpellationsbeantwortung der Regierung zur aktuellen und zukünftigen Zulassungs- und Einwanderungspolitik⁴⁴ vom 18. Mai 2011 verneint die Regierung potentiell vorhandenes Konfliktpotential in der Zulassungs- und Einwanderungspolitik und sieht deshalb keinen aktuellen Handlungs- beziehungsweise Änderungsbedarf. Dem allerdings widersprachen teils Landtagsabgeordnete, indem sie auf diverse Probleme aufmerksam machten, die sie der Zuwanderung zuordnen, wie beispielsweise zunehmenden Verkehr, steigende Bodenpreise, nicht mehr zu finanzierende Sozialsysteme, Überfremdungsängste, nicht erwünschte Zuwanderung von gering Qualifizierten etc.

Liechtenstein kann nicht von sich behaupten, in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts aktiv Ausländer- beziehungsweise Zuwanderungspolitik betrieben zu haben. Die liechtensteinische Zuwanderungspolitik der vergangenen Jahrzehnte muss viel

43 = Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Kroatien, Serbien & Montenegro (exkl. Slowenien).

44 Siehe BuA Nr. 38/2011.

mehr als „Reaktionspolitik“ gesehen werden, nämlich als ständig abwehrendes Reagieren auf aktuelle Bedürfnisse der Wirtschaft, stets mit dem unter dem Deckmantel der „Überfremdung“ vorgebrachten Vorbehalt verbunden, diesen Bedürfnissen nur soweit als unbedingt nötig entgegenzukommen. Wie weiter oben gezeigt werden konnte, stieg der Ausländeranteil an der liechtensteinischen Wohnbevölkerung aller einschränkenden Massnahmen zum Trotz kontinuierlich an. Die eingeführte Drittelsgrenze konnte, wie auch vom Landtagsabgeordneten Albert Frick treffend ausgeführt, nur mittels der Lockerung der Einbürgerungsbestimmungen eingehalten werden.

Untersuchungen haben gezeigt, dass Liechtenstein sich selbst als relativ offene Gesellschaft deklariert und dass trotz des im internationalen Vergleich äusserst hohen Ausländeranteils keine speziell ausgeprägte Ausländerfeindlichkeit im Sinne von Verstössen gegen das Antirassismugesetz etc. festzustellen ist.⁴⁵ Daraus den Umkehrschluss zu ziehen, dass sich die Offenheit dadurch zeige, dass knapp zwei Drittel der liechtensteinischen Arbeitsplätze von Ausländern besetzt werden (Landtagsabgeordneter Thomas Vogt)⁴⁶, ist jedoch trügerisch. Die Geschichte der vergangenen Jahrzehnte hat gezeigt, dass der hohe Ausländer- und Grenzgängeranteil weniger mit den Kriterien einer offenen Gesellschaft als mit den Stichworten Wirtschaftswachstum und Prosperität in Zusammenhang steht. Wie die Diskussion im Landtag zur Interpellationsbeantwortung zur aktuellen und zukünftigen Zulassungs- und Einwanderungspolitik auch zu zeigen vermag, sind die Diskussionen über die liechtensteinische Ausländerpolitik seit den 1960er Jahren ähnlich geblieben. Nämlich: Ein ständiges Abwägen zwischen der wirtschaftlichen „Verpflichtung“ und der Tatsache, auf Zuwanderung angewiesen zu sein, und dem gleichzeitigen Wunsch nach einem nur moderaten Zuzug sowie dem immer wiederkehrende Versuch, abzuwägen, welche Ausländer (Wohnbevölkerung, Arbeitsplatz, etc.) wie zu einer möglichen „Überfremdung“ beitragen.

45 Marxer 2007; Amt für Auswärtige Angelegenheiten (Hg.) 2007. Die Aktualisierung der Daten aus früheren Umfragen wäre an dieser Stelle erstrebenswert.

46 Siehe die Interpellationsbeantwortung zur aktuellen und zukünftigen Zulassungs- und Einwanderungspolitik (BuA Nr. 38/2011) oder die Landtagsdebatte zur Interpellationsbeantwortung vom 18. Mai 2011.

Amt für Auswärtige Angelegenheiten (Hg.) (2007). Integration der ausländischen Bevölkerung in Liechtenstein. Bestandesaufnahmen zu den Fakten, Ursachen, Massnahmen und zum integrationspolitischen Handlungsbedarf. Verfasst für die Arbeitsgruppe gegen Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit. Vaduz.

Argast, Regula (2012). Einbürgerungsnormen und Einbürgerungspraxis in Liechtenstein vom 19. bis ins 21. Jahrhundert. Schlussbericht, Vaduz/Zürich: Verlag des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Chronos.

Biedermann, Klaus (2012). „Aus Überzeugung, dass er der Gemeinde von grossem Nutzen seyn werde“. Einbürgerungen in Liechtenstein im Spannungsfeld von Staaten und Gemeinden 1809-1918, Vaduz/Zürich: Verlag des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Chronos.

Geiger, Peter (1974). Die Ausländer in der Geschichte des Fürstentums Liechtenstein, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, (74), S. 7-49.

Heeb-Fleck, Claudia; Marxer, Veronika (2001). Die liechtensteinische Migrationspolitik im Spannungsfeld nationalstaatlicher Interessen und internationaler Einbindung 1945–1981. Typoskript. Schaan.

Länderberichte des Robert Schuman Centre an European University Institute (www.eudo-citizenship.eu).

Marxer, Veronika (2012). Vom Bürgerrechtskauf zur Integration. Einbürgerungsnormen und Einbürgerungspraxis in Liechtenstein 1945-2008, Vaduz/Zürich: Verlag des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Chronos.

Marxer, Veronika (erscheint 2013). Ausländer, in: Historisches Lexikon Liechtenstein.

Marxer, Wilfried (2007). Migration und Integration. Geschichte – Probleme – Perspektiven. Studien zuhanden der NGO-Arbeitsgruppe „Integration“ (Mitarbeit: Manuel Frick). Bendern.

Merki, Christoph Maria (2007). Wirtschaftswunder Liechtenstein. Die rasche Modernisierung einer kleinen Volkswirtschaft, Vaduz, Zürich: Verlag des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Chronos.

Schwalbach, Nicole (2012). Bürgerrecht als Wirtschaftsfaktor. Normen und Praxis der Finanzeinbürgerung in Liechtenstein 1919-1955, Vaduz/Zürich: Verlag des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Chronos.

Sochin, Martina (2012a). Emigration auf Staatsbeschluss. Mobile Frauen in der Geschichte Liechtensteins, in: Taddei, Elena; Müller, Michael; Rebitsch, Robert (Hg.). Migration und Reisen. Mobilität in der Neuzeit. Innsbruck: StudienVerlag, S. 351–361.

Sochin D'Elia, Martina (2012b), „Man hat es doch hier mit Menschen zu tun!“ Liechtensteins Umgang mit Fremden seit 1945. Zürich, Vaduz: Chronos, Verlag des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein.

Sochin D'Elia, Martina (2012c), Doppelte Staatsbürgerschaft bei Naturalisierung – Eine europäische Situationsanalyse unter spezieller Berücksichtigung Liechtensteins. Unter Mitarbeit von Michael Kieber. Bendern (Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, 37).

PARTIZIPATION IM KONTEXT VON MIGRATION UND INTEGRATION

Dr. Wilfried Marxer, Politikwissenschaftler, Direktor und Forschungsleiter Politikwissenschaft des Liechtenstein-Instituts, Barend. Forschungsschwerpunkte sind Fragen des politischen Systems und der Innenpolitik Liechtensteins (direkte Demokratie, öffentliche Kommunikation, Medien, Wahlen, Parteien u.a.) und gesellschaftspolitische Fragen (Chancengleichheit, Integration u.a.). Vertreter Liechtensteins im EU-Programmkomitee zu Europäischen Forschungsprogrammen der Sozial- und Geisteswissenschaften.

wilfried.marxer@liechtenstein-institut.li / www.liechtenstein-institut.li

| | |
|---|-----|
| VORBEMERKUNGEN | 210 |
| MOBILITÄT UND PARTIZIPATION | 212 |
| POLITISCHE RECHTE – DIE EUROPÄISCHE PERSPEKTIVE | 215 |
| DEFIZITE AUFGRUND FEHLENDER POLITISCHER RECHTE | 219 |
| WAS TUN? | 222 |
| LITERATUR | 225 |

Die moderne, von Migration geprägte Gesellschaft erzeugt bei vielen Migrantinnen und Migranten als Teilproblem die Schwächung oder den Verlust wesentlicher politischer Rechte, namentlich des Stimm- und Wahlrechts. Nach einigen einführenden Bemerkungen, die das Problem kontextualisieren, werden in diesem Beitrag das Spannungsfeld von Mobilität und politischer Partizipation beleuchtet, die Reaktion der Politik auf dieses Problem im europäischen Vergleich dargestellt, theoretische und praktische Defizite aufgrund fehlender politischer Rechte erörtert sowie schliesslich Handlungsoptionen entworfen.

VORBEMERKUNGEN

Es muss an dieser Stelle nicht ausführlich wiederholt werden, wie die Migrationsströme in Liechtenstein in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten ausgesehen haben. Dies wird in anderen Teilstudien geleistet. Ein paar wesentliche Aspekte, die die Frage der (politischen) Partizipation einrahmen, sollen jedoch als Extrakt den weiteren Ausführungen dieser Teilstudie vorangestellt werden.

a) Liechtenstein hat einen im europäischen Massstab ausserordentlich hohen Ausländeranteil.

b) Der hohe Ausländeranteil hängt mit einer sehr restriktiven Einbürgerungspolitik zusammen. Wäre die Einbürgerungspolitik liberaler, hätten deutlich mehr der in Liechtenstein langjährig wohnhaften Ausländer/innen die liechtensteinische Staatsbürgerschaft angenommen.

Die Bevölkerungsstatistik per Ende 2010 weist beispielsweise 6'482 Niedergelassene und 1'273 Daueraufenthalter/innen auf (insgesamt 12'004 Ausländer/innen). Das ergibt insgesamt 64,6 Prozent (7'755 ausländische Personen) mit einem längerfristigen Aufenthalt in Liechtenstein, was in den meisten anderen Staaten zur Annahme der Staatsbürgerschaft legitimieren würde, womit automatisch auch das Stimm- und Wahlrecht verbunden wäre. Wenn alle Ausländer/innen, die seit mehr als 10 Jahren in Liechtenstein wohnhaft sind, die liechtensteinische Staatsbürgerschaft annehmen würden, würde die Wohnbevölkerung Liechtensteins aus 85,8 Prozent Liechtensteiner/innen und nur noch aus 14,2 Prozent Ausländer/innen bestehen.

c) Hinzu kommt, dass ein beträchtlicher Anteil von Liechtensteinerinnen und Liechtensteinern im Ausland lebt. Unter denjenigen, die in Liechtenstein aufgewachsen sind und ins Ausland gezogen sind, ist vermutlich ein überdurchschnittlich hoher Anteil gut ausgebildet. Liechtenstein ist auf diese Weise einem Brain-Drain ausgesetzt, der durch einen Zuzug von Ausländerinnen und Ausländern ersetzt werden muss, insbesondere da die Wirtschaft einen über Jahrzehnte ungebremsten Bedarf an Arbeitskräften, namentlich an gut ausgebildeten, aufweist.

Exakte Zahlen zur Abwanderung existieren nicht. Das Statistische Jahrbuch weist eine Zahl von 3'401 liechtensteinischen Staatsangehörigen im Ausland auf. Dies ist allerdings nur die Zahl, die von den Botschaften im Ausland erfasst ist – sowohl den liechtensteinischen wie auch den schweizerischen. Der mit Abstand grösste Teil der Erfassten ist in der Schweiz (1'686) oder in Österreich (1'019) wohnhaft, insgesamt 3'064 in Europa.

Die Einbürgerungsstatistik weist hingegen allein eine Zahl von 5'616 im Ausland wohnhaften Personen aus, die sich zwischen 1996 und 2010 einbürgern liessen. Wie viele Staatsangehörige tatsächlich im Ausland leben ist also nicht genau bekannt, eine adressmässige Erfassung liegt mit Ausnahmen nicht vor. Ferner ist auch nicht bekannt, wie viele dieser im Ausland wohnhaften Liechtensteiner/innen ursprünglich oder irgendwann in Liechtenstein gelebt haben. Insofern ist das Ausmass des sogenannten Brain-Drain nicht bestimmbar.

d) Die wirtschaftliche Prosperität Liechtensteins bringt es mit sich, dass ein hoher Bedarf an Arbeitskräften vorhanden ist, der von Einheimischen nicht gedeckt werden kann. Bekanntlich weist Liechtenstein einen Ausländeranteil von einem Drittel, einen Anteil an Grenzgängern an allen Beschäftigten von rund der Hälfte und einen Anteil von ausländischen Arbeitskräften unter allen Beschäftigten von rund zwei Dritteln auf.

e) Die Kleinheit Liechtensteins bringt es ferner mit sich, dass auch eine geringe räumliche Mobilität schnell und häufig zu einer Grenzüberquerung führt. Liechtensteiner/innen, die den Wohnort von Ruggell nach Sennwald verlegen, also in eine angrenzende, nur durch den Rhein getrennte Gemeinde, haben bereits Wohnsitz im Ausland genommen. Zugewanderte Beschäftigte, die sich in Sevelen niederlassen und in Vaduz arbeiten, sind Grenzgänger, auch wenn sie näher am Arbeitsplatz wohnen als jemand aus Ruggell. Die meisten Einheimischen, die ein Studium absolvieren, müssen dies ebenfalls im Ausland tun. Wenn in anderen Staaten Mobilitätsbewegungen über grosse Distanzen, beispielsweise von einer ländlichen Gegend in die Stadt oder von strukturschwachen in strukturstarke Gebiete, noch immer Binnenmobilität darstellen, sind dies im Falle eines Kleinstaates sehr rasch grenzüberschreitende Mobilitätsbewegungen.

In jüngerer Zeit ist ein verstärkter Trend festzustellen, dass auch Liechtensteiner/innen ihren Wohnort in die Schweiz oder nach Vorarlberg verlegen und von dort aus als Grenzgänger/innen in Liechtenstein einer Arbeit nachgehen. Ursache dieser regionalen Auswanderung sind hohe Boden- und Mietpreise in Liechtenstein, aber auch Wegzug infolge von Heirat. Die beliebtesten Wohnkantone der Liechtensteiner/innen in der Schweiz sind der Kanton Zürich (2010 mit 513 von 1'686 liechtensteinischen Staatsangehörigen in der Schweiz), bedingt wohl durch die Attraktivität des Wirtschaftszentrums Zürich, gefolgt vom Kanton St. Gallen (439), bedingt durch die geografische Nähe. 330 der in Österreich wohnhaften Liechtensteiner/innen leben im Bundesland Vorarlberg.¹

¹ Amt für Statistik, basierend auf Angaben des schweizerischen Bundesamtes für Migration, des Eidg. Departements für auswärtige Angelegenheiten, der Vorarlberger Landesstelle für Statistik und der Liechtensteinischen Botschaft in Wien.

f) Bis zu einem gewissen Masse ist die Zuwanderungsthematik in Liechtenstein ein Abbild dessen, was in allen boomenden Wirtschaftszentren in der einen oder anderen Ausprägung festzustellen ist. Solche Zentren zeichnen sich dadurch aus, dass sie einen hohen Bedarf an Arbeitskräften haben, den sie auf der Basis der ortsansässigen Bevölkerung nicht decken können, sodass Zuwanderung in diese Zentren erfolgt. Sie wirken wie ein Schwamm. In Liechtenstein ist Zuwanderung ins Wirtschaftszentrum durch Binnenwanderung nicht möglich, da Liechtenstein gesamthaft ein Wirtschaftszentrum darstellt. Die Nachfrage der Wirtschaft kann daher notgedrungen nur durch Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften befriedigt werden, seien dies Grenzgänger/innen oder Ausländer/innen, die in Liechtenstein Wohnsitz nehmen.

