Liechtenstein und die angrenzende Ostschweiz: funktional integriert, administrativ getrennt

Philippe Rochat*

* Dr. Philippe Rochat ist Forschungsbeauftragter für Politik am Liechtenstein-Institut.

Inhalt

I.	Nachbarstaaten stehen sich nahe – Regionen noch näher	253
II.	Funktionale versus politisch-administrative Räume	255
A.	Der funktionale Raum Liechtenstein–Ostschweiz	255
B.	Herausforderungen in funktionalen Räumen	260
III.	Die Organisation funktional integrierter Räume	262
A.	Gebietsreform, Wettbewerb oder Governance? Die politikwissenschaftlichen Denkschulen	262
B.	Kooperationen der Liechtensteiner Gemeinden	265
C.	Das Agglomerationsprogramm Werdenberg-Liechtenstein	268
IV.	Demokratische Zweckregionen: Utopie oder valable Alternative?	270
A.	Die Herausforderungen einer engen Politikverflechtung	271
B.	Das Modell funktionaler Zweckregionen	272
C.	Schlussbetrachtung: Zweckregion Liechtenstein–Ostschweiz	274
	Literaturverzeichnis, Onlinequellen	276

I. Nachbarstaaten stehen sich nahe – Regionen noch näher

«Zwei Staaten können sich nicht näherstehen als die Schweiz und das Fürstentum Liechtenstein.»[1] Mit diesen Worten begann der Schweizer Bundespräsident Alain Berset seine Ansprache anlässlich der Feier zum 100-Jahr-Jubiläum des Zollvertrags zwischen Liechtenstein und der Schweiz am 29. März 2023 in Schaan. Zweifellos sind die bilateralen Verflechtungen zwischen den beiden Staaten eng. Dies zeigt sich nicht nur in den mehr als 100 Abkommen, sondern auch am regen gesellschaftlichen, kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Austausch über die Landesgrenzen hinaus.

Die engen Beziehungen zwischen den beiden Ländern sind jedoch in erster Linie auf regionaler und eher selten auf nationaler Ebene erlebbar. Merki moniert denn auch, Liechtenstein werde in der Schweiz insgesamt «kaum je öffentlich wahrgenommen» und die mediale Berichterstattung zu Liechtenstein schwanke «zwischen neutral-informativ, wohlwollend-herablassend und kritisch missbilligend».[2] Tatsächlich dürfte der Nachbar Liechtenstein im Alltag der meisten Genferinnen und Genfer wohl kaum eine prägende Rolle spielen. Für die Einwohnerinnen und Einwohner der St. Galler Grenzgemeinde Buchs sieht die Situation demgegenüber anders aus, schliesslich leben sie mitten im engen, transnationalen Geflecht der beiden Länder.

Eine Region, die durch starke Austauschbeziehungen über bestehende politisch-administrative Grenzen hinweg charakterisiert ist, wird als «funktionaler Raum» oder «funktionale Region» bezeichnet.[3] Das vorliegende Kapitel widmet sich dem funktionalen Raum Liechtenstein-Ostschweiz. Dabei spielt der Verkehrsbereich eine prägende Rolle, denn die Mobilität ist eine zentrale Voraussetzung des grenzüberschreitenden Austauschs. Gleichzeitig ist der Verkehr eine der grössten Herausforderungen der Region. Der innerliechtensteinische Verkehr – Liechtenstein gehört zu den Ländern mit dem höchsten Motorisierungsgrad weltweit – und die zahlreichen Grenzgängerinnen und Grenzgänger überlasten die Verkehrsinfrastruktur regelmässig.[4] Es erstaunt denn auch nicht, dass die Liechtensteiner Bevölkerung den Verkehr zu den grössten Problemen ihres Landes zählt. In Umfragen kommt er je-

1 Es gilt das gesprochene Wort. Die Textfassung der Rede findet sich online unter: https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/dokumentation/reden.msg-id-94038.html (zuletzt abgerufen am: 6.6.2023).
2 Merki, 2020, S. 14.
3 Z. B. Lendi / Elsasser, 1985; Blöchliger, 2005.
4 Merki, 2022, S. 62–65.

weils in die Top drei von mehr als 20 abgefragten Themen.[5] Die Entlastung des Strassenraums durch Förderung des regionalen Schienenverkehrs steht in Liechtenstein gegenwärtig aber nicht zur Debatte. Ein Projekt zum Ausbau der bestehenden Bahnlinie zwischen Feldkirch in Österreich und Buchs in der Schweiz («S-Bahn Liechtenstein») scheiterte am 30. August 2020 an der Urne. Eine klare Mehrheit von 62,3 Prozent der Stimmenden erteilte der Genehmigung eines dazu nötigen Verpflichtungskredits eine deutliche Abfuhr.[6]

Bestehende politisch-administrative Grenzen durchschneiden funktionale Räume. So ist die Region Liechtenstein-Ostschweiz durchzogen von nationalen, kantonalen und kommunalen Grenzen. In der Konsequenz verlangt die gemeinsame Lösung grenzüberschreitender Herausforderungen eine aufwendige und komplexe Koordination verschiedener Akteure, die in je eigene nationale, kantonale und kommunale Kontexte eingebettet sind. Doch gerade für Liechtenstein sind solche Kooperationen entscheidend, denn «[i]m politischen System des Fürstentums Liechtenstein nimmt eine ineinander verzahnte Nachbarschaftspolitik auf Grund der Grösse des Staates eine herausragende Bedeutung ein.»[7] Solche Kooperationen und mögliche Lösungsansätze werden im Folgenden skizziert.

In einem ersten Schritt stellt Abschnitt II den funktionalen Raum Liechtenstein-Ostschweiz dar. Neben der grafischen Darstellung und einem kurzen Abriss zur Entwicklung dieses Raums wird dabei auf grundlegende, in der politikwissenschaftlichen Literatur diskutierte Herausforderungen von institutionell fragmentierten Räumen eingegangen. Daran anschliessend widmet sich Abschnitt III verschiedenen Organisationsformen funktionaler Territorien. Dabei werden in theoretischer Perspektive zunächst die relevanten politikwissenschaftlichen Denkschulen kurz erläutert, bevor bestehende Kooperationen und das wohl am weitesten fortgeschrittene Projekt, das Agglomerationsprogramm Werdenberg-Liechtenstein, in den Fokus rücken. Abschnitt IV behandelt sodann die Idee einer weiter gehenden und demokratisch fundierteren Steuerung des funktionalen Raums via Zweckregionen. Nach einer Präsentation dieses Konzepts und seiner Vor- und Nachteile schliesst der Beitrag mit einer Schlussbetrachtung.

Im vorliegenden Beitrag wird immer wieder auf die Abstimmung zur S-Bahn Liechtenstein Bezug genommen. Dabei steht aber weder die konkrete

---

5 Darüber hinaus rangieren auch andere, klassisch grenzüberschreitende Herausforderungen wie Umwelt-, Klima- und Energiefragen jeweils weit oben auf der Sorgenagenda der Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner (Frommelt, 2020; Frommelt/Milic/Rochat, 2021; Frommelt/Rochat, 2022).

6 Die Stimmbeteiligung betrug 83,5 Prozent. In keiner Gemeinde erreichte die Vorlage eine Mehrheit, https://abstimmungen.li/resultat/24#a34 (zuletzt abgerufen am: 6.6.2023).

7 Salomon, 2012, S. 5.

Abstimmungsvorlage mit all ihren Details noch der Abstimmungsentscheid[8] im Zentrum des Interesses. Vielmehr dient sie der exemplarischen Veranschaulichung der Herausforderungen, Argumentationen und Entwicklungen in der Organisation des grenzüberschreitenden Raums.