MOBILITÄT UND PARTIZIPATION

Mobilität ist in der modernen Wirtschaft und Gesellschaft ein Schlüsselwort der Entwicklung geworden. Die Wirtschaftsräume entwickeln und verlagern sich, die einen Regionen boomen, andere verlieren an Dynamik. Die Arbeitskräfte müssen sich diesen Trends weitgehend anpassen. Somit entstehen Bevölkerungsbewegungen innerhalb von Staaten, etwa von Ostdeutschland Richtung Westdeutschland, oder zwischen Staaten, etwa von südeuropäischen Staaten in nordeuropäische. Innerhalb der Europäischen Union wird die Mobilität heute als Normalfall oder sogar Referenzfall betrachtet, Mobilitätshindernisse sollen aus dem Weg geräumt werden, die Binnenwanderung innerhalb der EU ist garantiert. Die EU versteht sich jedoch nicht nur als Wirtschaftsprojekt, sondern auch als politisches Projekt. In den 1950er Jahren gründeten sechs anfängliche Mitgliedsstaaten die Europäischen Gemeinschaften, welche insbesondere eine wirtschaftliche Verflechtung anstrebten und durch einen grösseren Markt das Wirtschaftswachstum beschleunigen wollten. Nachdem die EG fortlaufend neue Mitglieder aufgenommen hatte, wurde mit dem Vertrag von Maastricht 1992 von den EG-Mitgliedsstaaten die Europäische Union gegründet und die Zuständigkeit der EU über wirtschaftliche Fragen hinaus ausgedehnt und mit weiteren Reformverträgen weiter ausgebaut. Grundprinzipien, Ideen und Zielsetzungen, die in den europäischen Verträgen verankert sind, sind etwa das Bekenntnis zur Demokratie und die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements.

Liechtenstein ist via EWR-Vertrag in das Binnenmarktprojekt der Europäischen Union integriert. In vielen politischen Belangen ist Liechtenstein als Nicht-EU-Mitglied jedoch nicht involviert, so etwa im Unionsbürgerschaftsrecht oder den Wahlen zum Europäischen Parlament. Trotzdem ist es sinnvoll, Entwicklungen in der EU zu beobachten, da sie direkt oder indirekt auch auf europäische Nicht-EU-Mitglieder Auswirkungen haben können oder zumindest einen Trend signalisieren. Ausserdem haben auch zunehmend wirtschaftspolitisch motivierte Integrations- und Vereinheitlichungsschritte gesellschaftspolitische Auswirkungen, so etwa Richtlinien zu Wettbewerbsverzerrung oder Diskriminierung.

Die erwähnten demokratischen Grund- und Zielwerte können angesichts internationaler Mobilitätsbewegungen empfindlich geschwächt werden. Ein Blick auf Liechtenstein zeigt, dass der hohe Ausländeranteil in der Wohnbevölkerung dazu führt, dass die Zahl der Wahlberechtigten weit unterhalb der Zahl der Wohnbevölkerung liegt (der Sprung von 1980 auf 1990 ist mit der Einführung des Frauenstimmrechts 1984 begründet).

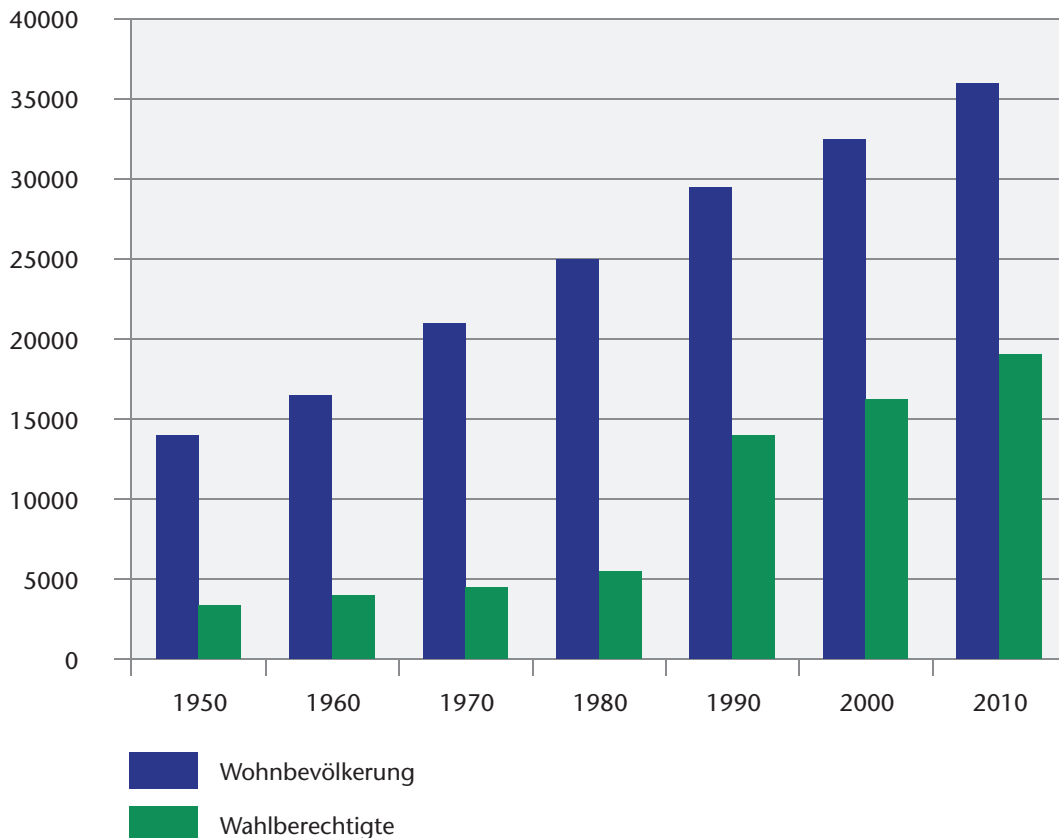


Abbildung:
Wohnbevölkerung und
Wahlberechtigte in
Liechtenstein
(1950-2010)

Quelle: Marxer/Stimmberechtigte gemäss Wahlergebnissen/Schätzungen.

Mit einer Interpellation der Freien Liste im Landtag wurde etwas Bewegung in die Frage der politischen Artikulations- und Partizipationsmöglichkeiten der Ausländer/innen gebracht.² Dabei wurde unter anderem der Vorschlag gemacht, das kommunale Wahlrecht für Ausländer/innen einzuführen. Erbprinz Alois zeigte sich anlässlich eines Interviews zum liechtensteinischen Staatsfeiertag 2011 in dieser Frage offen, merkte allerdings auch an, dass die Zulassung der doppelten Staatsbürgerschaft

² Interpellation des Abgeordneten Pepo Frick vom 20. April 2011, behandelt im Landtag am 19. Mai 2012. Interpellationsbeantwortung der Regierung Nr. 84/2011, am 21. September 2011 im Landtag behandelt.

und eine damit zu erwartende Zunahme der Einbürgerungsgesuche allenfalls ein zielführenderes Vorgehen darstellen würde.

Fast gleichzeitig mit der Interpellation der Freien Liste wurden auch die Ausländervereine aktiv. Unter Federführung des Schweizer Vereins reichten sie im Landtag eine Petition zur Einführung des kommunalen Wahlrechts für Ausländer/innen ein. Die Petition wurde von verschiedenen Ausländervereinen unterstützt. Der Landtag befasste sich in der Dezembersitzung 2011 mit diesem Traktandum und stimmte der Überweisung der Petition an die Regierung mit 21 Stimmen zu.

Die erwähnte schleppende Einbürgerung von langjährig wohnhaften Ausländern/Ausländerinnen hängt nicht nur mit den erforderlichen langen Fristen für Einbürgerungswillige zusammen, sondern auch mit dem Verbot der doppelten Staatsangehörigkeit, welches zu hinterfragen ist. Tatsächlich gilt es nur im Fall von Einbürgerungen im ordentlichen oder erleichterten Verfahren, aber nicht in anderen Fällen. Die Volkszählung von 2010 zeigt, dass die Zahl der Liechtensteiner/innen mit doppelter Staatsangehörigkeit zwischen 2000 und 2010 von 3'748 auf 5'339 zugenommen hat. Dies betrifft insbesondere Kinder sowie Ehegatten aus gemischtnationalen Ehen. Die Vermeidung der doppelten Staatsbürgerschaft im Falle einer Einbürgerung bekommt insofern faktisch einen diskriminierenden Charakter gegenüber Einbürgerungswilligen und stellt vermutlich ein ernstzunehmendes Hindernis für potentiell Einbürgerungswillige dar. Hierüber müsste jedoch eine Umfrage durchgeführt werden, um mehr Klarheit zu bekommen.³

Luxemburg zeigt sich in Einbürgerungsfragen sehr viel liberaler als Liechtenstein, obwohl auch dieser Kleinstaat einen sehr hohen Ausländeranteil von 43 Prozent aufweist. Ein Einbürgerungsgesuch kann stellen, wer das 18. Lebensjahr vollendet hat, seit mindestens sieben Jahren in Folge eine Aufenthaltserlaubnis aufweist und seinen tatsächlichen Wohnsitz in Luxemburg hat. Voraussetzung für die Einbürgerung sind ferner die Prüfung der mündlichen Sprachkompetenz, Kurse in Staatsbürgerkunde sowie strafrechtliche Unbescholtenheit (mindestens 7 Jahre Schulzeit in Luxemburg entbinden von Sprachtest und Staatskundekurs). Die doppelte Staatsbürgerschaft ist aus luxemburgischer Sicht möglich. Allenfalls stehen Regelungen in den Herkunftsländern einer doppelten Staatsbürgerschaft im Wege.⁴ 1990 wurden in Luxemburg 748 Einbürgerungen vorgenommen, 2010 bereits 4'311. In der gleichen Periode stiegen Zahl und Anteil der Ausländer/innen von rund 110'000 (ca. 30 Prozent) auf rund 220'000 (rund 43 Prozent).⁵ Gemessen an der Zahl der Ausländer/innen wurden im Jahr 1990 also 0,7 Prozent der damals in Luxemburg wohnhaften Ausländer/

³ Sochin D'Elia (2012) widmet sich in einem aktuellen Beitrag speziell der Frage der doppelten Staatsbürgerschaft in einem internationalen Vergleich zu.

⁴ Hierüber informiert das Bürgerportal des Grossherzogtums Luxemburg: <http://www.guichet.public.lu/de/citoyens/citoyennete/nationalite-luxembourgeoise/acquisition-recouvrement-nationalite-luxembourgeoise/naturalisation/index.html>

⁵ Statistik Luxemburg. <http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/luxembourg-en-chiffres/luxembourg-zahlen.pdf>

innen eingebürgert, im Jahr 2000 waren es 2,0 Prozent. In Liechtenstein wurden im gleichen Jahr 2010 insgesamt 95 Einbürgerungen vorgenommen, was einem Anteil von 0,8 Prozent der in Liechtenstein wohnhaften Ausländer/innen entspricht. Der EU-27-Mittelwert von 2009 bewegt sich bei 2,4 Prozent, der Schweizer Wert beträgt 2,6 Prozent.⁶

Für viele im Ausland wohnhafte Liechtensteiner/innen, die einen Mobilitätsprozess hinter sich haben, stellt sich ebenfalls das Problem, dass sie mitunter nirgends ein Wahlrecht aufweisen. Eine Studie zu diesem Sachverhalt, die am Liechtenstein-Institut derzeit durchgeführt wird, wird noch im Verlauf des Jahres 2012 verstärkten Einblick in diese Thematik geben, etwa über das Interesse von Auslandliechtensteiner/innen an einem Wahlrecht in Liechtenstein, aber auch über das Pro und Contra solcher Regelungen. Das Problem wird akuter, je mehr Liechtensteiner/innen, die in Liechtenstein aufgewachsen sind, sich beispielsweise im angrenzenden Rheintal niederlassen, aber weiterhin in Liechtenstein arbeiten. Deren Bezug zum Herkunftsland Liechtenstein ist weiterhin gegeben, aber sie verlieren dennoch das Stimm- und Wahlrecht.

POLITISCHE RECHTE – DIE EUROPÄISCHE PERSPEKTIVE

Zu den Wesensmerkmalen der Demokratie gehören politische Rechte der Bürgerinnen und Bürger.⁷ In dieser Hinsicht kann die grenzüberschreitende Mobilität zu einem Demokratieabbau führen, wenn Ausländer/innen im neuen Wohnsitzland kein Wahlrecht besitzen. Thränhardt diagnostiziert mit Blick auf Deutschland diesbezüglich ein „Demokratie-Defizit“.⁸ Die Einbürgerungsregelungen sind in den europäischen Staaten zwar nicht so restriktiv wie in Liechtenstein. Dennoch können viele Jahre vergehen, in denen ein Bürger/eine Bürgerin im Ausland kein Wahlrecht ausüben kann. Dies ist als Missstand zu begreifen. Der Stellenwert, den politische und soziale Teilhaberechte hinsichtlich der gesellschaftlichen Integration haben, zeigt sich am Index der Integration und Migration (MIPEX) des British Council und der Migration Policy Group.⁹ Politische Partizipation und Einbürgerungsmöglichkeiten sind zwei der sieben Themenbereiche, die in einzelnen Indikatoren erfasst und bewertet werden und den Index bilden.¹⁰

⁶ Eurostat. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/11/83&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en>

⁷ Vgl. ausführlich Schmitt 2005. Waldron bezeichnete das Wahlrecht als „Recht der Rechte“ unter den Bürgerrechten (nach Schmitt 2005, S. 5). Je nach Demokratiekonzeption kommen Wahlen unterschiedliche Rollen zu, etwa Richtungsentscheidung, Rekrutierung, Selektion, Information, Partizipation, Legitimation, Kontrolle, Artikulation, Agenda-Setting. Ausführlicher Gabriel & Westle 2012, S. 29-39.

⁸ Thränhart 2008, S. 3. Vgl. auch D'Amato (2005) über den beschwerlichen Weg zur Gleichstellung aller Bürger/innen im Vergleich von Deutschland, Frankreich und der Schweiz.

⁹ British Council und Migration Policy Group 2011.

¹⁰ Die anderen Dimensionen sind die Mobilität des Arbeitsmarktes, die Familienzusammenführung, Bildung, dauerhafter Aufenthalt und Antidiskriminierung.

Die EU hat diesbezüglich als Mindestanforderung das Wahlrecht von ausländischen EU-Bürgern/Bürgerinnen (Unionsbürger/innen) auf kommunaler Ebene (Gemeinden) 1994 mit einer Richtlinie zwingend eingeführt, basierend auf dem Vertrag von Maastricht von 1992.¹¹ Dies bedeutete eine Erweiterung der Unionsbürgerschaftsrechte, die mit den Wahlen zum Europäischen Parlament bereits einen ersten Stimulus erhalten hatten.¹² Die Wahlteilnahme bei Wahlen zum Europäischen Parlament muss seitdem unabhängig vom aktuellen EU-Wohnsitzland garantiert sein.

In der erwähnten Richtlinie zum kommunalen Wahlrecht wird hervorgehoben, dass dies eine „Anwendung des Grundsatzes der Gleichheit und Nichtdiskriminierung zwischen in- und ausländischen Unionsbürgern sowie eine Ergänzung des in Artikel 8a festgeschriebenen Rechts auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt“ darstelle (Kapitel „Einleitung mit Begründung“). An gleicher Stelle heisst es ferner: „Die Unionsbürgerschaft zielt darauf ab, die Unionsbürger in ihrem Aufnahmeland besser zu integrieren; in diesem Zusammenhang entspricht es den Absichten der Verfasser des Vertrags, jede Polarisierung zwischen den Listen von in- und ausländischen Kandidaten zu vermeiden.“ Die Zielsetzung ist damit umrissen. Es werden zwar nationale Unterschiede im Wahlrecht, in der Definition von Kommunalwahlen etc. ausdrücklich anerkannt, Ausnahmen von der Regel der Unionsbürgerrechte sollen jedoch möglichst vermieden, Egalität so weit als möglich realisiert werden. Wohl mit Blick auf Luxemburg mit seinem sehr hohen Ausländeranteil wurde in der Richtlinie allerdings Spielraum zugestanden, wenn der Ausländeranteil mehr als 20 Prozent beträgt (aktuell weist Luxemburg einen Ausländeranteil von 43 Prozent auf).

Fakt ist heute also, dass ein Portugiese und eine Schwedin, die in einer Vorarlberger Gemeinde Wohnsitz nehmen, nach einem Jahr Aufenthalt (so die Regelung in Österreich) automatisch Wahlunterlagen bei Gemeindewahlen zugestellt bekommen. Dies war 2010 erstmals in dieser Form der Fall, während die ausländischen Unionsbürger vorher extra einen Antrag auf Eintrag ins Wählerverzeichnis stellen mussten. In Luxemburg hingegen ist eine fünfjährige Wohnsitzdauer erforderlich, bevor das kommunale Wahlrecht ausgeübt werden kann.¹³ Dafür steht dieses Recht seit 2005 allen Ausländerinnen und Ausländern zu (Bauer 2007, S. 10; 2008, S. 3), nicht nur

11 Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (ABl. L 368 vom 31.12.1994).

12 Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (ABl. L 329 vom 30.12.1993).

13 Diese Sonderregelung basiert auf Artikel 12 Absatz 1 der EG-Richtlinie 1994 Nr. 80 über das Kommunalwahlrecht von Unionsbürgern. Demzufolge kann in Mitgliedsstaaten mit einem ausländischen Unionsbürgeranteil im Wahlalter von mehr als 20 Prozent das aktive Wahlrecht bis zur maximalen Dauer einer Mandatszeit aufgeschoben werden, das passive Wahlrecht bis zur maximalen Dauer von zwei Mandatszeiten. Belgien darf gemäss Absatz 2 eine solche Ausnahmeklausel für einzelne Kommunen in Kraft setzen. Belgien hat bisher von diesem Recht keinen Gebrauch gemacht, während Luxemburg die betreffenden Fristen auf fünf Jahre festgesetzt hat. Erlaubt wären maximal sechs beziehungsweise zwölf Jahre gemäss EG-Richtlinie (Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaft vom 22. August 2005 [KOM(2005) 382 endgültig]).

den EU-Bürgern/Bürgerinnen, während in Österreich das kommunale Wahlrecht auf die Unionsbürger/innen beschränkt ist (Liechtensteiner/innen in Österreich haben also kein Wahlrecht, weder in Österreich noch in Liechtenstein).

Im März 2012 zeigte sich die Europäische Kommission indes etwas ernüchtert vom Erfolg des kommunalen Wahlrechts.¹⁴ Lediglich rund 10 Prozent machen von diesem Recht Gebrauch. Trotz zufriedenstellender Umsetzung der Richtlinie in den meisten Mitgliedsstaaten seien noch einige Hindernisse vorhanden. Zudem seien die Bürger/innen unzureichend informiert oder die Verfahren möglicherweise zu umständlich. 2010 lebten rund 12,3 Millionen Unionsbürger/innen in einem anderen Mitgliedsstaat als ihrem Herkunftsmitgliedstaat, ein Grossteil davon im wahlfähigen Alter. Sie wären daher berechtigt, an Kommunalwahlen – und ebenso an den Wahlen zum Europäischen Parlament – teilzunehmen. Die EU möchte das vorgeschlagene „Jahr der Bürgerinnen und Bürger 2013“ zum Anlass nehmen, um die Rechte der Unionsbürger besser bekannt zu machen.

Meinungsumfragen in Deutschland zeigen, dass Zuwanderer wenig Interesse an Politik bekunden. Bauer (2008, S. 13) führt dies zum Teil auf das fehlende Wahlrecht und die ausländerpolitischen Rahmenbedingungen zurück. „Studien aus Grossbritannien und Frankreich belegen nämlich“, so Bauer weiter, „dass sich der Interessenschwerpunkt insgesamt vom Herkunfts- zum Aufnahmeland umorientiert, wenn die Mitbestimmungsmöglichkeiten für Migranten erweitert werden“.

Im Bericht über die Unionsbürgerschaft fordert die Europäische Kommission (Kommission 2012, S. 14) unter Punkt 18 „die Mitgliedstaaten auf, dafür zu sorgen, dass die Unionsbürger in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat ihre Wahlrechte in vollem Umfang wahrnehmen können, Unionsbürger im Wohnsitzmitgliedstaat politischen Parteien beitreten oder solche gründen können und die Mitgliedstaaten Unionsbürger angemessen über ihr Wahlrecht unterrichten“. Damit wäre eine nächste Stufe der politischen Partizipation und der politischen Rechte erreicht.

Mit der Situation Liechtensteins vergleichbar ist Luxemburg, ein Kleinstaat mit starker Zuwanderung und hohem Ausländeranteil. Im Leitbild der Stadt Luxemburg, publiziert in der Broschüre mit dem Titel „Identität schafft Zukunft“ (o.J.), wird unter anderem das Ausländerwahlrecht als Integrationsfaktor erwähnt. Die Broschüre regt folgende Aktivität an: „Aufklärungskampagnen zum Ausländerwahlrecht in der Kommune, die in der ausländischen Bevölkerung das Bewusstsein für politische Gestaltungsfreiräume und die eigene gesellschaftliche Verpflichtung gegenüber der Stadt vertiefen.“

In der Schweiz obliegt es den Kantonen, Regelungen betreffend das kommunale Wahlrecht zu erlassen. Der schweizerische Föderalismus hat entsprechend eine Viel-

¹⁴ Europäische Kommission – Pressemitteilung vom 9. März 2012: „Kommissionsbericht: Hindernisse für EU-Bürger bei der Ausübung des kommunalen Wahlrechts noch nicht vollständig beseitigt“.

zahl an unterschiedlichen Regelungen hervorgebracht. In den Kantonen Jura und Neuenburg ist das Ausländerwahlrecht in unterschiedlicher Ausgestaltung auf kantonaler wie auch kommunaler Ebene eingeführt. In den Kantonen Waadt, Genf und Freiburg ist das kommunale Wahlrecht mit unterschiedlichen Regelungen eingeführt, in den Kantonen Appenzell-Ausserrhododen, Graubünden und Basel-Stadt überlässt es der Kanton den Gemeinden, entsprechende Regelungen einzuführen, wenn sie dies wünschen. Die Unterschiede bei den Regelungen betreffen vor allem die erforderliche Aufenthaltsdauer sowie die Spannweite des Partizipationsrechts (aktives und/oder passives Wahlrecht, Teilnahme bei Wahlen und/oder Abstimmungen).

Ein zweites Instrument, das die politischen Rechte der EU-Bürger/innen stärken, das politische Engagement aktivieren, die Zivilgesellschaft stärken und schliesslich auch die europäische Identifikation fördern soll, ist die Europäische Bürgerinitiative (ECI, European Citizens' Initiative). Dieses neue Instrument der Bürgerbeteiligung auf europäischer Ebene wurde im Vertrag von Lissabon (2007) festgelegt und nach mehrjähriger Vorbereitung und Diskussion per EU-Verordnung am 15. Dezember 2010 konkretisiert; der Rat der Europäischen Union hat ihr am 16. Februar 2011 zugestimmt (Nr. 211/2011). Seit dem 1. April 2012 ist die Verordnung zur Europäischen Bürgerinitiative in Kraft. Die Bürgerinitiative entspricht einem Volksbegehren, das von einer Million Unionsbürger/innen aus mindestens sieben Mitgliedsstaaten gestellt werden kann (die Details zur Unterschriftensammlung, zu Quoren etc. sind exakt geregelt).¹⁵ Eine Europäische Bürgerinitiative beinhaltet einen Vorschlag zu einem Rechtsakt, ist aber für die Europäische Kommission, welcher das alleinige Initiativrecht im Gesetzgebungsverfahren zusteht, nicht bindend.

Unter den ersten angemeldeten Europäischen Bürgerinitiativen findet sich die Initiative „Let me vote“, die das Wahlrecht der Unionsbürger/innen in anderen Mitgliedsstaaten auf alle Wahlen ausdehnen möchte, also kommunale, regionale und nationale Wahlen. Das Begehren wird damit begründet, dass dies das Konzept der Unionsbürgerschaft stärken, die Mobilität innerhalb der EU erleichtern und den Missstand beseitigen würde, dass es Unionsbürger/innen gibt, die nirgendwo ein Wahlrecht auf nationaler Ebene ausüben können, wenn sie ausserhalb ihres Heimatlandes wohnen. Diese Initiative wurde am 11. Mai 2012 als sechste Initiative registriert. Die erste Initiative überhaupt, die angemeldet wurde („Fraternité 2020 – Mobility. Progress. Europe.“), möchte den Austausch in Europa stärker fördern, um zu einem Europa beizutragen, das auf der Solidarität unter den Bürgern und Bürgerinnen basiert. Dies soll durch gezielte Ausrichtung bestehender und allenfalls neuer Fonds geschehen, interkulturelle Fähigkeiten sollen gefördert sowie die Mobilität besser erfasst werden, etwa durch die europäische Statistik (Eurostat) oder durch Umfragen (Eurobarometer).

¹⁵ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_de.htm.
<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>

Dieser kurze Streifzug zeigt, dass das Thema des bürgerschaftlichen Engagements, der politischen Artikulation und Partizipation sehr ernst genommen wird. Der Themenkomplex Demokratie, politische Partizipation und Aktivierung des zivilgesellschaftlichen Potentials beschäftigt nicht nur die Politik, sondern gleichermassen auch die Wissenschaft. Von Seiten der Europäischen Union wurden in den bisherigen Forschungsprogrammen immer wieder Forschungsprojekte ausgeschrieben und unterstützt, die solchen Themen gewidmet sind. Das aktuelle Forschungsprogramm 7 (FP7 mit einer Laufzeit von 2007 bis 2013) hat im Bereich der Sozial- und Geisteswissenschaften einen von acht Schwerpunkten den Bürgern/Bürgerinnen in der Europäischen Union gewidmet, wobei sich ein Unterbereich speziell mit der Partizipation und der Bürgerschaft befasst. Das in Vorbereitung befindliche achte Forschungsprogramm (mit dem Titel „Horizon 2020“ für die Jahre 2014 bis 2020) wird weiterhin sozial- und geisteswissenschaftliche Forschung zu Fragen der Bürgerschaft und der Demokratie unterstützen, namentlich im Aktivitätsschwerpunkt „Bürger in der EU“. In der Schweiz widmet sich das Programm „nccr democracy“ den Herausforderungen der Demokratie im 21. Jahrhundert. Dabei werden Fragen der Demokratie, der aktiven Bürgerschaft, der Rolle der Medien und vieles Weitere angesprochen.

Die Aktivierung der Bevölkerung – von Einheimischen wie auch Ausländer/innen – ist eine der Zukunftsaufgaben, um der Entfremdung von Politik und Gesellschaft, von Bürgerschaft und Staat entgegen zu wirken oder sie abzuschwächen. Es lässt sich ohnehin feststellen, dass die Bereitschaft zur Freiwilligenarbeit in Abhängigkeit von der gesellschaftlichen Integration steht. Volkszählungsdaten aus dem Jahr 2000 belegen für Liechtenstein, dass Ausländer/innen aus fremdsprachigen Herkunftsregionen weniger stark in der Freiwilligenarbeit engagiert sind als solche aus deutschsprachigen Ländern, einschliesslich Liechtenstein.¹⁶ Patzelt hält fest: „Doch als komplizierteste und störanfälligste aller politischen Ordnungsformen kann eine Demokratie nur dann Bestand haben, wenn sie nicht allein institutionell abgesichert ist, sondern obendrein von der frei erteilten Zustimmung, der bereitwilligen Mitwirkung und der verlässlichen Handlungskompetenz ihrer Bürger getragen wird“ (2011, S. 49).

DEFIZITE AUFGRUND FEHLENDER POLITISCHER RECHTE

Politische Mitsprache- und Teilnahmerechte sind als essentielle Merkmale von Demokratien zu verstehen. Hierzu können einige grundlegende Überlegungen eingebracht werden.

a) Vom Blickwinkel der Demokratie aus betrachtet sollte es nicht so sein, dass es Bürger/innen gibt, die nirgendwo ein Wahlrecht ausüben können. Das Stimm- und Wahlrecht gehört zu den grundlegenden politischen Rechten, so beispielsweise verankert in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), welche auch Liechtenstein unterzeichnet hat. Artikel 16 der EMRK erlaubt es allerdings den Vertragsstaaten,

¹⁶ Marxer 2011, S. 115.

ausländische Personen in ihrer politischen Tätigkeit bezüglich Meinungsäußerung (Artikel 10), Versammlungs- und Vereinsfreiheit (Artikel 11) sowie hinsichtlich des Diskriminierungsverbotes (Artikel 14) zu beschränken. Der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte der UNO, ebenfalls von Liechtenstein ratifiziert, geht hinsichtlich der politischen Rechte weiter. In der Präambel wird das Ideal vom freien Menschen betont, der bürgerliche und politische Freiheiten genießt und der in Umständen lebt, die dieses zulassen. Dieses Ideal wird allerdings in Artikel 25 wiederum auf die Staatsbürger beschränkt, denen das Recht und die Möglichkeit zusteht, ohne Unterschied an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten, an gleichen und geheimen Wahlen teilzunehmen und zu öffentlichen Ämtern Zugang zu haben. Beide Vertragswerke fokussieren somit stark auf die nationalstaatliche Situation und reflektieren zu wenig die heutigen Mobilitätsströme, die eine zunehmende Zahl von Menschen faktisch ihrer politischen Rechte berauben. Thränhardt (2008, S. 7) schreibt hierzu: „Die Beschränkung des kommunalen Wahlrechts auf Staatsbürger entspringt einer um 1900 aufgekommenen nationalistischen Ideologie, die zwar mit der Trias Staatsgebiet/Staatsgewalt/Staatsangehörigkeit in die juristische Dogmatik eingegangen ist, für das offene Deutschland von heute aber nicht mehr angemessen ist.“ Dies gilt selbstverständlich nicht nur für Deutschland und in Zukunft auch nicht nur für das kommunale Wahlrecht.

Es hat in der Geschichte der Menschheit lange gedauert, bis das Recht der allgemeinen politischen Teilnahme erfolgreich etabliert worden ist.¹⁷ In Liechtenstein hat sich das allgemeine Wahlrecht für Männer erst 1878 durchgesetzt.¹⁸ In der Verfassung von 1862, die erstmals den Bürgern ein massgebliches Mitspracherecht in Landesangelegenheiten einräumte, war das Wahlrecht noch für Männer reserviert, die im Vollgenuss der bürgerlichen Rechte stehen, das 24. Lebensjahr erreicht hatten, einen Beruf für sich auf eigene Rechnung betrieben (also keine Knechte etc.) und in Liechtenstein wohnten. Das Frauenstimmrecht auf Landesebene wurde erst in einer Volksabstimmung 1984 eingeführt, nachdem dies in zwei Volksabstimmungen 1971 und 1973 noch abgelehnt worden war. Inzwischen ist es unbestritten, dass allen Bürgerinnen und Bürgern das Stimm- und Wahlrecht zusteht – ausser den Ausländerinnen und Ausländern.

b) Das Stimm- und Wahlrecht stellt nicht nur eine idealistische Komponente dar, zu umschreiben etwa mit den Stichworten aktive Bürgerschaft, zivilgesellschaftliches Engagement oder Selbstbestimmungsrecht. Es hat auch eine ökonomische Seite, insofern Steuerzahlende über die staatlichen Ausgaben, also die Verwendung der Steuermittel, entscheiden können sollten. In der amerikanischen Unabhängigkeitsbewegung (ab 1763) wurde dies mit der Parole „No taxation without representation!“ (Keine Besteuerung ohne politische Vertretung) zum Ausdruck gebracht.