II. Funktionale versus politisch-administrative Räume

A. Der funktionale Raum Liechtenstein–Ostschweiz

Die Bürgerinnen und Bürger Liechtensteins und der Schweiz leben in einer Gemeinde innerhalb eines Staates – in der Schweiz zusätzlich eines Kantons und je nach Kanton eines Bezirks –, bezahlen dort Steuern und nehmen ihre politischen Rechte wahr. Noch vor wenigen Jahrzehnten war es nicht aussergewöhnlich, dass Menschen ihr gesamtes Leben in dieser einen politisch-administrativen Gebietskörperschaft verbrachten. Ihre Lebenswelt, ihre sozialen Netzwerke und ihre Arbeit blieben auf ein relativ enges Territorium beschränkt. «Die Dorfbewohner kamen kaum aus ihren Dörfern heraus. Reisen waren nichts für gewöhnliche Leute: Sie hatten dafür weder Zeit noch Geld. Die Arbeitswege waren kurz: Bei Handwerkern befanden sich Wohnen und Arbeiten oft unter einem Dach, und bei Bauern schlug allenfalls der Weg aufs Feld zu Buche.»[9]

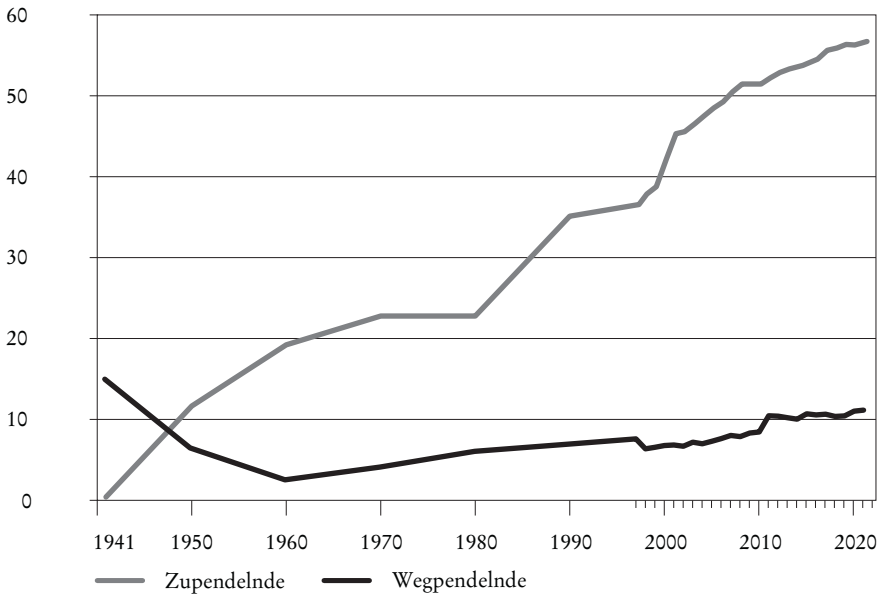
Mit dem Wirtschaftsaufschwung und der zunehmenden Mobilität durch das Aufkommen des Automobils und des (motorisierten) öffentlichen Verkehrs nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs kam es zusehends zur Trennung von Arbeits- und Wohnort.[10] Heute ist Liechtenstein das Land mit den drittmeisten Autos pro Kopf[11] und nur noch gut 37 Prozent der im Land wohnhaften und beschäftigten Erwerbstätigen arbeiten in ihrer Wohngemeinde.[12]

Auch aus dem Ausland pendelten zusehends Beschäftigte nach Liechtenstein, während andererseits erwerbstätige Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner im nahen Ausland einer Arbeit nachgingen. Betrug der Anteil von Zupendlerinnen und Zupendlern am Total der in Liechtenstein Beschäftigten im Jahr 1941 noch weniger als ein Prozent, kommt er seit 2007 auf über 50 Prozent (Abbildung 1). Mit anderen Worten wohnt mehr als jede zweite in

8 Siehe hierzu Marxer, 2020.
9 Merki, 2022, S. 8.
10 Kübler, 2022; Merki, 2022.
11 https://www.welt-in-zahlen.de/laendervergleich.phtml?indicator=126 (zuletzt aufgerufen am: 5.7.2023).
12 Amt für Statistik, 2022.

Abbildung 1: Anteil Zu- und Wegpendelnder nach / von Liechtenstein 1941–2021

Pendleranteil in Prozent

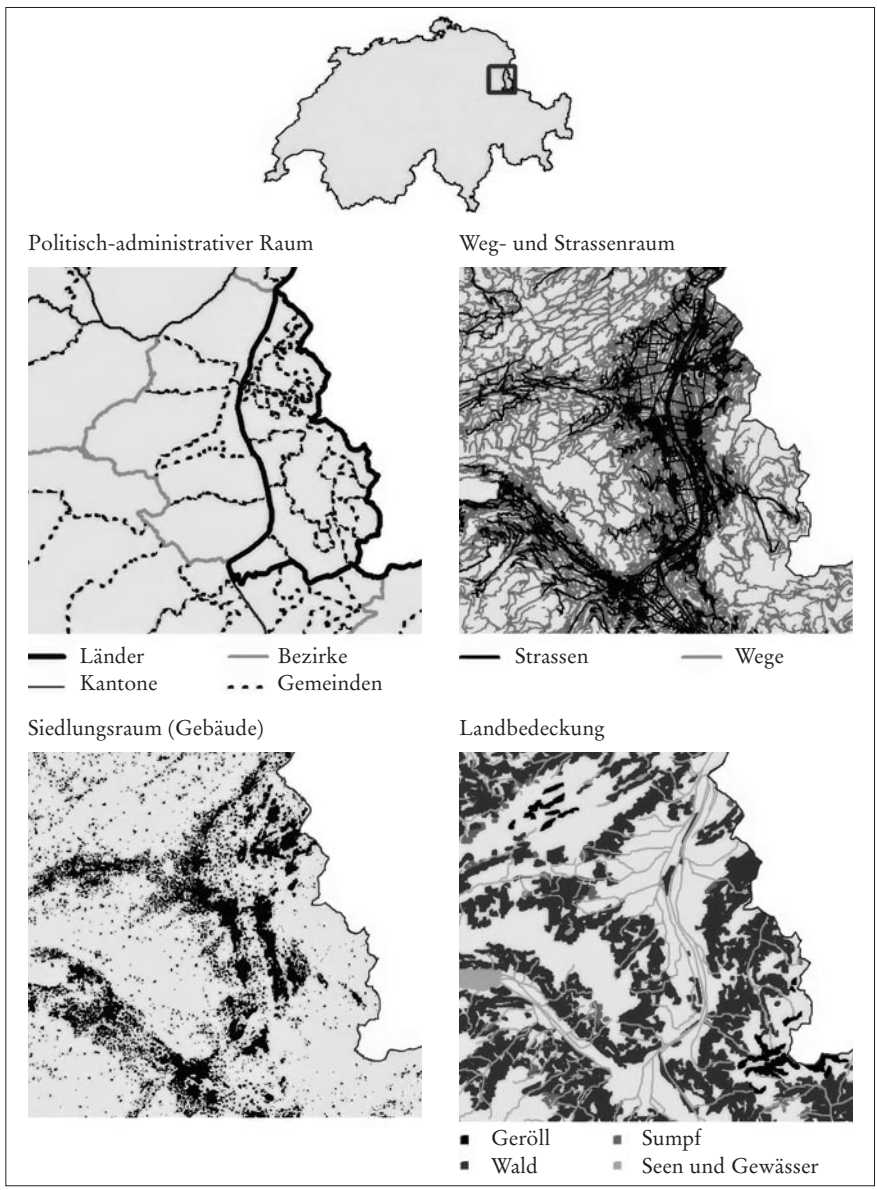


Bemerkungen: Dargestellt ist der Anteil der Wegpendelnden am Total der erwerbstätigen liechtensteinischen Wohnbevölkerung sowie der Anteil Zupendelnder am Total der in Liechtenstein Beschäftigten. Die Anzahl Zupendelnder der Jahre 1941, 1950 und 1960 beruhen auf Schätzungen des Amts für Statistik. Die Zupendlerzahl 1997 wurde nachträglich durch das Amt korrigiert und ist teilweise berechnet. Bis 2009 beziehen sich die Daten auf Personen mit einem Beschäftigungsgrad von 15 Prozent und mehr, ab 2010 mit einem Beschäftigungsgrad von zwei Prozent und mehr.

Quellen: Eigene Darstellung basierend auf der Beschäftigungsstatistik 2021[13]

13 Ebd.

Abbildung 2: Räumliche Darstellungen Liechtenstein–Ostschweiz



Quellen: Eigene Darstellung basierend auf Geodaten des Bundesamts für Landestopografie swisstopo, Stand 2023[14]

14 swissBoundaries3D, swissTLM3D und swissTLMRegio, online unter https://www.swisstopo.admin.ch/de/geodata/landscape.html (zuletzt abgerufen am: 22.6.2023).

Liechtenstein beschäftigte Person im Ausland. Weniger stark entwickelte sich der Anteil wegpendelnder, in Liechtenstein wohnhafter Erwerbstätiger, der gegenwärtig bei rund elf Prozent liegt.