¹⁷ Zur Bedeutung von Wahlen und der Entwicklung des Wahlrechts vgl. Gabriel & Westle 2012, S. 13-42.

¹⁸ 1878 (LGBl. 1878 Nr. 2): Das Gesetz vom 19. Februar 1878 über die Abänderung des Landtags-Wahlmodus dehnte das Wahlrecht auf alle Männer im Vollbesitz der bürgerlichen Rechte aus (Neufassung von § 57 der Verfassung von 1862).

c) Eine unmittelbare Folge des fehlenden Wahlrechts für Ausländer/innen ist, dass dieses Bevölkerungssegment in den politischen Repräsentativorganen – Landtag, Regierung, Gemeindebehörden – nicht vertreten ist. Die Stimme der Ausländer/innen ist daher in diesen Gremien nicht direkt zu hören. Sie können dort nicht sprechen, allenfalls wird über sie gesprochen. Anstelle der politischen Integration und Inklusion, was in modernen demokratischen Staaten als Ziel gelten könnte und sollte, wird auf diese Weise eine Exklusion betrieben.

d) Die Ausländer/innen bewegen sich wegen des fehlenden aktiven und passiven Wahlrechts, aber auch generell wegen ihres Status als Ausländer/innen, in einem rechtlich weniger stark geschützten Rahmen als die liechtensteinischen Staatsangehörigen. Sie sind rechtlich und politisch gesehen schwächer und verletzlicher. Das Egalitätsprinzip, das modernen Demokratien innewohnt, ist auf diese Weise nicht vollständig gewährleistet.

e) Partizipation und Repräsentation verstärken die Identifikation. Wer politische Rechte hat, mitreden und mitentscheiden kann, weist eine stärkere Identifikation mit dem Staat, mit der Gesellschaft und dem Gemeinwesen auf, als jemand, der diese Rechte nicht hat. Gerade ein kleiner Staat müsste aber ein Interesse haben, dass sich die Einwohner/innen mit dem Staat und der Gemeinschaft identifizieren. Die 2011 in einem aufwendigen Verfahren und unter Einbezug breiter Kreise neu definierten Schlüsseldimensionen der Identität Liechtensteins bieten ebenfalls strategischen Raum für eine inklusive Gesellschaft. Die erste Dimension „Selbstbestimmung“ (auch: Selbstverwirklichung, Freiheit, Unabhängigkeit u.a.) muss im Grundsatz für alle gelten. Der Ausschluss eines Drittels der Gesellschaft von politischen Rechten erscheint problematisch. Die zweite Dimension „Sicherheit“ (auch: Überschaubarkeit, Stabilität, Schutz u.a.) mahnt dazu, Bürger/innen möglichst weitgehend gleichzustellen, um die Verletzlichkeit einzelner gesellschaftlicher Gruppen zu vermeiden. Schliesslich appelliert die Dimension „Humanismus“ (auch: Menschlichkeit, Toleranz, Bildung, Nähe u.a.) an die Offenheit der Gesellschaft, an die Etablierung von Chancengleichheit und an eine rechtliche Gleichstellung.

f) Nicht zuletzt stellen die Ausländer/innen in Liechtenstein auch eine Ressource dar, die zwar in der Beschäftigung in den Unternehmen einen unmittelbaren Niederschlag findet, aber im gesellschaftlichen Engagement, der Freiwilligenarbeit, der Arbeit in politischen Organen wie Landtag, Regierung und Gemeinderat, in Verwaltungen etc. noch stärker aktiviert werden könnte. Gerade im vielsprachigen Europa und den globalisierten Märkten müssen unterschiedliche kulturelle Zugänge, Sprachkenntnisse und weitere Merkmale einer diversifizierten Gesellschaft als Chance begriffen werden.

Wahlen – und damit verbunden das Wahlrecht – erfüllen somit zahlreiche Funktionen in einer Demokratie: Bestellung und Kontrolle der Inhaber von politischen Führungspositionen, die Legitimation von Herrschaft, Übertragung des Vertrauens von Wählerinnen und Wählern auf die Gewählten, Rückbindung des Regierungs-

handeln an die Präferenzen der Wählerschaft sowie bürgerschaftliche Partizipationsmöglichkeiten.¹⁹

WAS TUN?

Welche Konsequenzen kann man aus den Ausführungen, die den Bogen von Demokratieerfordernissen über soziale Inklusionsaspekte bis zur politischen Partizipation spannen, ziehen? Wir beschränken uns auf Konsequenzen hinsichtlich der politischen Rechte, genauer auf das Wahlrecht von Ausländerinnen und Ausländern in Liechtenstein.

a) Ignorieren. Nichts tun. Alles belassen wie es ist.

Die politischen Partizipationsrechte für Ausländer/innen bleiben damit beschränkt. Einige sind in ihrem Herkunftsland wahlberechtigt, andere nicht. Auf kommunaler Ebene besteht für die meisten kein Wahlrecht, in Liechtenstein sowieso nicht, im Herkunftsland in den meisten Fällen auch nicht. Dieser Zustand verletzt Gebote der Demokratie und Standards grundlegender politischer Rechte. Es sendet auch integrationsfeindliche Signale aus.

b) Wahlrecht auf Gemeindeebene nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer

Die Lösung der EU, wonach nur Unionsbürgerinnen/bürgern das kommunale Wahlrecht zwingend eingeräumt werden muss, ist für Liechtenstein nicht zielführend. Ein Grossteil der Ausländer/innen in Liechtenstein hat einen Schweizer Pass, sie sind also keine Unionsbürger/innen. Das kommunale Wahlrecht für die Ausländer/innen müsste daher für alle Ausländer/innen, ohne Ausnahme hinsichtlich der Staatsbürgerschaft, gelten: Unionsbürger/innen, Schweizer/innen, Drittstaatenbürger/innen. Eine Begrenzung auf bestimmte Nationalitäten wäre diskriminierend für die anderen. Dieser Weg würde der Luxemburger Lösung entsprechen, die auch in anderen Staaten zur Anwendung gelangt (wenngleich mit unterschiedlichem Aufenthaltserfordernis). Die erforderliche Wohnsitzdauer könnte mit einem Jahr (Österreich) bis fünf Jahre (Luxemburg) festgelegt werden. Eine längere Wartezeit würde hingegen dem Integrationsziel, welches mit dem kommunalen Wahlrecht verknüpft ist, widersprechen. Anstelle der Aufenthaltsdauer könnte auch der Aufenthaltsstatus als Grundlage für das kommunale Wahlrecht herangezogen werden: Wenn beispielsweise die Niederlassung automatisch zum kommunalen Wahlrecht legitimieren würde, wäre ein Mindestmass an Integration bereits formell festgestellt, nämlich durch den Integrationstest vor Erteilung der Niederlassungsbewilligung, welcher deutsche Sprachkenntnisse und Kenntnisse über Staat und Gesellschaft erforderlich macht.

¹⁹ Gabriel & Westle 2012, S. 29-38.

c) Generelles Wahlrecht auf Gemeinde- und Landesebene nach einer bestimmten Aufenthaltsdauer

Dies würde dem Begehren der Europäischen Bürgerinitiative „Let me vote“ entsprechen. Allenfalls könnte die Frist für das Wahlrecht auf Landesebene auch länger sein als die Frist für das Wahlrecht auf Gemeindeebene. Dies wird möglicherweise für viele Staaten die Zukunftslösung darstellen.

d) Weitere Varianten

Theoretisch gibt es noch weitere Varianten, die allerdings die Gefahr in sich bergen, dass sie unterschiedliche Bürgerkategorien schaffen. Daher sind sie eher abzulehnen. Eine Möglichkeit wäre beispielsweise, das aktive und passive Wahlrecht zu trennen. Ausländer/innen wären in diesem Falle berechtigt, an den Wahlen ihre Stimme abzugeben (aktives Wahlrecht), könnten aber selbst nicht gewählt werden. Oder umgekehrt könnten Ausländer/innen kandidieren und gewählt werden (passives Wahlrecht), hätten aber selbst keine Stimme. Eine andere Möglichkeit, die teilweise in EU-Staaten praktiziert wird, ist die Beschränkung des passiven Wahlrechts auf bestimmte Ämter. Ausländer/innen könnten beispielsweise in den Gemeinderat gewählt werden, aber nicht Vorsteher werden, oder in den Landtag, aber nicht in die Regierung gewählt werden. Eine weitere Spielart wäre, den Ausländern/Ausländerinnen ein weniger starkes Stimmrecht zu verleihen als den Liechtensteinern/Liechtensteinerinnen (beispielsweise eine halbe Stimme) oder je nach wahlberechtigtem Ausländeranteil ihnen ein Quorum an Gemeinderats- beziehungsweise Landtagsmandaten einzuräumen, die von ihnen und aus ihrem Kreis zu wählen wären. Dies wird beispielsweise in verschiedenen Staaten für die im Ausland wohnhaften eigenen Staatsangehörigen praktiziert (beispielsweise Mandate der Auslandsitaliener). Wie erwähnt sollte aber von solchen Sonderlösungen Abstand genommen werden, um das Egalitätsprinzip nicht zu verletzen.

e) Beschleunigte Einbürgerung

Das wirksamste Mittel zur Ausstattung mit vollumfänglichen politischen Rechten ist eine raschere Einbürgerung der Ausländer/innen. Eingebürgerte geniessen automatisch die vollen politischen Rechte. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen müssten allerdings verschiedene gesetzliche Anpassungen vorgenommen werden, um die Einbürgerungen zu beschleunigen oder attraktiver und damit erfolgreicher zu machen. Einerseits wären die Fristen zu verkürzen, andererseits aber auch der Einbürgerungswille der Ausländer/innen zu fördern. Hierzu wäre insbesondere die Zulassung der doppelten Staatsbürgerschaft als Voraussetzung notwendig. Liechtenstein befindet sich hinsichtlich Einbürgerungen in einer sehr defensiven Haltung. Die Exklusivität der liechtensteinischen Staatsbürgerschaft wird hochgehalten. Bauer (2008, S. 11f.)

plädiert hingegen dafür, die Einbürgerung nicht als „letzten Schritt im Integrationsprozess“, sozusagen als Belohnung für integrierte Ausländer/innen zu betrachten, sondern als „ersten Meilenstein, als eine Schlüsselvoraussetzung“ für Integration.

Ausländerwahlrecht und Reform der Einbürgerungsgesetzgebung schliessen einander nicht aus, sondern sind komplementär zu betrachten. Eine Abfolge könnte beispielsweise sein, dass jemand nach fünf Aufenthaltsjahren einen Integrationstest absolviert, die Niederlassung bekommt und damit auch das kommunale Wahlrecht. Nach zwanzig Aufenthaltsjahren könnte die erleichterte Einbürgerung unter Beibehaltung der angestammten Staatsbürgerschaft erfolgen, womit die vollen politischen Rechte erlangt würden. Wie bisher könnten die Aufenthaltsjahre bis zum 20. Lebensjahr (oder bis zur Volljährigkeit) doppelt angerechnet werden. Ferner könnte man auch die Aufenthaltsjahre nach Erteilung der Niederlassung doppelt anrechnen. Dann könnten Zugewanderte nach fünf Jahren Aufenthalt und 7,5 Jahren Niederlassung (entspricht 15 angerechneten Jahren) eingebürgert werden, somit also nach 12,5 Jahren.

f) Wahlrecht von Auslandliechtensteinern/Auslandliechtensteinerinnen

Das Wahlrecht von Auslandliechtensteiner/innen ist separat zu betrachten. Hierzu kann auf die Ergebnisse einer separaten Studie, die am Liechtenstein-Institut durchgeführt wird und 2012 abgeschlossen wird, verwiesen werden. Es sollte dabei vermieden werden, dass das Wahlrecht von Liechtensteinern im Ausland gegen das Wahlrecht von Ausländern in Liechtenstein ausgespielt wird. Die Erfahrung bei der harzigen Einführung des Frauenstimmrechts hat gezeigt, dass es sinnvoll ist, Reformprozesse parallel in Angriff zu nehmen.

Bauer, Werner T. (2007). Das kommunale AusländerInnenwahlrecht im europäischen Vergleich. Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung – ÖGPP. Wien.

Bauer, Werner T. (2008) Das kommunale AusländerInnenwahlrecht im europäischen Vergleich. Österreichische Gesellschaft für Politikberatung und Politikentwicklung – ÖGPP. Wien.

British Council und Migration Policy Group (Hg.) (2011): Index Integration und Migration III (MIPEX). Die rechtliche Situation von Migrantinnen und Migranten in Europa. (Thomas Huddleston, Jan Niessen in Zusammenarbeit mit Eadaoin Ni Chaoimh und Emilie White). o.O.

D'Amato, Gianni (2005): Vom Ausländer zum Bürger. Der Streit um die politische Integration von Einwanderern in Deutschland, Frankreich und der Schweiz. 3. Aufl. (orig. 1998). Münster: Lit Verlag.

Gabriel, Oscar W.; Westle, Bettina (2012): Wählerverhalten in der Demokratie. Baden-Baden: Nomos.

Europäische Kommission (2012). Bericht über die Unionsbürgerschaft 2010. Weniger Hindernisse für die Ausübung von Unionsbürgerrechten. Brüssel.

Marxer, Wilfried (2011). Zahlen und Fakten zur Menschenrechtssituation in Liechtenstein. Statusbericht 2011 (Hrsg. Regierung des Fürstentums Liechtenstein). Vaduz.

Patzelt, Werner J. (2011): Demokratie - Integration - Bildung. Was kann schiefgehen, was ist zu tun? In: Caroline Y. Robertson-von Trotha (Hg.): Herausforderung Demokratie. Demokratisch, parlamentarisch, gut? Unter Mitarbeit von Janina Hecht. Baden-Baden: Nomos (Kulturwissenschaft interdisziplinär, 6), S. 47–58.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2011): Interpellationsbeantwortung Nr. 84/2011 betreffend die Einführung des Stimm- und Wahlrechts auf Gemeindeebene für niedergelassene Ausländer/innen und Ausländierinnen. Vaduz.

Schmitt, Annette (2005): Die Rolle von Wahlen in der Demokratie. In: Jürgen W. Falter und Schoen Harald (Hg.): Handbuch Wahlforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 3–29.

Sieveking, Klaus (2008): Kommunalwahlrecht für Drittstaatsangehörige - Kosmopolitische Phantasterei oder Integrationsrecht für Einwanderer?. In: ZAR Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik. 4/2008. S. 121 bis 126.

Sochin D'Elia, Martina (2012): Doppelte Staatsbürgerschaft. Bondern (Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, 37).

Thränhardt, Dietrich (2008). Kommunales Wahlrecht für Ausländer. Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages (22. September 2008).