Diese Entwicklung blieb nicht auf das Arbeiten beschränkt. Vergleichsweise offene Grenzen zur benachbarten Schweiz förderten den gegenseitigen Austausch und schufen neue Abhängigkeiten. Einkaufen «ennet der Grenze», der Besuch kultureller Veranstaltungen oder der Abschluss einer Ausbildung im nahen Ausland wurden zusehends selbstverständlich. Entsprechend etablierten sich über die Zeit neue, grenzüberschreitende soziale Netzwerke, Kontakte und Vereine.

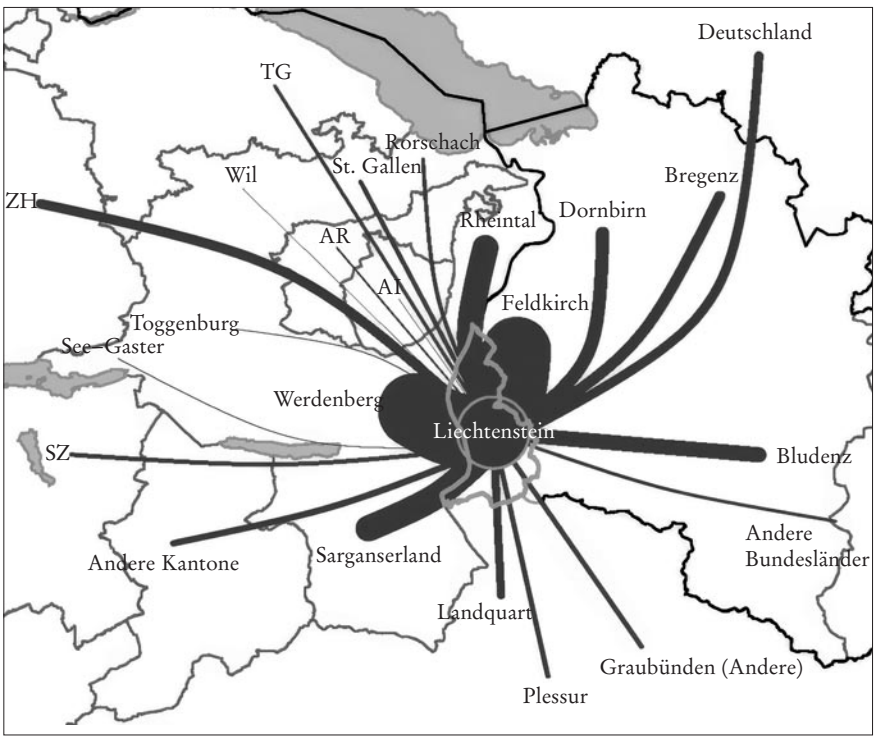
Damit einher ging eine zunehmende Zersiedelung der Landschaft. Über hergebrachte politisch-administrative Grenzen hinweg entstanden mehr oder weniger zusammenhängende Siedlungsgebiete mit entsprechender Verkehrsinfrastruktur (Abbildung 2). Heute ist Liechtenstein insbesondere mit den kulturell eng verwandten Gebieten der Ostschweiz gesellschaftlich, wirtschaftlich und ökologisch eng verflochten. In einer Umfrage gaben 2022 drei von fünf befragten Liechtensteinerinnen und Liechtensteinern an, dass sie sich mit der Region Rheintal / Bodensee verbunden fühlen.[15] Der Begriff «funktionaler Raum» bringt diese Vielfalt von über die politisch-administrativen Grenzen hinweg existierenden Interaktionen und Lebensräumen zum Ausdruck.

Als ein entscheidendes Kriterium für die Abgrenzung eines funktionalen Raums hat sich die bereits erwähnte Pendlerverflechtung etabliert. Das Schweizerische Bundesamt für Statistik (BFS) zählt beispielsweise diejenigen Gemeinden zu einer Agglomeration, in denen mindestens ein Drittel der dort wohnhaften Beschäftigten in der Kerngemeinde der Agglomeration arbeitet.[16] Auf dieser Basis definiert das BFS die grenzüberschreitende Agglomeration Vaduz-Buchs mit den elf Liechtensteiner und den vier Schweizer Gemeinden Buchs, Gams, Grabs und Sevelen (siehe Abbildung 4 im Abschnitt III.B).

Die Pendlerverflechtung Liechtensteins mit den angrenzenden Regionen ist sehr dicht. Von den 41 352 in Liechtenstein Beschäftigten wohnten am 31. Dezember 2021 lediglich 44 Prozent in Liechtenstein selbst, während 33 Prozent in der Schweiz und 21 Prozent in Österreich lebten.[17] Besonders viele Beschäftigte pendeln aus dem benachbarten Bezirk Werdenberg zu, nämlich 25 Prozent aller Zupendlerinnen und Zupendler (Abbildung 3). Zusammen mit den Zupendelnden aus den angrenzenden Bezirken Sarganserland und Rheintal machen sie mehr als 40 Prozent aus. Ebenfalls viele Pend-

15 Frommelt / Rochat, 2022.
16 Bundesamt für Statistik, 2014, S. 8.
17 Amt für Statistik, 2022.

Abbildung 3: Zupendelnde nach Liechtenstein 2021



Bemerkungen: Dargestellt sind die aus den verschiedenen Bezirken, Kantonen/Bundesländern und Ländern nach Liechtenstein pendelnden Beschäftigten (Voll- und Teilzeit) per 31.12.2021. Die Dicke der Linien entspricht der Anzahl Zupendelnder. Aus dem Bezirk Werdenberg pendelten beispielsweise 5898 Personen nach Liechtenstein, aus dem Kanton Thurgau 200. Nicht berücksichtigt sind 309 Beschäftigte aus anderen Gebieten als den oben dargestellten.

Quellen: Eigene Darstellung basierend auf der Beschäftigungsstatistik 2021[18] *und Geodaten des Bundesamts für Landestopografie swisstopo*

18 Amt für Statistik, 2022.

lerinnen und Pendler gibt es aus dem österreichischen Bezirk Feldkirch. Insgesamt wohnen 59 Prozent der Zupendelnden in der Schweiz, 37 Prozent in Österreich und vier Prozent ausserhalb.

Der funktionale Raum Liechtenstein-Ostschweiz hat kein institutionelles Abbild. Er umfasst stattdessen mehrere bestehende politisch-administrative Gebietskörperschaften und überschreitet bestehende Grenzen. Der funktionale Raum ist mit anderen Worten *institutionell fragmentiert*. Diese Inkongruenz zwischen funktionalem und politisch-administrativem Raum führt zu verschiedenen Problemen und Herausforderungen.[19] Diese werden im Folgenden kurz erläutert. Zur Illustration wird dabei wiederum auf den Verkehrsbereich Bezug genommen, da er einerseits ein Hauptkriterium für die Definition funktionaler Räume ist und andererseits einen Knackpunkt in der Beziehung zwischen Liechtenstein und der Ostschweiz darstellt.

B. Herausforderungen in funktionalen Räumen

In funktional integrierten, aber institutionell fragmentierten Räumen kann es zu einer ungleichen Verteilung von Lasten und Aufwendungen der einzelnen Gebietskörperschaften kommen. Besonders deutlich ist dies insbesondere in Stadtgebieten, in denen Kernstädte mit Zentrumslasten von suburbanen Wohngemeinden und einigen reichen Vorstadtgemeinden umgeben sind.[20] Aber auch in der Region rund um Liechtenstein kann eine funktionale Differenzierung mit entsprechenden Folgen beobachtet werden. Sonderregelungen für das EWR-Mitglied Liechtenstein erlauben beispielsweise eine Begrenzung der Zuwanderung. Als Folge davon wohnen viele in Liechtenstein beschäftigte Personen und ihre Familien in der nahen Schweiz, in der das Niederlassungsrecht weniger eingeschränkt ist. Die Stiftung Zukunft.li spricht denn auch vom Modell «Wohnen in der Schweiz – Arbeiten in Liechtenstein».[21]

Als Folge davon werden mit zunehmender funktionaler Integration immer mehr Menschen «faktisch entrechtet».[22] Insbesondere Pendlerinnen und Pendler verbringen einen grossen Teil ihrer Zeit am Arbeitsort. Sie sind von den dort getroffenen politischen Entscheidungen unmittelbar betroffen, können aber wegen der Bindung der demokratischen Rechte an ihre Wohngemeinde nicht darüber mitbestimmen. So konnten Grenzgängerinnen und Grenzgänger beispielsweise nicht über den Ausbau der grenzüberschreiten-

19 Siehe Kübler, 2003.
20 Kübler / Rochat, 2019.
21 Stiftung Zukunft.li, 2016.
22 Kübler, 2003, S. 536.

den Verkehrsinfrastruktur im Kontext der S-Bahn Liechtenstein mitbestimmen, schliesslich waren zur Abstimmung nur in Liechtenstein wohnhafte Liechtensteiner Bürgerinnen und Bürger zugelassen.