Links

Europäische Bürgerinitiative (European Citizens' Initiative):
<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>

Markenprozess. Regierung des Fürstentums Liechtenstein:
<http://www.regierung.li/index.php?id=883>

Horizon 2020:
http://ec.europa.eu/research/horizon2020/index_en.cfm?pg=home

nccr democracy:
http://www.nccr-democracy.uzh.ch/front-page-de?set_language=de

KULTUR UND MIGRATION

Prof. Dr. Peter Gilgen, Professor für German Studies und Mitglied des Graduate Field in Vergleichenden Literaturwissenschaften an der Cornell University, Ithaca, New York. Forschungsschwerpunkte sind die allgemeinen Kulturwissenschaften; dabei besonders die Wechselwirkung zwischen Philosophie und Literatur seit dem 18. Jahrhundert; Diskursanalyse; Semiotik; Systemtheorie; Kriterien und Kritiken der Rationalität.

pg33@cornell.edu / www.german.cornell.edu

| | |
|---|-----|
| EINLEITUNG | 230 |
| DIE PLURALISTISCHE HERAUSFORDERUNG | 230 |
| MIGRATIONSPROBLEME AUS KULTURELLER PERSPEKTIVE | 236 |
| KULTURELLE KONFLIKTE UND PROBLEME DER INTEGRATIONSPOLITIK | 239 |
| AUSLÄNDERFEINDLICHKEIT | 240 |
| WAS TUN? | 243 |
| LITERATUR | 247 |

Im Vergleich zu anderen westlichen Staaten war Liechtenstein bisher weniger von multikulturellen und pluralistischen Herausforderungen betroffen, denn trotz des hohen Ausländeranteils an der Wohnbevölkerung von über 33 Prozent¹ stammt nur eine relativ geringe Anzahl Migranten aus Ländern, die nicht durch westliche kulturelle Identitäten geprägt sind. Diese Tendenz wird sich in Zukunft aus wirtschaftlichen Gründen voraussichtlich ändern, denn sowohl der Bedarf an Führungskräften als auch an weniger qualifizierten Arbeitern wird längerfristig aus demografischen und Wettbewerbsgründen nicht mehr durch europäische Arbeitskräfte zu decken sein. Dieser Beitrag untersucht bestehende kulturelle Spannungen und die Schwierigkeiten der gegenwärtigen Kultur- und Bildungspolitik im Hinblick auf kommende pluralistische Herausforderungen. Im Schlussteil werden einige Handlungsempfehlungen erörtert.

Die Behandlung der in diesem Teilbericht untersuchten kulturellen Fragen kann zwar in manchen Fällen von statistischen Daten profitieren. Die eigentlichen Fragestellungen beziehen sich allerdings auf konkrete Praktiken und Haltungen, zu denen es oft entweder keine statistischen Erhebungen gibt oder die sich gar nicht statistisch erfassen lassen. Wie in den Kulturwissenschaften üblich wird sich die folgende Analyse daher auch auf Einzelfälle und Beispiele (anecdotal evidence) stützen, aus denen sich plausible Hypothesen ableiten lassen, die in weiteren Schritten auch durch aufwendigere quantitative Verfahren überprüft werden können.

DIE PLURALISTISCHE HERAUSFORDERUNG

Zwei Elemente sind bezeichnend für die kulturelle Problematik der Migration aus liechtensteinischer Sicht: Einerseits steht ein statisches Verständnis von Kultur im Vordergrund. Dies ist besonders bemerkenswert, gerade weil sich Liechtenstein schwer tut, die eigene kulturelle Identität im Unterschied zur grösseren Region und generell zu den Nachbarstaaten zu definieren. Friedrich Dürrenmatts Beobachtung, dass die Liechtensteiner "Österreicher und Schweizer zugleich sein [wollen] und Liechtensteiner noch dazu", trifft diesen Sachverhalt genau.² Konkret resultiert daraus ein patriotischer Exzeptionalismus, der sich auf das 300-jährige "Erfolgsmodell" Liechtenstein beruft und die Wechselfälle und Zufälligkeiten der Geschichte zu einem kohärenten national-konservativen, monarchistisch-autoritären Identitätsangebot strafft, jedoch zugleich am wirtschaftlichen und technischen Fortschritt der Moderne in höchstem Masse teilhat. Die nostalgisch-konservative Sicht verwandelt Geschichte erfolgreich in Fügung; das Gemachte wird nicht als solches erkannt, sondern naturalisiert. Der daraus resultierende Mythos dient als unhinterfragbare Grundlegung der liechten-

1 Am 31. 12. 2010 betrug der Ausländeranteil 33,2 Prozent. Amt für Statistik (2011), S. 22.

2 Dürrenmatt 1989, S. 61.

steinischen politischen und kulturellen Identität, die zu gegebenen Anlässen gefeiert und zur ideologischen Selbstvergewisserung angesichts eines als bedrohlich wahrgenommenen politischen und kulturellen Modernisierungsdrucks herangezogen wird.

Andererseits führt der liechtensteinische Exzeptionalismus ein wenig flexibles Verständnis von Kulturen als in einem Nullsummenspiel begriffenen Entitäten mit sich. Ein Mehr von anderen Kulturen wird als ein Zurückdrängen und eine Bedrohung der eigenen Kultur interpretiert. Daraus ergibt sich auf der innerstaatlichen Mikroebene ein Bild, das an Samuel Huntingtons auf globaler Makroebene angesiedelten “clash of civilizations” erinnert.³ In beiden Fällen wird kulturelle Identität als Schicksal begriffen – als eine prinzipiell unveränderliche, transhistorische Grösse, der eine weitgehende kausale Wirkung zugeschrieben wird (man spricht dann gern von der unterschiedlichen “Mentalität” verschiedener Ethnien, Nationalitäten oder Religionen). Unter diesen Umständen wird kulturelle Vielfalt, die sich nicht auf oberflächlichen Kulturkonsum beschränkt,⁴ als Bedrohung der eigenen Identität erscheinen.

Der kanadische Philosoph Charles Taylor, der jahrzehntelang an der McGill University in Montreal und somit an der Schnittstelle zweier oft antagonistischer Kulturen tätig war, widmete den grössten Teil seines Werks der Problematik kultureller Anerkennung. Dabei wies er auf zwei grundlegende Aspekte hin, die nicht ohne weiteres in Einklang zu bringen sind. Diese Diskrepanz ist auch für die liechtensteinische Entwicklung relevant. Die Wandlung von stratifizierten zu funktional differenzierten Gesellschaften, die den Beginn der Moderne markiert, erfasst Taylor primär als einen Wertewandel. Zunächst wurde standesgemässe Ehre (honor) durch universale Würde (dignity) ersetzt.⁵ Erst auf dieser Grundlage konnten sich moderne Identitätskonzepte entwickeln.⁶ Der erste Schritt führte zu einer “Politik des Universalismus”, zu der die Menschenrechte ebenso gehören wie die Gleichbehandlung aller BürgerInnen vor dem Gesetz. Auch wenn der genaue Umfang dieses Universalismus in der Praxis variieren mag, so ist doch unumstritten, dass sein prinzipieller Anspruch eine nicht verhandelbare moderne Entwicklung darstellt. Tatsächlich musste sich dieser Anspruch jedoch vielerorts erst mühsam durchsetzen.⁷ In Bezug auf Liechtenstein ist es von Bedeutung, dass der sogenannte Dualismus zwischen Volk und Fürst, der dem liechtensteinischen Exzeptionalismus zugrunde liegt, im Prinzip eine Infragestellung des modernen Universalismus darstellt. Diese durchaus diskussionswürdige Tatsache

3 Huntington (1993). Huntington (1996) erweiterte seine Theorie vom Zusammenprall der Kulturen in seinem einflussreichen Buch, wobei die Frage nach dem “clash of civilizations” im Titel seines Essays drei Jahre später im Titel des Buches zur Gewissheit wurde.

4 Fish (1997) nennt diese Weise, sich in einer de facto multikulturalistischen Welt zu bewegen, treffend “boutique multiculturalism”: Man trägt gern italienische Schuhe, kennt sich aus beim französischen Wein und liest englische Krimis, ohne dass die eigene kulturelle Position (und die Überzeugung von ihrer Richtigkeit) davon berührt würde.

5 Taylor (1994), S. 27 und 37.

6 Taylor (1994), S. 28-38.

7 Die allmähliche Durchsetzung der Bürgerrechte der Afro-Amerikaner in den 1950er und 1960er Jahren in den USA kann hier ebenso als Beispiel dienen wie die Einführung des Frauenstimmrechts in Liechtenstein im Jahre 1984.

wird von einem Grossteil der liechtensteinischen BürgerInnen, insbesondere den Befürwortern einer starken Monarchie, als unantastbar betrachtet und geradezu instinktiv mit dem Ausnahmestatus des Landes in Verbindung gebracht.

Die liechtensteinische Einschränkung der modernen demokratischen Grundlagen führt konsequenterweise auch zu Einschränkungen bei der Schaffung von Öffentlichkeit und der Möglichkeit öffentlicher Diskussion, die von nahezu allen namhaften Theoretikern moderner Politik als unverzichtbar für eine funktionierende politische Gemeinschaft angesehen wird.⁸ Durch diese demokratischen Defizite wird dem Diskurs der schweigenden Mehrheit mehr Macht eingeräumt. Zugleich wird das Einverständnis mit dieser impliziten Mehrheitsmeinung zu einem Zugehörigkeitsmerkmal stilisiert, das eine identitätsstiftende Wirkung entfaltet, ohne jedoch öffentlich verhandelbar, geschweige denn argumentativ nachvollziehbar zu sein. Ganz im Gegenteil gilt gerade das liechtensteinische Modell einer halben Moderne als Erfolgsgarant und als gleichsam naturalisierter Grundbestand der liechtensteinischen kulturellen Identität. Damit nimmt es aber auch den Status eines ideologischen Ausschlussinstruments an, das jederzeit gegen unliebsame Kritik aller Art mobilisiert werden kann.

Dies hat direkte Konsequenzen auch für die zweite von Taylor konstatierte moderne Entwicklung, die sich zunächst im Einklang mit dem Universalitätsanspruch abspielt, ihm jedoch letztlich zum inneren Widerpart wird.⁹ Gemeint ist hier, was Taylor "the modern notion of identity" nennt, die zu einer "politics of difference" führe.¹⁰ Für die Migrationsproblematik und die Bestimmung des Status von MigrantInnen ist die Frage nach der Differenz entscheidend. Denn von der Art ihrer Beantwortung hängt es ab, wie eine Bevölkerung mit kulturellen Unterschieden umgeht und ob eine andere Lebensweise nicht nur toleriert, sondern als gleichberechtigt angesehen und im aktiven Sinn akzeptiert wird.

Als einfaches Beispiel könnte hier die Auseinandersetzung um einen islamischen Friedhof in Liechtenstein gelten. Eine solche Diskussion, die wie im Falle des Begräbnisses eines der grundlegenden Rituale menschlicher Gemeinschaften betrifft, sollte nicht primär durch formelle Hindernisse bestimmt werden, die erst durch hehre Anforderungen zur Toleranz allmählich beseitigt werden. Unter derartigen Bedingungen wird eine Minderheitskultur mit einem berechtigten Anliegen in die Rolle des demütigen Bittstellers gedrängt, der für die gezeigte Toleranz dankbar zu sein hat. Dadurch wird das Bewusstsein grundlegender kultureller Ungleichheit auf beiden Seiten verstärkt.

⁸ So unterschiedliche Denker wie Hannah Arendt, Jürgen Habermas, Amartya Sen, Charles Taylor, Michael Walzer u.v.m. sind sich in diesem Punkt einig.

⁹ Dazu Taylor (1994), S. 38f.

¹⁰ Taylor (1994), S. 38.

Besser – im Sinne einer Verständigung über kulturelle Differenzen hinweg – wäre es in diesem Falle, die spezifische, kulturell und religiös codierte Form der Bestattung (die eine lange Tradition hat und andernorts auch nicht zu gravierenden Umweltproblemen etc. führte) den Antragsstellern, die im Namen einer kulturell identifizierbaren Gruppe auftreten, als Recht zuzugestehen, was nicht ausschliesst, dass eventuell andere Rechtsgüter zu schützen sind. Bestehende Gesetze sollten so auf neue Gegebenheiten angewendet werden, dass sie zwar wie in einem Rechtsstaat üblich mit dem ursprünglichen Auftrag des Gesetzgebers in Einklang stehen, ohne jedoch zulässige kulturelle Praktiken, die zwar keine Rechte anderer tangieren, aber von Einheimischen als fremd empfunden und daher abgelehnt werden, unnötig und unzumutbar einzuschränken. Um eine solche nicht nur ideelle, sondern auch materielle Integrationspolitik zu erleichtern, ist umfangreiche Aufklärungsarbeit notwendig – am besten in der Form nachhaltiger und institutionalisierter kultureller Bildung, die sich nicht nur auf jeweils aktuelle Konfliktthemen bezieht, kulturelle Differenzen nicht als unüberwindliche Grenzen definiert und Kultur nicht als einen unveränderlichen transhistorischen Bestand vertrauter Praktiken auffasst. Nur auf einer solchen Grundlage sind friedliche Koexistenz und wirkliche Integration dauerhaft zu erreichen. Dies bedeutet aber auch, dass Integration nicht einfach aus Eingliederungsleistungen von Migranten besteht, sondern ebenso der einheimischen Bevölkerung eine aktive und engagierte Auseinandersetzung mit kulturellen Praktiken und Werten der Zugewanderten abverlangt.

Für Ian Buruma besteht die Lösung kultureller Binnenkonflikte in modernen Gesellschaften darin, jeweils die gegenläufigen – liberal universalistischen und kulturell spezifischen – Forderungen abzuwägen und gleichsam miteinander zu konjugieren. Dies bedeutet, einerseits “gegenüber den kulturellen Bräuchen von Minderheiten [...] Toleranz [zu] üben” und andererseits die bürgerlichen Freiheiten prinzipiell “auf alle Menschen auszudehnen”.¹¹ Im Falle eines Konflikts wäre etwa das Recht des Einzelnen auf freie Partnerwahl höher einzuschätzen als die Wahrung kultureller oder familiärer Heiratstraditionen. Es braucht kaum erwähnt zu werden, dass zumindest aus philosophisch-theoretischer Sicht gerade an dieser jederzeit nur schwer auszumachenden Grenze der Toleranz, die entscheidenden Gefechte und Diskussionen stattfinden, die je nach kulturellem Kontext und politischen Vorgaben zu unterschiedlichen Lösungsansätzen führen können, wie etwa die Entscheidungen in verschiedenen europäischen Staaten bezüglich eines Kopftuchverbotes für muslimische Schülerinnen oder Lehrerinnen belegen.¹²

In Zusammenhang mit der Frage nach den gegenwärtigen und zukünftigen kulturellen Auswirkungen von Migration in Liechtenstein wäre zwar eine Güterabwä-

¹¹ Buruma (2002), S. 245.