Ferner führt die institutionelle Fragmentierung funktionaler Räume zu Ineffizienz in der Produktion öffentlicher Güter. Einerseits bleiben mögliche Skalenerträge ungenutzt, wenn jede Gemeinde selber für ihre öffentlichen Güter aufkommen muss. So zeigen Derungs und Fetz beispielsweise, dass Zusammenarbeitsverträge zwischen den Liechtensteiner Gemeinden zu nicht unerheblichen Einsparungen in den Bereichen Informatik, Feuerwehr und Forstbetriebe führen könnten.[23] Mit einer noch weiter gehenden Integration mittels Zweckverbänden oder öffentlich-rechtlichen Anstalten könnten gemäss Modellrechnungen in der Forstwirtschaft sogar bis zu 1,3 Mio. CHF und in der Wasserversorgung fast 0,7 Mio. CHF eingespart werden.[24] Andererseits kommt es in funktional integrierten Räumen zu Inkongruenzen zwischen dem Kreis der Nutzniesser und dem Kreis derjenigen, die eine öffentliche Leistung bezahlen. In einer nach der verlorenen S-Bahn-Abstimmung durchgeführten Umfrage begründeten beispielsweise 59 Prozent der Neinstimmenden Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner ihren Entscheid damit, dass ihnen die neue S-Bahn mit den nur drei Haltestellen auf Liechtensteiner Boden schlicht keinen persönlichen Vorteil gebracht hätte.[25] Ferner gaben 83 Prozent an, dass die S-Bahn den Oberländer Gemeinden nichts nutzen würde.

Schliesslich führt die institutionelle Fragmentierung zum Aufkommen neuer Spannungen und Konflikte zwischen den Gemeinwesen. Erinnert sei in diesem Kontext etwa an einen Artikel der Schweizer Zeitung Blick, in dem die Liechtensteiner als «die grössten Rosinenpicker Europas» bezeichnet wurden, deren «ausländische Arbeitnehmer […] zuhauf in den Grenzregionen der Schweiz» wohnen, die ihren Berufsverkehr ohne entsprechende Vergütung über die Grenze in die Schweiz auslagern, «ausländische Lastwägeler» einschleusen und aufgrund ihrer Kontingentierungspolitik einen «ausländischen Bevölkerungszuwachs» in den kleineren grenznahen Gemeinden provozieren würden.[26] Auch im Bereich der Spitalplanung wird in jüngster Zeit eine, wie es in einer Interpellation im St. Galler Kantonsrat hiess, «zunehmende Distanzierung zwischen Liechtenstein und dem Kanton St. Gallen» wahrgenommen. Neue administrative Hürden für grenzüberschreitende Dienstleistungen hätten «die Gemütslage von Gewerbetreibenden und Bevölkerung stark erhitzt» und die Ablehnung des Projektierungskredits für die

23 Derungs / Fetz, 2018, S. 30 f.
24 Ebd., S. 39–49.
25 Marxer, 2020, S. 36.
26 Duc / Greiner / Staehelin / Gnos / Menzato, 2017.

S-Bahn von Buchs nach Feldkirch müsse als «herber Rückschlag» bewertet werden.[27] Daneben sorgt beispielsweise auch der grenzüberschreitende Schwerverkehr immer wieder für Spannungen. So kritisierte eine andere Interpellation im St. Galler Kantonsrat das nächtliche Fahrverbot durch das liechtensteinische Schaanwald, wegen dem «die [Schweizer] Gemeinde Au die negativen Auswirkungen» dieser «fragwürdigen Massnahme des Fürstentums Liechtenstein» tragen müsse.[28]

III. Die Organisation funktional integrierter Räume

Wie also können die «eigentlich nicht ins Korsett fester Gebietskörperschaften»[29] passenden funktionalen Regionen am besten organisiert werden? Die politikwissenschaftliche Forschung hat die Organisation und Steuerung funktional integrierter Räume seit dem frühen 20. Jahrhundert vor allem anhand städtischer Räume wie Agglomerationen diskutiert. Dabei standen sich lange Zeit zwei theoretische Ansätze gegenüber, die später mit einem dritten Ansatz ergänzt wurden.[30] Auf diese wird im Folgenden kurz eingegangen. Daran anschliessend wird der Fokus weg von der Theorie hin zur Praxis bestehender Kooperationen gerichtet. Eine umfassende Darstellung aller möglicherweise bestehenden grenzüberschreitenden Kooperationen der liechtensteinischen Gemeinden mit der Ostschweiz gibt es bislang jedoch nicht und kann auch von der vorliegenden Studie nicht geliefert werden. Stattdessen wird in einem dritten Schritt auf das wohl ambitionierteste Projekt, nämlich das spezifisch auf diese Region ausgerichtete Agglomerationsprogramm Werdenberg-Liechtenstein, etwas genauer eingegangen.

A. Gebietsreform, Wettbewerb oder Governance? Die politikwissenschaftlichen Denkschulen

Die älteste Denkschule zur Organisation funktionaler Regionen ist die *Metropolitan Reform Tradition.* Diese plädierte schon früh für den direkten Weg via Gebietsreformen. Konkret sollte die Fragmentierung in viele autonome Gebietskörperschaften durch institutionelle Konsolidierungen, Ge-

27 Interpellation Christian Lippuner vom 20. April 2022 «Jubiläum Zollanschlussvertrag Liechtenstein 1923 – Zeit für ein Fazit» im St. Galler Kantonsrat, Nr. 51.22.36.

28 Interpellation Christoph Kempter vom 26. September 2007 «Hält sich das Fürstentum Liechtenstein an das unterzeichnete Zollabkommen?» im St. Galler Kantonsrat, Nr. 51.07.80.

29 Blöchliger, 2005, S. 134.

30 Kübler, 2003.

meindefusionen und Eingemeindungen überwunden oder zumindest verringert werden. Ihre Vertreterinnen und Vertreter argumentierten, dass mit einer solchen Grossreform alle bestehenden Herausforderungen auf einen Schlag gelöst würden, weil der funktionale und der politisch-administrative Raum nunmehr deckungsgleich wären.[31] Alternativ dazu erschien auch die Schaffung einer neuen Regierungsebene denkbar, die den gesamten funktionalen Raum umfasst. Diese neue Institution müsste sowohl von höheren wie auch tieferen Staatsebenen weitestgehend unabhängig sein, weitreichende Kompetenzen haben und ihre Entscheidungsträger direkt vom Volk wählen lassen.[32]

So geradlinig der Ansatz der *Metropolitan Reformer* ist, so schwierig gestaltet sich seine reale Umsetzung.[33] Erfahrungen aus vielen Ländern zeigen, dass die Widerstände gegen Fusionen und territoriale Neugründungen zuweilen gross sind. Ebenso hatten in den 1960er- und 1970er-Jahren gegründete *Metropolitan Governments* Mühe, sich gegen die anderen Staatsebenen durchzusetzen.[34] Opposition erwuchs der *Metropolitan Reform Tradition* ab den frühen 1960er-Jahren zudem vonseiten der ökonomischen Theorie der Politik (*Public Choice Theory*). Ihre Vertreterinnen und Vertreter erkannten in der kleinteiligen Fragmentierung funktionaler Räume nämlich weniger Nach- als vielmehr Vorteile.[35] Zudem bezweifelten sie, dass es den einen optimalen Perimeter für alle staatlichen Dienstleistungen gibt. Denn nicht jedes öffentliche Gut hat dieselbe Reichweite.[36]

Im Kern vergleichen die Anhängerinnen und Anhänger der *Public-Choice*-Theorie funktionale Räume mit der Situation auf einem Markt. In den lokalen politischen Einheiten sehen sie Produzenten öffentlicher Güter, die von den Bürgerinnen und Bürgern sowie juristischen Personen nachgefragt und genutzt werden. Als nutzenmaximierende Konsumentinnen und Konsumenten wägen diese die in den verschiedenen Gemeinden zur Verfügung stehenden Leistungen und Kosten gegeneinander ab und nehmen dort Wohnsitz, wo sie ihre individuellen Bedürfnisse bestmöglich realisiert sehen.[37] Damit befinden sich die Gemeinden in einem Wettbewerb zueinander. Der damit einhergehende Effizienzdruck führt zu einer wirksamen Allokation von öffentlichen Ressourcen, grösserer Bürgernähe und besserer Befriedigung der

31 Ebd.
32 Vgl. ebd., S. 536.
33 Lefèvre, 1998.
34 Savitch / Vogel, 2000.
35 Kübler, 2003, S. 537 f.
36 Ostrom / Tiebout / Warren, 1961.
37 Tiebout, 1956. Er prägte in diesem Kontext den berühmt gewordenen Ausspruch «People vote with their feet».