¹² Dass gerade seit den Anschlägen vom 11. September 2001 die Restriktionen in vielen westlichen Ländern und unter unterschiedlichen rechtlichen Voraussetzungen gegenüber bestimmten muslimischen Praktiken zugenommen haben – hier wäre auch an das oft diskutierte und zum Teil schon erlassene Burkaverbot zu denken –, hat zwar das Verhältnis der beiden von Buruma formulierten Forderungen zueinander verschoben, aber nicht ausser Kraft gesetzt.

gung zwischen den beiden von Buruma angeführten Imperativen ein guter Anfang für eine entsprechende Weichenstellung, allerdings erfasst eine solche Perspektive einen wesentlichen Teil der praktischen Problematik nicht. Schon eine erste genauere Betrachtung ergibt, dass in Liechtenstein das Bewusstsein für eine von kultureller Diskriminierung freie Anwendung liberaler Grundsätze eher schwach ausgeprägt ist. Dies hängt mit einer gewissen Problematik der freien Meinungsäußerung zusammen, die bei kontroversen politischen Themen besonders in den Leserbriefspalten der beiden Tageszeitungen deutlich wird.¹³ Trotz rechtlicher Garantien, die auch von der Ordnungsgewalt durchgesetzt werden, tut sich die liechtensteinische Gesellschaft noch immer schwer, wenn es um politische Meinungsbildung mittels öffentlicher und sachlicher Diskussion geht. Dies liegt zu einem nicht geringen Teil an einem grundlegenden Demokratiedefizit und dem Fehlen einer gewachsenen Diskussionskultur und politischen Öffentlichkeit. Dass gerade diese grundlegenden Elemente der Kultur des Westens, die seit der Aufklärung zum Massstab moderner politischer Gemeinwesen geworden sind, in Liechtenstein aus historischen und institutionellen Gründen erst rudimentär vorhanden und relativ schwach ausgebildet sind, erschwert einen Kulturkontakt, der in der beschriebenen rationalen Güterabwägung sein Mass fände. Stattdessen besteht in Liechtenstein die Gefahr, dass fundamentalistische Kulturauffassungen oft hart aufeinanderprallen: hier die katholisch-monarchistisch orientierte Mehrheitskultur, deren Demokratieverständnis im Vergleich zum allgemeinen westlichen Standard nur als eingeschränkt bezeichnet werden kann und deren Diskussionskultur sich eher an autoritären Wunschvorstellungen als am Diskurs des besseren Arguments orientiert; da die Einwanderer aus voneinander sehr verschiedenen und auch intern heterogenen Kulturen, von denen in absehbarer Zukunft vor allem die Einwohner aus dem Balkan, aus der Türkei und dem Nahen Osten und längerfristig auch aus Schwarzafrika besonders aufgrund ihrer ethnisch-kulturellen und religiösen Überzeugungen im Konflikt mit der liechtensteinischen Mehrheitskultur stehen werden. Dieser Konflikt, der bereits in anderen europäischen Staaten zu beobachten ist, wird durch die Verteidigungshaltung der einheimischen Kultur dialektisch verschärft,¹⁴ da in der Folge die Angehörigen der fremden Minderheiten sich vermehrt auf die Identifikationsangebote ihrer Herkunftskulturen besinnen und sich zunehmend von der öffentlichen Kultur des Aufenthaltslandes entfernen und nicht selten ganz davon abkoppeln. Diese Entwicklung hat in Liechtenstein zur Zeit allerdings noch nicht dasselbe demografische Gewicht wie etwa in Deutschland oder

13 Ein kursorischer Blick etwa auf die Leserbriefe, die in den Landeszeitungen im Vorfeld der Abstimmung vom 1. Juli 2012 über die Abänderung des Sanktionsrechts des Fürsten veröffentlicht wurden, genügt, um sich davon zu überzeugen, dass die öffentliche Diskussionskultur in Liechtenstein recht schwach ausgebildet ist: Nicht selten in gehässigem Ton gehaltene ad-hominem-Angriffe übertreffen besonnen argumentierende Stellungnahmen bei weitem.

14 Diese Polarisierung wird im benachbarten Österreich im ausländerfeindlichen Abstimmungsslogan "Daham statt Islam", den die FPÖ auf ihren Plakaten für die Nationalratswahlen 2006 verwendete, auf exemplarische Weise deutlich, da hier der Gebrauch des regionalen Dialekts der Dialektik zwischen vertrauter Heimat und als bedrohlich empfundenen Fremdeinflüssen eine besondere rhetorische Schärfe verleiht. Dasselbe Stilmittel der extremen Polarisierung liegt auch den in die gleiche Kerbe schlagenden FPÖ-Slogans "Deutsch statt nix versteh'n", "Lieber Heimreise statt Einreise" und "Pummerin statt Muezzin" zugrunde und wurde von der FPÖ 2012 erneut eingesetzt: Der bei den Innsbrucker Kommunalwahlen verwendete Plakat-Slogan "Heimatliebe statt Marokkaner-Diebe" erregte internationales Missfallen; Ermittlungen wegen Volksverhetzung folgten.

auch in der Schweiz. Tatsächlich sollten solche Polarisierungen weder als unvermeidlich noch als unumkehrbar verstanden werden. Eher drückt sich in ihnen ein latenter Handlungsbedarf aus, der sich allerdings nur unter den immer wieder zu erneuernden Bedingungen einer liberalen Öffentlichkeit verwirklichen lässt.

Zeitgenössische pluralistische Gesellschaften müssen sich damit abfinden, dass eine steigende Anzahl von BürgerInnen (seien es StaatsbürgerInnen oder unter erschwerten Einbürgerungsbedingungen, wie sie in Liechtenstein vorherrschen, auch nur EinwohnerInnen) Kulturen angehören, durch die bislang akzeptierte philosophische Grundlagen des Gemeinwesens und kulturelle Grenzziehungen zunehmend in Frage gestellt werden. Religiöse, ethische und rechtsstaatliche Vorstellungen, die bislang selbstverständlich und geradezu naturwüchsig schienen, sehen sich vermehrt der Kritik ausgesetzt. Kulturelle Traditionalisten sowohl unter der einheimischen Bevölkerung als auch unter den Zugewanderten lehnen solche Diskussionen in vielen Fällen grundsätzlich ab und ziehen sich stattdessen auf fundamentalistische Positionen zurück. Dem Staat und der Gesellschaft stellt sich daher die Aufgabe, Gefühlen kultureller und politischer Marginalisierung zu begegnen, ohne die wesentlichen demokratischen und freiheitlichen Prinzipien zu gefährden. Bislang war Liechtenstein von solchen Herausforderungen weniger betroffen als seine Nachbarstaaten, da seit der ersten Gastarbeitergeneration bis auf den heutigen Tag die überwiegende Anzahl von Migranten aus relativ kompatiblen, westlich geprägten Kulturen stammte (während etwa in Deutschland türkischstämmige Zuwanderer die zahlenstärkste Minderheit sind, deren grösster Anteil zudem aus der kulturell weit von Europa entfernten Osttürkei stammt, generell ein niedriges Bildungsniveau aufweist und mit den grundlegenden Werten der westlichen Moderne wenig vertraut ist).

Neben dem relativ geringen Anteil von Immigranten aus fundamental fremden Kulturen haben auch die konservative Niederlassungspolitik und die restriktive Asylpolitik, die regelmässig zur Frage Anlass gibt, ob Liechtenstein seinen humanitären Verpflichtungen nachkommt,¹⁵ dazu beigetragen, dass die Bevölkerung trotz des hohen Ausländeranteils (der u. a. durch die sehr zurückhaltende Einbürgerungspraxis zu erklären ist) kulturell im Vergleich zu anderen mitteleuropäischen Ländern recht homogen geblieben ist. In den letzten Jahren, die von einer Öffnung gegenüber Europa gekennzeichnet waren (einschliesslich solch schwieriger Herausforderungen wie der freien Niederlassung und Berufsausübung), konnte allerdings eine zunehmende Verhärtung der ablehnenden Haltung gegenüber Ausländern und immer wieder

¹⁵ Bei der Aufnahme von Flüchtlingen orientiert sich Liechtenstein an internationalen Standards. Allerdings wird Flüchtlingen generell nur ein befristeter Aufenthalt gewährt, bis die Verhältnisse im Herkunftsland wieder als zumutbar eingeschätzt werden. Bei der eigentlichen Asylgewährung erweist sich die liechtensteinische Praxis als extrem restriktiv.

auch das Aufflammen eines reaktionären Kulturchauvinismus beobachtet werden.¹⁶ Dies lässt sich u. a. an der Entwicklung der rechten Szene (von professionell aufgemachten Flugblättern völkisch-nationalistischen Inhalts bis zu Anschlägen auf ausländische Wohnhäuser und Geschäfte) und Kontroversen im Asylbereich ablesen. Fremdenfeindliche Positionen, die an jene der schweizerischen SVP oder der österreichischen FPÖ erinnern, erfreuen sich auch in Liechtenstein einer beträchtlichen, wenn auch selten in den Print-Medien geäußerten Unterstützung. Vielleicht noch schwerer wiegt, dass selbst gut gemeinte Initiativen zur Ausländerintegration von der Voraussetzung ausgehen, dass der Einwanderer sich möglichst unauffällig in die als stabil und relativ statisch begriffene einheimische Kultur einfügen solle. Über welche zusätzlichen, die Mehrheitskultur ergänzenden und bereichernden kulturellen Kompetenzen ein Migrant verfügt, wird dabei zu wenig berücksichtigt. Allerdings werden solche Assimilationserwartungen, die auf eine einheitliche kulturelle Identität abstellen, unter den Bedingungen des globalen Multikulturalismus zunehmend illusorisch und inpraktikabel.¹⁷ Ausserdem stellt ein solch einseitiges Integrationsangebot für kulturell selbstbewusste Immigranten keine attraktive Option dar.

MIGRATIONSPROBLEME AUS KULTURELLER PERSPEKTIVE

Um die Migrationsproblematik aus kultureller Sicht näher zu betrachten, sind vor allem folgende Bereiche relevant:

- (1) Sprache
- (2) Bildung
- (3) Kultur im umfassenden Sinn von Lebensform (unter Einschluss von Religion, Ethnie und Zugehörigkeit zu einer sozialen Schicht)

Ad (1): Sprachliche (Selbst-)Identifikation geschieht in Liechtenstein auf zweifache Weise. Einerseits ist die deutsche Hochsprache Amtssprache; andererseits ereignet sich das Alltagsleben vorwiegend im Dialekt. Soziale Zugehörigkeit drückt sich dementsprechend in Graden aus: Wer des Dialekts nicht mächtig ist, gilt als Aussenstehender. In jüngster Zeit gab es in Liechtenstein ähnlich wie in der Schweiz Bestrebungen, den Kindergartenunterricht durchgehend oder wenigstens teilweise im Dialekt durchzuführen. Damit wird dem Dialekt zur Zeit wieder eine grössere Rolle

¹⁶ Diese Tendenz wurde durch die ganz allgemein in der westlichen Welt zu beobachtende verschärfte Haltung gegenüber nicht-westlichen, insbesondere muslimischen Kulturen nach den Anschlägen vom 11. September 2001 noch begünstigt. Besonders problematisch ist dabei die oft undifferenzierte Gleichsetzung der Verteidigung liberaler Werte mit der kompromisslosen Ablehnung muslimischer Kultur und des Islams. Dass in diesem Zusammenhang die Berufung auf liberale Werte selbst nur allzu leicht zum unreflektierten Fundamentalismus mutiert und somit die eigenen Grundlagen untergräbt, wird viel zu wenig in Betracht gezogen.

¹⁷ Dazu Sen (2006).

in der kulturellen Selbstbestimmung zugeschrieben.¹⁸ Dies bedeutet jedoch auch eine schärfere Abgrenzung zwischen vor Ort aufgewachsenen und sozialisierten Einwohnern und solchen, die erst später in Liechtenstein ansässig wurden.¹⁹ Die Betonung sprachlicher Eigenständigkeit führt den Ausschluss grösserer Teile der Bevölkerung aus vielen sozialen Interaktionen mit sich.

Gleichzeitig zeigt sich sowohl bei einheimischen als auch ausländischen bildungsfernen Schichten ein Handlungsbedarf in Bezug auf die Hochsprache, die oft nur ungenügend beherrscht wird. Eine einseitige Betonung des Dialekts wäre daher schon auf der Kindergartenstufe der längerfristigen Integration von AusländerInnen eher nicht dienlich. Dies gilt besonders für Kinder aus sozial benachteiligten und bildungsfernen fremdsprachigen Familien, für die eine gute Beherrschung der Hochsprache eine wesentliche Voraussetzung für den Schulerfolg und die weitere berufliche Laufbahn darstellt. In Anbetracht der seit langem etablierten Ergebnisse der Spracherwerbsforschung ist davon auszugehen, dass die Kinder im täglichen Umgang den Dialekt ohnehin als informellen Code kennenlernen und schliesslich auch beherrschen. Auf gezielten Unterricht in der Hochsprache kann dagegen gerade im aus linguistischer Sicht überaus empfänglichen Kindergarten- und Unterstufenalter nicht verzichtet werden, ohne spätere Sprach- und Bildungsdefizite in Kauf zu nehmen. Dies schliesst jedoch ein sinnvolles Nebeneinander von Hochsprache und Dialekt im Unterricht nicht aus. Verfehlt wäre allerdings eine Bildungspolitik, die den Dialekt als ein Identitätsmerkmal auf Kosten der hochsprachlichen Kompetenz in den Vordergrund rückte. Eine solche kulturalistische und sogar nationalistische Bildungspolitik führt nicht nur zur Diskriminierung ausländischer Kinder und MitbürgerInnen, sondern sie versagt als kultureller Protektionismus auch vor den Herausforderungen der Globalisierung.

Ad (2): Generell zeigt sich im Bildungsbereich Handlungsbedarf. Die neueste vom Amt für Statistik publizierte halbjährliche Aktualisierung der Indikatoren für nachhaltige Entwicklung zeigt an, „dass die Bildungschancen von Ausländern sich relativ verschlechtert haben“.²⁰ So ist insbesondere die Gymnasialquote von AusländerInnen gesunken. Da Liechtenstein, wie immer wieder betont wird, nur die Bildung als Rohstoff besitzt, sind pluralistische kulturelle Kompetenzen keineswegs nur ein sozialpolitisches Desiderat, sondern sie stellen kreatives Kapital dar. Der Beitrag, den Zugewanderte mit unterschiedlichem kulturellem Hintergrund hier leisten können, sollte nicht unterschätzt werden. Um dieses Potenzial maximal zu nutzen, müssen die Bildungschancen der Zugewanderten sich jenen der Einheimischen annähern. Dies gilt besonders für Einwandererkinder aus einkommensschwächeren und fremd-

18 Eine ähnliche Intensivierung des Dialektgebrauchs gab es in der Schweiz – aus unterschiedlichen Gründen – einerseits während des Zweiten Weltkriegs (im Kontext der sogenannten „geistigen Landesverteidigung“) und andererseits durch die Jugendbewegungen der 1960er und frühen 1980er Jahre.

19 Wie generell beim Spracherwerb kann auch bei der Erlernung des Dialekts davon ausgegangen werden, dass Kinder etwa bis zum 11. oder 12. Lebensjahr akzentfrei zu sprechen lernen.

20 Brunhart (2012), S. 3. Dazu auch Amt für Statistik (2012), S. 26f.

sprachigen Familien. Zwar ist die Bildungsfrage kein spezifisches Ausländer-, sondern ein Schichtenproblem. Allerdings werden Ausländerkinder aus bildungsfernen und einkommensschwachen Schichten im gegenwärtigen Bildungssystem besonders stark benachteiligt.

Ad (3): Wer Klassenlisten an den weiterführenden Schulen überprüft, wird schnell feststellen, dass es zweierlei Arten von AusländerInnen in Liechtenstein gibt. Einerseits sind sozial, wirtschaftlich und in Bezug auf Bildung gutgestellte AusländerInnen vor allem aus der Schweiz, aus Österreich und aus Deutschland in Kaderfunktionen in der liechtensteinischen Wirtschaft tätig. Ihre Kinder streben ein entsprechend hohes Bildungsniveau an und sind überproportional am Liechtensteinischen Gymnasium vertreten (oder weichen auf private Maturitätsschulen aus – eine Option, die auch von wohlhabenden Liechtensteinern zunehmend genutzt wird). Andererseits gibt es am anderen Ende des sozialen Spektrums eine Schicht von oft ungelernten Gastarbeitern und Aufenthaltlern vor allem aus Ländern des Mittelmeerraums, des ehemaligen Ostblocks und der Türkei, deren Kinder überproportional die Oberschulklassen füllen. Religiöse, kulturelle und Einkommensdifferenzen verstärken sich hier gegenseitig und führen zu einer sozial schwachen Schicht von Ausländern, die insgesamt oft ziemlich isoliert vom mainstream lebt. Es ist aus demografischen und wirtschaftlichen Gründen absehbar, dass Liechtenstein längerfristig einen Zuwachs von Ausländern beider Arten benötigen wird. Es ist anzunehmen, dass sich bei fehlenden Reformen das Bildungsgefälle in den Nachfolgenerationen weiter entlang der sozialen Verwerfungen verschärfen wird.²¹ Im Hinblick auf die voraussichtlich sich weiter erhöhende Präsenz von AusländerInnen in Liechtenstein wäre auch daran zu erinnern, dass die rasante wirtschaftliche Entwicklung dieses ehemals armen Landes nach dem Zweiten Weltkrieg ohne die Mithilfe von Ausländern beider Gruppen nicht möglich gewesen wäre. Ähnliches wird voraussichtlich auch in Zukunft gelten, da die liechtensteinische Wirtschaft einerseits weiterhin gut ausgebildete ausländische Fachleute und Kader benötigt und andererseits auch der steigende Bedarf an Arbeitern und Handwerkern im unteren Einkommensspektrum kaum von Liechtensteinern abgedeckt werden wird. In beiden Bereichen – vor allem im zweiten – ist davon auszugehen, dass mittel- und längerfristig die Arbeitsmigration innerhalb Europas sich erschöpfen wird.²² Die zunehmende Rekrutierung von Arbeitskräften aus relativ fremden, mit westlichen Lebensweisen weniger vertrauten Kulturen wird zwangsläufig zunehmen. Diesem Trend, der sich etwa in Deutschland bereits abzeichnet, wird sich Liechtenstein nicht verschliessen können, wenn es weiterhin wirtschaftlich erfolgreich sein will. Allerdings ist es sozialpolitisch verheerend, wenn Secondos und weitere Einwanderergenerationen nicht zum Bildungserfolg animiert

21 Die Gründe für diese gesamteuropäischen Entwicklungen, denen auch Liechtenstein sich nicht wird entziehen können, erläutert Sarrazin (2010), dessen kontroverses Buch trotz eklatanter analytischer Schwächen (z. B. die wissenschaftlich nicht haltbaren Ausflüge in die Genetik), wichtige Überlegungen zur Zukunft der deutschen und gesamteuropäischen Wirtschaftspolitik (dem eigentlichen Kompetenzbereich des Autors) und ihrer vorhersehbaren demografischen Konsequenzen enthält.

22 Dazu OECD (2011).

werden können. Denn allein aus finanzpolitischer Sicht wird eine solches "Prekariat" längerfristig die Vorteile der Immigration (z. B. bei der Finanzierung von Altersrenten) zunichte machen.²³

KULTURELLE KONFLIKTE UND PROBLEME DER INTEGRATIONSPOLITIK

Es ist voraussehbar, dass unter den geschilderten Umständen die bereits vorhandenen kulturellen Konflikte offener zutage treten werden und Versäumnisse der gegenwärtigen Kultur- bzw. Integrationspolitik in Zukunft zu weiteren massiven wirtschaftlichen, sozialen, bildungspolitischen und grundlegenden innenpolitischen Problemen führen können, die den sozialen Zusammenhalt und inneren Frieden des Landes stark gefährden könnten.

Zwei grundlegende Probleme liegen darin, dass zur Zeit der politische Wille, Migrations- und Zuwanderungsszenarien offen zu diskutieren, relativ schwach ausgeprägt ist und dass es in der liechtensteinischen Bevölkerung einen grossen Nachholbedarf im Verständnis von und im Umgang mit anderen Kulturen gibt. Ausserdem werden ausländische MitbürgerInnen bisher kaum in politische Entscheidungsfindungen einbezogen. Zugleich wurde im vergangenen Jahr (2011) im Landtag auch deutlich, dass ein politischer Einbezug von AuslandslichtensteinerInnen – d. h. von LiechtensteinerInnen, die man mit einigem Recht als Experten im Umgang mit anderen Kulturen bezeichnen könnte – zur Zeit politisch keine Chance hat. Dies liegt nicht zuletzt am politischen System Liechtensteins, in dem die Kreise, die tatsächlich die Ausrichtung des Landes bestimmen, sehr restringiert sind. Dies zeigt sich u. a. an einer sehr starken Hierarchisierung im politischen und gesellschaftlichen Leben sowie an der Delegation weitreichender politischer Befugnisse an den Monarchen, der sich de facto keiner demokratischen Entscheidung fügen muss.²⁴ Im Kontext möglicher kultureller Konflikte durch Migration und Einwanderung ist bemerkenswert, dass sich in Liechtenstein führende Wirtschaftsvertreter immer wieder politisch exponieren – gleichsam als politische Experten ex officio, die sich keiner Wahl stellen müssen. Solche Interventionen betreffen auch grundlegende politische Entscheidungen, deren direkte ökonomische Konsequenzen weder unmittelbar einsichtig noch voraussagbar sind. Das politische und wirtschaftliche Gewicht und der gesellschaftliche Status dieser von seinen Gegnern als "Geldadel" bezeichneten Interessensgruppe von finanziell gut gestellten Unternehmern, Industriemanagern und Bankiers wird auch bei einer solchen aus wirtschaftlicher Sicht weniger relevanten politischen Frage mittels politischem Lobbying, teurer Werbung und apokalyptischen Warnungen an die Bevölkerung geltend gemacht. Ein

²³ Sarrazin (2010) hat diese Problematik erkannt. Allerdings beschreibt er diese Entwicklungen, als ob sie unausweichlich wären und die Politik keinerlei Handlungsfähigkeit mehr besässe. Dies erhöht zwar den Sensationsgehalt seiner Thesen, nicht aber ihre prognostische Glaubwürdigkeit.

²⁴ Die überwältigende Ablehnung der Initiative zur Änderung des in der Verfassung enthaltenen Sanktionsrechts des Fürsten am 1. Juli 2012 dürfte die Delegation politischer Verantwortung auf lange Zeit zementiert haben. Die in der Verfassung von 2003 enthaltene Möglichkeit der Monarchieabschaffung beruht auf einem extrem aufwendigen Verfahren, dessen Durchführbarkeit von vielen Fachleuten angezweifelt wird.

grosses Konfliktpotential könnte sich aus dieser Interventionsfreudigkeit in Bezug auf die zukünftige Migrationspolitik ergeben, da aus wirtschaftlicher Sicht verstärkte Immigration und der Import von benötigten Arbeitnehmern nicht nur als wünschenswert, sondern geradezu lebensnotwendig gelten kann.²⁵ Zugleich leben jedoch viele dieser keiner demokratischen Sanktion ausgesetzten Entscheidungsträger in Villenvierteln und schicken ihre Kinder nicht selten in private Schulen, wodurch sie von den Kontaktzonen der verschiedenen aufeinander treffenden Kulturen oft weit entfernt sind. Es ist unter diesen Umständen nicht erstaunlich, dass bisher in Liechtenstein kaum eine grundlegende und theoretisch informierte politische Debatte über kulturellen Pluralismus und das Zusammenleben unterschiedlicher Kulturen geführt wurde.

AUSLÄNDERFEINDLICHKEIT

Der hohe Ausländeranteil in Liechtenstein hängt mit der äusserst restriktiven Einbürgerungspolitik zusammen. In Bezug auf Kulturkonflikte oder kulturelle Identifikationsangebote könnte vielleicht argumentiert werden, dass es für eine erfolgreiche Integration keinen Unterschied mache, ob ein Zugezogener sich relativ zügig einbürgern lassen kann oder dazu längerfristig keine Möglichkeit besteht (nicht vor dem 20. Lebensjahr in Liechtenstein ansässige Ausländer müssen 30 Jahre im Land gelebt haben, bevor sie eine erleichterte Einbürgerung beantragen können; ausserdem müssen sie ihre bisherige Staatsbürgerschaft aufgeben). Dass diese primär politische Restriktion allerdings für die kulturelle Identität der Betroffenen tatsächlich folgenlos bleibt, ist eher unwahrscheinlich. Ganz im Gegenteil gibt es unverkennbare Anzeichen dafür, dass sich der fehlende politische Wille zum Einbezug der nicht als Liechtensteiner geborenen liechtensteinischen Bevölkerung auch in kulturellen Exklusionen spiegelt.

Ein besonders penetrantes Beispiel dafür konnte im Zuge der Neuwahl des Präsidenten des Liechtensteiner Fussball-Verbands (LFV) im Frühjahr 2012 beobachtet werden. Eine erstmals unter dem Namen IG Fussball auftretende Vereinigung meldete sich per Leserbrief in den liechtensteinischen Zeitungen zu Wort. Was sich zunächst wie eine Verteidigung des abgewählten Präsidenten ausnahm, steigerte sich in der zweiten Hälfte des Briefs in eine Tirade, die vor allem gegen die Person des neuen Präsidenten und seine deutsche Nationalität gerichtet war. Anstössig war dabei weniger die Bezeichnung, der neue Präsident und seine Gefolgsleute hätten einen "Putsch" veranstaltet (tatsächlich handelte es sich um eine ordentliche Kampfwahl), als die kryptische Behauptung: "In Deutschland würde man sagen, Deutschland schafft sich ab. In Liechtenstein machen die Leute aber nur die Faust im Sack."²⁶

²⁵ Ich kann hier ein persönliches Gespräch anführen, das ich vor einigen Jahren mit einem leitenden Industriemanager führte, dem aus wirtschaftlichen Gründen die allmähliche Verstärkung des gesamten Talraums Liechtensteins unvermeidlich schien und der eine Bevölkerungszahl von bis zu 100'000 Personen um die Mitte des gegenwärtigen Jahrhunderts für möglich und sozial verkraftbar hielt. Dass schon heute rund die Hälfte der in Liechtenstein Beschäftigten Grenzgänger aus dem benachbarten Ausland sind, zeigt an, dass es bei dieser Problematik wohl keine unausgeschöpften Ausweichmöglichkeiten geben dürfte.

²⁶ IG Fussball (2012).

Dass bereits im Vorfeld der Abstimmung die Nationalität des schon lange in Liechtenstein ansässigen Kandidaten zum Thema und seine Vertrautheit mit den Strukturen des liechtensteinischen Fußballs in Zweifel gezogen wurde, zeigt an, dass es hier nicht allein um eine Personalentscheidung ging, sondern für einen Teil der liechtensteinischen Fußballfunktionäre die Nationalität des LfV-Präsidenten zum Politikum wurde. Ähnliche Vorbehalte werden auch geäußert, wenn von der Intendantin des Theaters am Kirchplatz, dem Direktor des Kunstmuseums oder dem Direktor des Landesmuseums die Rede ist. Berechtigte Diskussionen über die Gewichtung unterschiedlicher Qualifikationen bei solchen Stellenbesetzungen werden allzu oft mit Bedenken über die fehlende liechtensteinische Nationalität des erfolgreichen Kandidaten vermischt. Was vor ein oder zwei Jahrzehnten noch selbstverständlich schien, lässt sich allerdings im heutigen Umfeld der Globalisierung, der europäischen Freizügigkeit und des auch für öffentliche Institutionen verbindlichen Leistungsausweises nicht mehr auf dieselbe Weise rechtfertigen. Auch bei der Ernennung hochqualifizierter Beamter erweisen sich oft ausländische Bewerber als besser geeignet. Dass Spitzenfunktionen in der Kultur und im Sport von Liechtensteinern wahrgenommen werden sollten, scheint allerdings für viele noch ein unumstößliches Desiderat zu sein. Und einige, so die Logik des Leserbriefs, wollen es nicht mehr dabei bewenden lassen, dass sie nur die „Faust im Sack“ machen wie die schweigende Mehrheit, als deren Fürsprecher sie sich verstehen. Stattdessen werfen sie sich zu Repräsentanten des „gesunde[n] Menschenverstand[es]“ auf, den sie all jenen absprechen, die nicht mit ihnen übereinstimmen und der in diesem Zusammenhang fatal an das gesunde Volksempfinden erinnert.²⁷ Dass hier Liechtenstein gerade dabei ist, sich abzuschaffen, wie das Zitat von Thilo Sarrazins Buchtitel „Deutschland schafft sich ab“ suggerieren soll, davon kann keine Rede sein. Eher geht es bei dieser Warnung darum, einem Deutschen zu bedeuten, dass er kein Liechtensteiner ist, und zwar genau dadurch, dass ein wegen seiner fremdenfeindlichen Argumente berüchtigtes deutsches Buch, dem unwillkommenen Deutschen als Spiegel vorgehalten wird. Wer allerdings einen Sturm der Entrüstung in der liechtensteinischen Bevölkerung oder wenigstens eine dezidierte Zurückweisung dieser Auslassungen in den liechtensteinischen Medien erwartet hatte, sah sich getäuscht. Ähnlich wie in der benachbarten Schweiz sind nämlich auch in Liechtenstein deutsche Einwanderer in leitender Stellung willkommenen Gegenstand des Neides. Entsprechende ausländerfeindliche Einstellungen vom rechten Rand des politischen Spektrums sind durchaus salon- und möglicherweise wie in der Schweiz auch mehrheitsfähig.²⁸

27 Ebenda.

28 In der Schweiz wurde diese schon längst gepflegte Antipathie von der SVP-Politikerin Natalie Rickli erstmals deutlich und pauschal ausgesprochen. Vgl. dazu das Interview mit Natalie Rickli auf Blick Online, 29. April 2012 (<http://www.blick.ch/news/schweiz/die-masse-der-deutschen-stoert-mich-id1862944.html>). Spiegel Online veröffentlichte ebenfalls am 29. April 2012 nacheinander zwei Artikel, die sich kritisch mit Ricklis Vorwürfen an die Adresse der Deutschen auseinandersetzen (<http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,830449,00.html> und <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,830501,00.html>); der zweite trägt den Titel „Gehässigkeiten gegen Deutsche sind salonfähig“ – ein Zitat der CVP-Politikerin Kathy Ricklin.

Als mehrheitsfähig erwiesen sich in der Schweiz die von der SVP lancierten Initiative zum Minarettverbot und die Ausschaffungsinitiative, obwohl sie mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und der eidgenössischen Verfassung kollidieren.

Allerdings betreffen kulturelle und politische Exklusionen viel öfter sozial und wirtschaftlich schwache Immigrantengruppen. Solche oft unterschwellige Diskriminierung ist ursächlich mit der Bildung von Parallelgesellschaften verbunden, deren Verbreitung ausserdem durch die im letzten Jahrzehnt mit enormer Geschwindigkeit weiter entwickelten elektronischen Kommunikations- und Informationsmedien und das durch Satellitentechnologie erweiterte Angebot an internationalen TV-Kanälen begünstigt wird und die nicht ausschliesslich auf die unteren Schichten beschränkt sind. Die Möglichkeiten, mit dem Herkunftsland auf Tuchfühlung zu bleiben und dort möglicherweise auch an politischen Entscheidungen zu partizipieren, haben sich dadurch stetig verbessert. Während diese Möglichkeiten allerdings bei Ausländern aus höheren Bildungsschichten eher zu einer kosmopolitischen Einstellung beitragen und somit gerade auch einen kulturellen Perspektivengewinn für das Aufenthaltsland darstellen können – sofern ihnen ihr Engagement nicht durch nationalistische Parolen (wie im Falle des Fussball-Präsidenten) vergällt wird –, zeigen sich bei Immigranten aus bildungsfernen Schichten eher Abkapselungserscheinungen, die durch kulturelle (vor allem sprachliche und religiöse) Entfremdung massiv verstärkt werden. Diese Tendenz könnte in Liechtenstein in Zukunft deutlich steigen, da hierzulande wie in anderen europäischen Ländern aufgrund der gesamteuropäischen demografischen Entwicklung längerfristig eine zunehmende Rekrutierung von Arbeitskräften, die nicht aus Europa oder aus durch westliche Wertvorstellungen geprägten Kulturen stammen, und damit auch ein intensivierter Kulturkampf zu erwarten ist.