Bedürfnisse der Einwohnerinnen und Einwohner durch Spezialisierung auf die Bereitstellung spezifischer öffentlicher Güter.

Bestehende Probleme in verflochtenen Räumen sind in dieser Perspektive vor allem auf Verzerrung des Wettbewerbs zurückzuführen und können beispielsweise durch Finanzausgleichssysteme kompensiert werden.[38] Dies schliesst freiwillige, zweckorientierte Formen der Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden – und mit Privaten – zur Realisierung von Skalenerträgen zwar nicht grundsätzlich aus, eine «institutionelle Konsolidierung hin zu einer universell zuständigen Regierungsebene mit fixer Gebietsabgrenzung»[39] verbietet sich aber.

Im Widerstreit der *Metropolitan Reform Tradition* und dem *Public-Choice*-Ansatz entstand in den 1990er-Jahren eine neue, als *New Regionalism* bezeichnete Denkschule. Unter diesem Label werden verschiedenste Formen der freiwilligen, sektorübergreifenden Kooperation in fragmentierten Räumen zusammengefasst.[40] Gemeinsam ist ihnen der Perspektivenwechsel weg vom eigentlichen politischen und oftmals hierarchischen Regieren (*Government*) hin zur Steuerung durch nicht-hierarchische, gemeinschaftliche und freiwillige Netzwerke, die neben staatlichen Akteuren verschiedener Ebenen auch nichtstaatliche Akteure aus der Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft aufnehmen (*Governance*).[41] «Dieses Geflecht», so Kübler, «stellt keineswegs – wie von den *Metropolitan Reformers* gefordert – eine autonome Regierungsebene dar. Aber es wäre ebenfalls verfehlt, darin nur zweckorientierte Kooperationen ohne Relativierung der Gemeindeautonomie zu sehen – wie dies der *Public-Choice*-Ansatz tut.»[42] Auch geht der *New Regionalism* nicht von einer per se bestehenden, besten Institution zur Organisation funktionaler Räume aus. Diese muss sich vielmehr an den jeweils vorherrschenden Bedingungen und relevanten Akteurskonstellationen orientieren und dementsprechend ausgestaltet werden.[43]

Während grenzüberschreitende Gemeindefusionen und die Neugründung einer transnationalen politischen Ebene zwischen zwei oder mehr Staaten nicht besonders realistisch sind, sind auch zweckorientierte, horizontale Formen der internationalen Zusammenarbeit im Sinne der *Public-Choice*-Literatur mit Schwierigkeiten behaftet. Der von ihren Anhängerinnen und Anhängern propagierte Markt verlangt nicht nur vollständige Information, sondern wird auch durch unterschiedliche Ausgangslagen (nationale, regio-

38 Siehe hierzu Kübler / Rochat, 2019, für die Situation in der Schweiz.
39 Kübler, 2003, S. 538.
40 Blatter, 2006.
41 Savitch / Vogel, 2000.
42 Kübler, 2003, S. 539.
43 Le Galès, 1998.

nale und kommunale Rechtssysteme und Zuständigkeiten, unterschiedliche Planungsgrundlagen und Autonomien etc.) eingeschränkt. In der Grenzregion Liechtenstein-Ostschweiz ist ferner die Kontingentierung der Zuwanderung nach Liechtenstein ein prägendes Markthemmnis im Sinne dieser Denkschule. Demgegenüber wurde die Transformation von *Government* zu *Governance* anhand von Ländergrenzen überschreitenden Regionen untersucht. So analysierte beispielsweise Blatter entsprechende Regionen in Europa und Nordamerika und fand dabei verschiedene, auf die jeweilige Situation angepasste Kooperationstypen.[44] Systematische politikwissenschaftliche Untersuchungen zur Organisation der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Liechtensteiner Gemeinden fehlen jedoch weitestgehend. Im Folgenden wird deshalb zunächst in allgemeiner Form auf die bestehende Praxis eingegangen, bevor spezifischer auf ein vielversprechendes Programm fokussiert wird.

B. Kooperationen der Liechtensteiner Gemeinden

Empirische Studien zur grenzüberschreitenden Kooperation Liechtensteins fokussieren hauptsächlich auf die Landesebene. In der detailliertesten Darstellung zählt Salomon 402 solche Kooperationen. Rund ein Drittel davon sind dem Sachgebiet «Gesundheit, Arbeit, Soziale Sicherheit» zugeordnet. Ferner sind Kooperationen im Bereich «Bauwesen, Raumplanung, Energie, Verkehr» häufig. Zusammen machen diese beiden Sachgebiete genau die Hälfte aller Kooperationen aus. Dabei stehen bilaterale Lösungen, insbesondere mit der Schweiz, im Zentrum. Nur etwa 15 Prozent laufen zwischen Liechtenstein und benachbarten Gliedstaaten oder Gemeinden, aber ohne Einbezug eines benachbarten Bundesstaates ab.[45] Am häufigsten sind dabei Kooperationen mit dem Kanton St. Gallen, gefolgt von Graubünden und dem Bundesland Vorarlberg. An den meisten Kooperationen sind jedoch mehrere Gliedstaaten – manchmal sogar alle Schweizer Kantone – beteiligt.[46]

Während Salomon sich auf die grenzüberschreitende Kooperation des Landes im Alpenrheintal konzentriert, richtet Bussjäger seinen Blick spezifisch auf die Rechtsgrundlagen der liechtensteinischen Gemeindekooperation. Diese taxiert er insgesamt als «dürftig».[47] Tatsächlich gibt es auf Verfassungsebene «überhaupt keine» und auf gesetzlicher Ebene «lediglich eine

44 Blatter, 2004.
45 Salomon, 2012, S. 48.
46 Ebd., S. 49.
47 Bussjäger, 2019, S. 136.

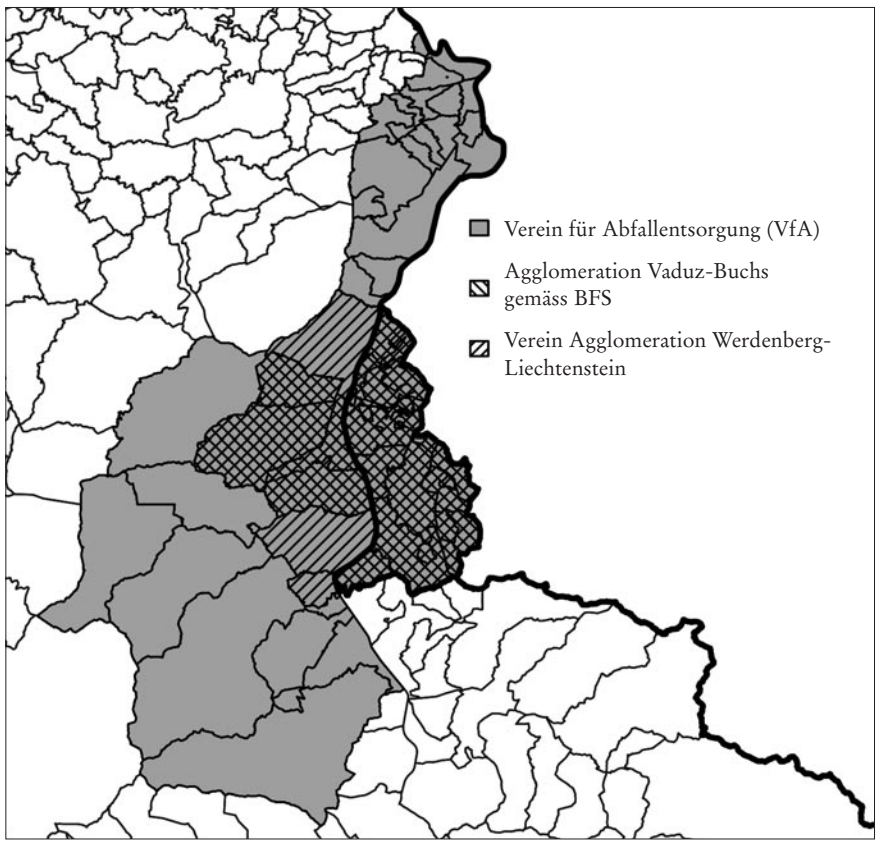
dürre Regelung» der Gemeindekooperation.[48] Das Gemeindegesetz[49] erwähnt in Art. 7 einzig die Zweckverbände[50], denen Gemeinden «zur gemeinsamen Erfüllung öffentlicher Aufgaben» beitreten können oder die zu diesem Zweck neu gegründet werden können. Solche Zweckverbände gibt es in Liechtenstein in erster Linie im Bereich Wasser und Abwasser. So sind alle elf Gemeinden im Abwasserzweckverband der Gemeinden Liechtensteins (AZV), die fünf Gemeinden des Unterlands in der Wasserversorgung Liechtensteiner Unterland (WLU) und fünf der sechs Oberländer Gemeinden in der Grundwasserversorgung Liechtensteiner Oberland (GWO) vertreten. Zusammenfassend erkennt Bussjäger eine inhaltliche Dominanz von «Kooperationen in der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen wie Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Sportanlagen, Schwimmbäder udgl.»[51]

Der rechtliche Fokus auf die Zweckverbände bedeutet jedoch nicht, dass es keine anderen Formen der Kooperation gibt. Bussjäger nennt in diesem Zusammenhang neben den bereits erwähnten Zweckverbänden die informale Kooperation durch die Gemeindevorsteherkonferenz und andere Absprachen, privatrechtliche Vereinbarungen sowie Beteiligungen an Unternehmen, Stiftungen und Vereinen.[52] Derungs und Fetz listen ihrerseits 29 Vereinbarungen der interkommunalen Zusammenarbeit auf, an denen jeweils zwischen zwei und alle elf Liechtensteiner Gemeinden beteiligt sind.[53] Darunter befinden sich neben den drei erwähnten Zweckverbänden so verschiedene Dinge wie Vereine, Forstgemeinschaften und gemeinsame Freizeitinfrastrukturen, aber auch Projekte wie die Liechtensteiner Gitarrentage oder Slow Up.

Viele, aber nicht alle diese interkommunalen Kooperationen bleiben auf das Territorium Liechtensteins beschränkt. In der Literatur werden jedoch einzelne länderübergreifende Kooperationen zwischen Gemeinden erwähnt, wobei kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben wird.[54] Die elf Liechtensteiner Gemeinden sind beispielsweise zusammen mit 31 Schweizer Gemeinden aus drei Kantonen im Verein für Abfallentsorgung (VfA) mit Sitz in Buchs (SG) vereint (Abbildung 4). Sein Zweck besteht im «Bau und Betrieb von Abfallentsorgungs- und Verwertungsanlagen».[55] Ferner sind die vier Liechtensteiner Gemeinden Mauren, Ruggell, Schaan und Triesenberg im

48 Ebd.
49 LGBl. 1996 Nr. 76; LR 141.0.
50 In der Praxis wird kein Unterschied zwischen einem Zweckverband und einem Gemeindeverband gemacht. Eine solche Unterscheidung ist «in Liechtenstein rechtlich bedeutungslos» (Bussjäger, 2019, S. 138).
51 Bussjäger, 2019, S. 148.
52 Ebd., S. 140 f.
53 Derungs / Fetz, 2018.
54 Salomon, 2012; Derungs / Fetz, 2018; Bussjäger, 2019.
55 Artikel 2 der Statuten des Vereins für Abfallentsorgung.

Abbildung 4: Ausdehnung funktionaler Räume und Organisationen



Quellen: Eigene Darstellung basierend auf Angaben des VfA, des Bundesamts für Statistik (BFS), des Vereins Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein und Geodaten des Bundesamts für Landestopografie swisstopo, Stand 2023

Verein «Gemeinde-Netzwerk ‹Allianz der Alpen› e.V.» beteiligt. Dieser verfolgt «die lokale Umsetzung in erster Linie der Alpenkonvention und auch der Agenda 21. […] Dabei soll ein intensiver Wissensaustausch zwischen den Gemeinden angeregt und vertieft werden.»[56] Gegenwärtig gehören ihm 309 Gemeinden aus sieben Alpenländern an (Stand Juni 2023).[57]

Spezifischer mit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Liechtenstein und seinen Nachbargemeinden setzt sich der 1986 gegründete Verein «Rheintalische Grenzgemeinschaft» auseinander. Die Grenzgemeinschaft «fördert mit ihren Aktivitäten Netzwerke», will «bei der Planung und Förderung der wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Entwicklung des als Region bezeichneten Raums» mitwirken und «versteht sich in erster Linie als Informationsplattform zum Erfahrungsaustausch für die Gemeinden und die regionalen Körperschaften aus dem St. Galler Rheintal, dem Land Vorarlberg und dem Fürstentum Liechtenstein und steht darüber hinaus allen an ihren Zielsetzungen interessierten öffentlichen und privaten Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft offen».[58] Ihr gehören – neben grösseren und kleineren Unternehmen sowie Einzelpersonen – die elf Liechtensteiner, elf Vorarlberger und 17 Schweizer Gemeinden an.[59]

Eine weiter gehende Koordination als in der Rheintalischen Grenzgemeinschaft beabsichtigt das Agglomerationsprogramm Werdenberg-Liechtenstein. Es strebt neben der Förderung von Netzwerken und Austauschbeziehungen «eine verstärkte Zusammenarbeit, die gemeinsame Entwicklung von Zukunftsperspektiven und deren Umsetzung […] sowie die effiziente Erfüllung öffentlicher Aufgaben»[60] in der Grenzregion zwischen den Liechtensteiner und den angrenzenden Gemeinden des Kantons St. Gallen an. Darauf wird im Folgenden kurz eingegangen.

C. Das Agglomerationsprogramm Werdenberg-Liechtenstein

Seit dem Ende der 1990er-Jahre engagiert sich die Schweiz auf Bundesebene verstärkt im Bereich der Agglomerationspolitik. In einer Linie mit dem *New-Regionalism*-Ansatz wurde dazu 2001 ein Förderprogramm gestartet,

56 § 2 Satzungen des Gemeinde-Netzwerks «Allianz der Alpen» e.V.

57 Grundsätzlich setzt sich der Verein aus konstituierenden (Gemeinden, Talschaften und Gemeindeverbände des Alpenraums), kooperierenden (juristische Personen) und unterstützenden Mitgliedern (Privatpersonen) zusammen (§ 3 Satzungen des Gemeinde-Netzwerks «Allianz der Alpen»).

58 Art. 2 der Statuten der Rheintalischen Grenzgemeinschaft vom 9. Juni 2006.

59 Leitbild der Rheintalischen Grenzgemeinschaft vom 13.1.2006.

60 Art. 2 Statuten des Vereins Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein vom 27.11.2009.

mit dem der Bund Unterstützung für konkrete Zusammenarbeitsprojekte in Agglomerationen und für die Verbesserung der Beziehungen der jeweils relevanten Akteure leistet.[61] Ein wichtiges Element dieser Politik ist seit 2007 das «Programm Agglomerationsverkehr (PAV)». Im Rahmen dieses Programms können die Gebietskörperschaften einer Agglomeration alle vier Jahre sogenannte Agglomerationsprogramme einreichen, um finanzielle Unterstützung vom Bund zu beantragen.

Ein Agglomerationsprogramm besteht aus einem Zukunftsbild, das die zukünftige Siedlungsentwicklung und den darauf abgestimmten Verkehr skizziert, einer Strategie, die aufzeigt, wie diese Ziele erreicht werden können, sowie konkreten Massnahmen und Projekten, die realisiert werden sollen. Nach einer Prüfung der Programme durch den Bund erhalten die Agglomerationen Bundesbeiträge, sofern sie «mit ihren Agglomerationsprogrammen die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung wirkungsvoll aufeinander abstimmen»[62]. Bislang hat es vier Generationen solcher Agglomerationsprogramme gegeben. Programme der fünften Generation können 2025 eingereicht werden.