Unter diesem Gesichtspunkt ist es bemerkenswert, dass die quantitativ markanteste Veränderung in der bereits zitierten, vom Amt für Statistik erstellten Aktualisierung der Indikatoren für nachhaltige Entwicklung den Indikator “Sozialer Zusammenhalt” betrifft, der noch 2011 im neutralen Bereich lag, mittlerweile aber die zweit-schlechtesten Werte aufweist (nach der Mobilität/Verkehrsproblematik), was vor allem mit den verschlechterten Bildungschancen für AusländerInnen zusammenhängt. Tatsächlich war schon der Wert für das Jahr 2011 nicht besonders gut. Als Kleinstaat, dessen kulturelle Identität sich wenig von den umliegenden Regionen unterscheidet und in dem die kulturelle Selbstverständigung eine eher marginale Rolle einnimmt, sieht sich Liechtenstein durch massive Pendlerströme aus dem benachbarten Ausland und einen Ausländeranteil von einem Drittel der Wohnbevölkerung einem schleichenden Identitätsverlust ausgesetzt, der noch dazu durch die hohe Prosperität und die entsprechenden kulturellen Repräsentationsbedürfnisse der in wenigen Jahrzehnten reich gewordenen Liechtensteiner befördert wird. Sowohl die weitere Auslagerung der Arbeitsmigration durch Erhöhung der Pendlerzahlen als auch die kulturelle Isolation der oberen Schichten sind Reaktionsbildungen, die einer defensiven Haltung entspringen und nichts zu dynamischen, durch weltoffenen Pluralismus gekennzeichneten und sich fortlaufend auf neue Anforderungen einstellenden kulturellen Identitätsangeboten beitragen, die Liechtenstein benötigt, um anstehende und zukünftige wirtschaftliche, soziale, innen- und aussenpolitische Herausforderungen bewältigen zu können.

Angesichts der globalen Mobilitätssteigerung und einer in Zukunft weiterhin steigenden Zahl von nicht-europäischen Migranten in Europa ist auch in Liechtenstein mittel- und vor allem langfristig eine stärkere kulturelle Durchmischung der Bevölkerung zu erwarten. Diese Entwicklung wird entsprechende Bildungsangebote bedingen, die sich nicht ausschliesslich und vielleicht nicht einmal primär an AusländerInnen richten, sondern ebenso den Einheimischen die kulturellen Werte und Praktiken ihrer neuen MitbürgerInnen vermitteln. Mit anderen Worten: interkulturelle Lernprozesse können unter pluralistischen kulturellen Bedingungen keine Einbahnstrassen sein; eine erfolgreiche Bildungs- und Kulturpolitik wird in Zukunft ihr Augenmerk auf ein pluralistisch definiertes, an sich stetig verändernde Bedingungen angepasstes kulturelles Basiswissen und interkulturelle Kompetenzen richten müssen – nicht nur um des inneren Friedens und gegenseitigen Verständnisses willen. Gesellschaftlich verankertes, sowohl aus unterschiedlichen Kulturen bezogenes als auch Kulturen übergreifendes Know-How wird auf dem globalen Markt zunehmend zu einem gewichtigen wirtschaftlichen Standortvorteil (wie das Beispiel der USA, des klassischen Einwandererlandes, zeigt).

Richard Florida hat in seinen Studien gezeigt, dass eine solche auf Toleranz beruhende Wissensproduktion in Zukunft weiter an Bedeutung zunehmen wird. Der internationale Wettbewerb unter den Bedingungen der gegenwärtigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Transformation “von der industriellen zur kreativen Wirtschaft” wird sich nicht nur um Technologien und Talente drehen, sondern auch die kulturelle Toleranz als wesentlichen Standortfaktor einschliessen, denn Kreativität ist “vor allem ein breit angelegter sozialer Prozess, der Zusammenarbeit erfordert”.²⁹ Europa und die USA können daher nicht davon ausgehen, dass ihre Wettbewerbsvorteile ohne entsprechende gesellschaftliche Anpassungen auch in Zukunft erhalten werden können. Unter den Bedingungen der kreativen Ökonomie, deren Grundlagen Technologie und Talente – beides äusserst mobile Ressourcen – sind, wird der globale Wettbewerb neu bestimmt. Bestehende Wettbewerbsvorteile sind keine Garantie für zukünftigen Erfolg. Floridas empirische Untersuchungen haben deutlich gemacht, dass im Wettbewerb um Talente selbst Lohnkostenvorteile nicht das entscheidende Kriterium sind, vielmehr stellt “de[r] Faktor der Toleranz, [...] eine eindeutige Quelle von Wettbewerbsvorteilen” dar.³⁰ Sowohl in den USA als auch den führenden europäischen Ländern macht die “kreative Klasse” zur Zeit zwischen 25 Prozent und 30 Prozent der Gesamtbeschäftigten aus.³¹ Der Bedarf ist weiterhin steigend. Bezeichnend ist, dass einige europäische Länder – etwa Italien und Portugal – dabei schon weit abgehängt sind und bei der Umstellung ihrer Wirtschaften auf das neue Kreativ-

29 Florida und Tinagli (2006), S. 19f.

30 Florida und Tinagli, S. 32.

31 Detaillierte Statistiken dazu geben Florida und Tinagli, S. 22 und 36.

modell beträchtliche Schwierigkeiten haben dürften.³² Dass auch Liechtenstein und die Schweiz sich gegenwärtig im sogenannten "Wettbewerb um Menschen"³³ eher schwer tun, lässt sich an der gesteigerten Intoleranz gegenüber Ausländern ebenso ablesen wie am Widerstand gegen andere gesellschaftliche Veränderungen, der in Liechtenstein vor allem von konservativ katholischen und nationalistischen Kreisen ausgeht.³⁴

Auf die gegenwärtige kulturpolitische Situation in Liechtenstein bezogen, wäre etwa die zaghaft stattfindende Entflechtung von katholischer Kirche und Staat eine lohnende Gelegenheit für die Politik (und für die Medien und die allgemeine Bevölkerung nicht weniger), sich Gedanken zu machen über eine umfassendere Erziehung, die unterschiedliche kulturelle Werte zum Thema hat, ohne blindlings der eigenen Tradition den Vorzug zu geben. Selbst wenn es schwierig und unbefriedigend oder vielleicht sogar unmöglich sein mag, ganz von den eigenen Wertvorstellungen und Präferenzen abzusehen, wie Stanley Fish und besonders Charles Taylor gezeigt haben, muss dennoch der Versuch, sich auf andere Kulturen einzulassen, mit einer solchen Abstraktion beginnen. Eine Auseinandersetzung mit Werten, die der eigenen Kultur fremd sind, darf den Grundkonsens liberaler Toleranz zwar nicht verletzen, muss aber zugleich in der Absicht geschehen, über bloss duldende und eigentlich indifferente Toleranz hinauszukommen und stattdessen Respekt oder Achtung für andere Kulturen und Lebensweisen zu erzeugen,³⁵ was allerdings ein Grundverständnis der entsprechenden Ideen und kulturellen Praktiken voraussetzt. Gerade in einer solchen Form der kulturellen Anerkennung (d. h. einer Anerkennung, die weit über die prototypische liberale Anerkennung unter Individuen hinausgeht), die zu einer Kultur der Vielfalt führt, sieht Jeffrey Abramson eine Stärkung der Demokratie, denn einerseits führt sie zu einer "erweiterten Denkungsart"³⁶, während Respekt andererseits gerade nicht die indifferente Haltung der klassischen Toleranz reproduziert, sondern "stichhaltige moralische Urteile über den Wesensgehalt einer politischen oder religiösen Doktrin ab[gibt]".³⁷ Es muss nicht betont werden, dass auch die eigene Tradition jederzeit einer solchen Prüfung unterzogen werden muss.

32 Florida und Tinagli zitieren Daten der International Labor Organization, aus denen hervorgeht, dass in Italien und Portugal weniger als 15 Prozent der Beschäftigten der kreativen Klasse zugehören (S. 23). Tatsächlich ist in Portugal der kreative Sektor seit 1995 sogar geschrumpft. Auch Frankreich, Österreich und Griechenland befinden sich in einer unterdurchschnittlichen Situation (S. 24).

33 Florida und Tinagli, S. 21.

34 Florida und Tinagli führen neben den Einstellungen gegenüber Ausländern auch die Haltungen gegenüber Frauen und Homosexuellen als verlässliche Indikatoren der Offenheit einer Gesellschaft und damit ihrer Positionierung im Wettbewerb um kreative Ressourcen an.

35 Das Ungenügen blosser Toleranz und die Notwendigkeit eines substanzielleren Respekts im interkulturellen Umgang betont Abramson (2002).

36 Arendt (1982), S. 71f. übernimmt aus Kants Ästhetik den Begriff der "erweiterten Denkungsart" und formt ihn zu einem Grundbegriff ihrer einflussreichen politischen Theorie um.

37 Abramson (2002), S. 235.

Noch wichtiger ist ein anderer Unterschied zwischen Toleranz und Respekt: "Wer tolerant ist, muss die Gebetsstätten, Schulen, Parks oder Wohnungen anderer eigentlich niemals betreten"³⁸ – diese Ignoranz ist die Kehrseite toleranter Indifferenz, und sie ist wohl auch in Liechtenstein und selbst unter liberalen Liechtensteinern an der Tagesordnung. Abramson argumentiert dagegen, dass die demokratische Vielfalt besser gegründet sei, "wenn die Bürger [...] sich getrauen, das 'Anderssein' der anderen aus erster Hand zu erfahren und zu schätzen".³⁹ Eine erfolgreiche kulturell pluralistisch ausgerichtete Gesellschaft wird daher nicht aus Parallelgesellschaften bestehen, die sich im besten Fall gegenseitig tolerieren und allenfalls ab und an interkulturell austauschen (was allerdings verglichen mit dem Ist-Zustand vieler westlicher Gesellschaften schon eine beachtliche Verbesserung wäre), sondern sie wird sich durchgängig als vielfältiges kulturelles Gemeinwesen definieren – als eine Vereinigung nicht nur von liberalen (d. h. abstrakten) Subjekten, sondern auch als eine Vielheit von unterschiedlichen, zuweilen auch inkompatiblen oder in Konflikt stehenden Kulturen. Eine solche Gemeinschaft des Dissens kann sich nicht ohne weiteres auf vorgängige substantielle Regeln berufen, um ihre kulturellen Konflikte zu lösen, sondern sie muss entsprechende Entscheidungen pragmatisch und allein mittels allgemein einsehbarer rationaler Verfahrensweisen fällen.⁴⁰

Voraussetzung für den Erfolg dieser Massnahmen ist ein grundlegendes Umdenken, das die kulturelle Identität – ob auf kommunaler oder auch auf nationaler Ebene – als kontinuierlich im Werden und somit als auf die Zukunft hin offen versteht. Weder Inhalt noch Ausformung einer Kultur können ohne präzisen historischen Index bestimmt werden, da sie jederzeit unvorhersehbaren Veränderungen unterworfen sind. Diese Grundvoraussetzung sollte nicht nur in Bezug auf die eigene Kultur im Auge behalten werden, sondern auch dann, wenn die Kulturen, aus denen Migranten stammen, allzu schnell im öffentlichen Diskurs auf bestimmte allgemeine Attribute festgelegt werden. Ferner sollte eine den Anforderungen der globalen kulturellen Vielfalt gerecht werdende Kulturpolitik sich die durch geduldige Analysen gestützte fundamentale Einsicht Amartya Sens zu eigen machen, dass in unserer spätmodernen Gesellschaft kein Individuum auf eine einzige kulturelle Konstante reduziert werden kann, da jeder Einzelne jederzeit vielfältige gesellschaftliche Identitätsangebote wahrnimmt und damit über eine multiple kulturelle Identität verfügt. Das von Samuel Huntington propagierte kulturalistische Denken, das gleichsam die akademisch verbrämte Version einer unzulässig vereinfachten, auch in Liechtenstein populären Identitätspolitik darstellt, sollte deshalb durch aufklärerische Massnahmen bekämpft werden. Das zunächst noch utopisch anmutende Ziel wäre es, die einfache Dichotomie zwischen einem "Wir" und den "Anderen" aufzuweichen und zu zeigen,

38 Abramson (2002), S. 243.

39 Abramson (2002), S. 243.

40 Dabei geht es nicht darum, einem Kultur- oder Werterelativismus das Wort zu reden, der jede gängige Praxis im Namen kultureller Differenz billigt. Zwar wären gerade auch jene Gruppen und Ideen zu tolerieren, die ihrerseits keine Toleranz demonstrieren, allerdings nur solange sie nicht zur Gefahr des Staates oder zur Bedrohung von Leib und Leben von bestimmten Individuen oder Gruppen werden. Auf Respekt hätten sie jedoch keinen Anspruch.

dass es keine derart eindeutige kulturelle Grenzlinie zwischen einheimischen und ausländischen Menschengruppen gibt, denn je nachdem welches Kriterium als das entscheidende angesehen wird (bei Huntington zum Beispiel die dominante religiöse Ausrichtung einer Weltgegend), werden sich bei gleich bleibendem Personalbestand die Gruppen jeweils anders zusammensetzen.⁴¹

⁴¹ Besonders wichtig ist es, die fatale Gleichung von Religionszugehörigkeit und einer bestimmten politischen Orientierung (einschliesslich der Tendenz, eine Politik der Gewalt zu befürworten) zu hinterfragen, die für Huntingtons wirkungsmächtige Studie bezeichnend ist und die auch in Liechtenstein besonders in Bezug auf den Islam in den Medien stark betont wird (vgl. die zahlreichen "Nota bene"-Kolumnen von Manfred Schlapp im Liechtensteiner Vaterland seit dem 11. September 2001). Um die Problematik kulturalistischer Identitätsbestimmungen zu verstehen, genügt es, sich vorzustellen, man würde qua Liechtensteiner ausschliesslich als Christ in der Tradition von Bischof Haas wahrgenommen.

Abramson, Jeffrey (2002). Das Ideal demokratischer Gerechtigkeit. Toleranz oder Respekt? In: Alfred Herrnhäuser Gesellschaft für internationalen Dialog (Hg.): Das Ende der Toleranz? Identität und Pluralismus in der modernen Gesellschaft. München: Piper, S. 230-243.

Amt für Statistik (2011). Bevölkerungsstatistik. 31. Dezember 2010. Vaduz: Amt für Statistik.

Amt für Statistik (2012). Indikatoren für eine nachhaltige Entwicklung 2012. Vaduz: Amt für Statistik.

Arendt, Hannah (1982). Lectures on Kant's Political Philosophy. Chicago: University of Chicago Press.

Brunhart, Richard (2012). Verkehr bleibt das grösste Sorgenkind. In: Liechtensteiner Vaterland, Mittwoch, 6. Juni 2012, S. 3.

Buruma, Ian (2002). Wo kulturelle Toleranz endet. Über Maßstäbe und deren Mißbrauch. In: Alfred Herrnhäuser Gesellschaft für internationalen Dialog (Hg.): Das Ende der Toleranz? Identität und Pluralismus in der modernen Gesellschaft. München: Piper, S. 244-254.

Dürrenmatt, Friedrich (1989). Durcheinandertal. Zürich: Diogenes.

Fish, Stanley (1997). Boutique Multiculturalism, or Why Liberals Are Incapable of Thinking about Hate Speech. In: Critical Inquiry (23), S. 378-395.

Florida, Richard; Tinagli, Irene (2006). Technologie, Talente, Toleranz. In: Perspektive21 (Heft 31), S. 19-39.

Huntington, Samuel P. (1993). The Clash of Civilizations? In: Foreign Affairs (72) (3), S. 22-49.

Huntington, Samuel P. (1996). The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order. New York: Simon & Schuster.

IG Fussball (2012). Zur Wahl LFV (Ab-)Wahl. In: Liechtensteiner Vaterland, Samstag, 31. März 2012, S. 16.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2011). International Migration Outlook 2011. Paris: OECD Publishing.

Sarrazin, Thilo (2010). Deutschland schafft sich ab. Wie wir unser Land aufs Spiel setzen. München: Deutsche Verlags-Anstalt.

Sen, Amartya (2006). Identity and Violence. The Illusion of Destiny. New York: Norton.

Taylor, Charles (1994). The Politics of Recognition. In: Amy Gutmann (Hg.): Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition. Princeton: Princeton University Press, S. 25-73.