Im Jahre 2009 wurde der Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein als Träger eines Agglomerationsprogramms im Grenzgebiet Liechtenstein-Ostschweiz gegründet.[63] Mitglieder sind die Gemeinden der Region Werdenberg (Buchs, Gams, Grabs, Sennwald, Sevelen, Wartau), die Gemeinde Sargans, die elf Gemeinden des Fürstentums Liechtenstein, der Kanton St. Gallen, das Fürstentum Liechtenstein sowie (mit Beobachterstatus) die österreichische Stadt Feldkirch (Abbildung 4). Gemeinsam wurde 2011 ein erstes Agglomerationsprogramm entwickelt und beim Bund eingereicht («Agglomerationsprogramm 2. Generation»). Dieser stufte die Projektkosten als Mittel ein und sprach mit einem Beitragssatz von 35 Prozent insgesamt 7,8 Mio. CHF gut.[64] Dabei betonte er den gut gelungenen «Brückenschlag über den Rhein und die Landesgrenzen» und erkannte Stärken unter anderem «in einer guten Konzeption im öffentlichen Verkehr (ÖV) und der Abstimmung zwischen S-Bahn (FL-A-CH) und Feinverteiler (Buskonzept 2015)».[65] Schwächen verortete er demgegenüber «in der erst in Ansätzen erkennbaren Politik zur Lenkung und Bündelung des motorisierten Individualverkehrs (MIV).»[66]

In der folgenden dritten Programmgeneration reichte der Verein 2016 erneut ein Agglomerationsprogramm ein, das auf den bereits bestehenden

61 Kübler, 2022, S. 362–365; Plüss, 2015.
62 https://www.are.admin.ch/pav (zuletzt abgerufen am: 26.6.2023).
63 Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein, 2011.
64 Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2014.
65 Ebd., S. 5.
66 Ebd., S. 5.

Grundsätzen aufbaute und diese fortführte.[67] Neben Verkehrsoptimierungen bei den Rheinübergängen, dem Bushof Buchs und der Langsamverkehrsbrücke Buchs-Vaduz zählte erneut die S-Bahn Liechtenstein zu den Prioritäten.[68] Der Bund entschied sich daraufhin bei einem Beitragssatz von 30 Prozent für Beiträge im Umfang von 10,35 Mio. CHF.[69]

Ein Agglomerationsprogramm Werdenberg-Liechtenstein für die vierte Generation kam nicht zustande. Grund dafür war die klare Ablehnung der S-Bahn Liechtenstein bei der Volksabstimmung vom 30. August 2020. Damit fiel ein «Rückgrat der ÖV-Strategie» weg, die Einreichung einer vierten Generation des Agglomerationsprogramms erschien als «nicht umsetzbar» und «die Neuerarbeitung eines valablen ÖV-Konzepts nicht mehr möglich».[70] Die bereits erfolgte Anmeldung der vierten Programmgeneration musste zurückgezogen werden. Die für die vierte Generation getätigten Arbeiten fliessen jedoch in ein Agglomerationsprogramm der fünften Generation ein, für das aber ein neues Zukunftsbild und eine neue Teilstrategie für den öffentlichen Verkehr entwickelt werden muss.

IV. Demokratische Zweckregionen: Utopie oder valable Alternative?

Das Agglomerationsprogramm Werdenberg-Liechtenstein illustriert verschiedene Vorteile einer dem Konzept des Neuen Regionalismus folgenden Organisation des funktionalen Raums. Es bringt relevante Akteure verschiedener Ebenen zusammen, fördert dadurch unter anderem den Kontakt und die Vernetzung, schafft neue Handlungsräume und gegenseitiges Verständnis und versucht mit gemeinsamen Zukunftsbildern, Konzepten, Leitbildern und Projekten eine Steuerung von Verkehrs- und Siedlungsraum in einem fragmentierten politisch-administrativen Umfeld. Zugleich zeigt aber insbesondere die Ablehnung der S-Bahn in Liechtenstein – ein Grundpfeiler des Agglomerationsprogramms – exemplarisch grundlegende Herausforderungen des Konzepts auf. Diese werden im Folgenden kurz gestreift, bevor eine mögliche alternative Organisationsform zur Diskussion gestellt wird.

---

67 Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein, 2016.

68 Vgl. https://www.agglomeration-werdenberg-liechtenstein.ch/programme/3-generation (zuletzt abgerufen am: 26.6.2023).

69 Bundesamt für Raumentwicklung ARE, 2018.

70 Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein, 2020.

Mit Kooperationen im Geiste des *New Regionalism* steigt die Komplexität der Verflechtungen. Damit nimmt die Gefahr von Blockaden zu. Dies illustriert das Beispiel der S-Bahn Liechtenstein. Der Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein kann nicht selbst über die Umsetzung von konkreten Projekten entscheiden: «Der Entscheid über die Realisierung und Finanzierung der einzelnen Projekte aus dem Agglomerationsprogramm steht allein den zuständigen Instanzen der am Projekt beteiligten Gemeinden, dem Kanton St. Gallen und dem Fürstentum Liechtenstein zu.»[71] Sprechen sich zuständige Instanzen wie die liechtensteinische Stimmbürgerschaft gegen ein Projekt aus, hat dies nicht nur einschneidende Auswirkungen auf das Agglomerationsprogramm, sondern auf die Organisation und Steuerung des gesamten funktionalen Raums. Die direkte Demokratie und die Möglichkeiten der Bürgerpartizipation sind im Innern – in den beteiligten Gemeinden, Kantonen und Ländern – zweifellos gross. Eine Entsprechung auf der Ebene des gesamten funktionalen Raums fehlt jedoch. Darüber hinaus zeigt das Beispiel der S-Bahn Liechtenstein, dass hier die Kreise der Profiteure und der Bezahler nicht völlig deckungsgleich sind. Eine fiskalische Äquivalenz liegt folglich nicht vor.

Kritik an der engen Verflechtung verschiedener Akteure erwächst darüber hinaus aus der Befürchtung, dass einerseits nicht mehr klar ersichtlich ist, wer konkret für was verantwortlich ist, und dass andererseits die Rückkopplung an die demokratische Öffentlichkeit fehlt.[72] So mangelt es oftmals bereits im Stadium der Ausarbeitung von Projekten, Plänen und Visionen an einer demokratischen Mitwirkung im Rahmen eines Parlaments oder direktdemokratischer Foren. Tatsächlich bestehen die Organe der überkommunalen Zusammenarbeit normalerweise aus Delegierten der beteiligten Gebietskörperschaften, «die aber höchstens indirekt gewählt werden»[73]. So setzt sich die Vereinsversammlung der Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein etwa aus den Gemeindepräsidenten (SG) und Vorstehern (FL) sowie den zuständigen Regierungsräten und Mitgliedern der Verwaltung des Kantons St. Gallen und des Fürstentums Liechtenstein zusammen.[74]

Ähnliche Bedenken werden auch im Kontext der innerliechtensteinischen Gemeindekooperationen via Zweckverbände geäussert. Da abgeschlossene Vereinbarungen der Regierung vorzulegen sind, besteht für Buss-

71 Art. 17 Statuten des Vereins Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein vom 27.11.2009.
72 Plüss, 2015, siehe auch Salomon, 2012, S. 7.
73 Kübler, 2022, S. 353; sieh auch Frey / Eichenberger, 1995.
74 Art. 5 Abs. 2 Statuten des Vereins Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein vom 27.11.2009.

jäger zwar eine «gewisse Kontrolle»; gleichwohl werde die gewollte Dezentralisierung «teilweise rückgängig gemacht», indem «Aufgaben einer Gemeinde auf eine neue Rechtsetzungsebene delegiert» würden.[75] «Es ist darüber hinaus aber unumgänglich, dass die Mitglieder des Zweckverbandes erstens demokratisch legitimiert sein müssen, zweitens ihr Handeln unter einer demokratischen Kontrolle steht.»[76]

B. Das Modell funktionaler Zweckregionen

Von politökonomischer Seite gibt es den Vorschlag, die Herausforderungen der fiskalischen Äquivalenz sowie der demokratischen Kontrolle und Mitsprache in verflochtenen Systemen in einem «neuen Typ eines Föderalismus»[77] zu verwirklichen. Seit Mitte der 1990er-Jahre immer wieder diskutiert wird in diesem Kontext die Idee der FOCJ (FOCUS in der Einzahl), die im deutschsprachigen Raum auch als «verfasste Zweckregionen»[78] bezeichnet werden. Das Akronym FOCJ steht für «Functional Overlapping Competing Jurisdictions» und wurde von Bruno S. Frey und Reiner Eichenberger nicht zuletzt mit Blick auf grenzüberschreitende Regionen der EU eingeführt.[79]

Diese neuen politischen Einheiten sind erstens funktional, d. h. sie dehnen sich über die Grenzen bestehender Gebietskörperschaften auf dasjenige Territorium aus, für das sie eine bestimmte Aufgabe erfüllen. Je nach Funktion ändert sich die Grösse dieses Territoriums, denn jede Dienstleistung hat einen anderen optimalen Perimeter, mit dem Spillovers vermieden und Skalenerträge realisiert werden können. Die Kosten der jeweiligen Dienstleistung werden von den Bewohnerinnen und Bewohnern des entsprechenden Einzugsgebiets getragen. «Eine bestimmte öffentliche Dienstleistung, die einem bestimmten geographischen Gebiet zugutekommt, sollte von den Menschen finanziert werden, die in diesem Gebiet leben.»[80]

Zweitens überschneiden sich FOCJ gegenseitig («Overlapping»). Einerseits können in einer Gemeinde mehrere FOCJ existieren, die dieselbe Funktion erfüllen. Andererseits kann es zu Überschneidungen zwischen FOCJ kommen, die unterschiedliche Funktionen erfüllen. In der Konsequenz gehört jedes Individuum mehreren dieser Einheiten an. Als Beispiele werden etwa verschiedene Schuleinheiten auf demselben Gebiet, schweizerische Bür-

75 Bussjäger, 2019, S. 138f.
76 Ebd., S. 139.
77 Frey / Zimmer, 2023, S. 98.
78 Blöchliger, 2005.
79 Frey / Eichenberger, 1995.
80 Frey / Zimmer, 2023, S. 100.

gergemeinden oder Religionsgemeinschaften genannt, die nebeneinander existieren und zwischen denen sich die Individuen frei entscheiden können.[81]

Drittens stehen die FOCJ in zweierlei Hinsicht in einem Wettbewerb («Competing»). Zum einen besteht eine direktdemokratische Mitsprache, indem die Bürgerinnen und Bürger die Leitungsgremien der FOCJ direkt wählen und das Recht erhalten, via Volksabstimmungen mitzubestimmen. Zum anderen gibt es die Möglichkeit des Austritts aus einem FOCUS, wenn seine Mitglieder «mit dem Verhältnis von dessen Leistungen und den aufzubringenden Steuern nicht zufrieden sind.»[82] Beides führt dazu, dass die FOCJ stärker auf die Bedürfnisse der Bevölkerung eingehen müssen und Anreize für die Erarbeitung effizienter und kostengünstiger Lösungen haben. Dabei kann das Austrittsrecht zwecks Aufrechterhaltung von gegenseitiger Solidarität auch eingeschränkt werden, indem Gebietskörperschaften beispielsweise verpflichtet werden, dass sie «auf jeden Fall einer Zweckregion angehören müssen.»[83] Dies verleiht den FOCJ Stabilität.

Zu guter Letzt ist ein FOCUS, viertens, eine Jurisdiktion, also «eine demokratische Regierungseinheit mit Autorität über seine Bürgerinnen und Bürger, einschliesslich der Befugnis, Steuern zu erheben»[84]. Handelt es sich bei den Mitgliedern eines FOCUS um Gemeinden, so sind ihre Bürgerinnen und Bürger automatisch auch Bürgerinnen und Bürger des FOCUS mit den entsprechenden Rechten und Pflichten. Ihre hoheitliche Stellung erfordert wiederum eine demokratische Kontrolle sowie eine rechtliche Verankerung auf Verfassungs- und Gesetzesebene.[85]

Zusammengenommen vereint die Idee von FOCJ verschiedene Vorteile. Im Unterschied zu Gebietsreformen im Sinne der *Metropolitan Reformer* entspricht das Territorium einer Zweckregion dem tatsächlichen Einzugsgebiet einer spezifischen Aufgabe (Funktion), während sie gleichzeitig demokratisch besser verankert und stabiler sind als die freiwillige Zusammenarbeit im Sinne des *Public-Choice*-Ansatzes.[86] Dadurch sind die Bürgerinnen und Bürger besser informiert, öffentliche Dienstleistungen können effizient und kostengünstig hergestellt werden, sie brechen die *Classe Politique* auf und ziehen spezialisierte, kompetente Persönlichkeiten («functionally competent outsiders») anstelle von Politikerinnen und Politikern mit einem weiten, aber weniger spezialisierten Fachwissen an.[87]

---

81 Frey / Eichenberger, 1995, S. 212.
82 Frey / Zimmer, 2023, S. 101.
83 Blöchliger, 2005, S. 355.
84 Frey / Eichenberger, 1995, S. 214; Übersetzung aus dem Englischen P. R.
85 Blöchliger, 2005, S. 356.
86 Ebd., S. 357; Kübler, 2003, S. 538.
87 Frey / Eichenberger, 1995, S. 218.

Gleichzeitig weckt diese flexible Neuordnung aber auch Befürchtungen. So wird beispielsweise moniert, dass Bürgerinnen und Bürger durch die Wahlen und Abstimmungen in den verschiedenen FOCJ, denen sie angehören, überfordert sind, dass die Koordination zwischen den einzelnen FOCJ aufwendig wird, dass Präferenzen weniger gut eingebracht werden können und dass sie Solidarität und Umverteilung einschränken.[88] Auch die tatsächliche Umsetzbarkeit wird angezweifelt, denn bislang gibt es trotz teilweise intensiver Diskussion keine real existierenden FOCJ. Ihre Befürworterinnen und Befürworter argumentieren jedoch, dass es sehr wohl funktionale, sich überschneidende und konkurrierende Jurisdiktionen gibt und gegeben hat. Diese erfüllen jedoch häufig nicht alle Anforderungen. Die prominentesten Beispiele solcher Einheiten finden sich in den USA mit den Sonderbezirken (*special districts*) und in der Schweiz mit den Sondergemeinden (Schul-, Kirch-, Bürger-, Zivilgemeinden), Korporationen und den Schwyzer Bezirken.[89]

C. Schlussbetrachtung: Zweckregion Liechtenstein–Ostschweiz

Liechtenstein und die angrenzende Ostschweiz sind stark miteinander verflochten. Ein Treiber, aber auch ein besonders sichtbarer und emotionaler Teil dieser engen Verzahnung ist der Verkehrsbereich. Klagen über Staus, Rufe nach mehr Verkehrssicherheit und Verärgerung über den Ausweichverkehr in den Quartieren sind auf beiden Seiten der Landesgrenze zu vernehmen. Grenzüberschreitende Herausforderungen beschränken sich jedoch nicht alleine auf diesen Bereich. Auch gesellschaftliche Kontakte, wirtschaftliche Austauschbeziehungen, Bildung, Natur und Umwelt überschreiten hergebrachte politisch-administrative Grenzen. Dass damit einhergehende Herausforderungen gemeinsam und auf derjenigen Ebene anzugehen sind, auf denen sie auftreten, wird nicht nur aus politökonomischer Warte gewünscht.

Entsprechende Kooperationsgefässe auf regionaler Ebene existieren. Insbesondere mit dem Agglomerationsprogramm Werdenberg-Liechtenstein besteht ein Forum, das sich mehr als «nur» die verstärkte Kontaktpflege auf die Fahne geschrieben hat. Doch eine parallel dazu verlaufende Verlagerung der demokratischen Mitbestimmung auf die regionale Ebene lässt bislang auf sich warten. Man mag einwenden, dass eine solche Forderung im Landesgrenzen überschreitenden Raum utopisch anmutet. Auch ist unbestritten, dass die Herausforderungen nicht nur aus rechtlicher Sicht sehr gross wären.

88 Ebd., S. 219–221.
89 Ebd., S. 223–225; Blöchliger, 2005, S. 360–363.

Die Gemeinden Liechtensteins und des Kantons St. Gallen verfügen über eine vergleichsweise grosse Autonomie und sind in zwei unterschiedliche nationale und – im Falle St. Gallens – ein kantonales Rechtssystem eingebettet. Auch darf nicht unterschätzt werden, dass eine Verlagerung auf die regionale Ebene und die damit einhergehende Abgabe von Souveränität auf Widerstand der Bevölkerung und der Gebietskörperschaften stossen wird. Die Hürden für die Etablierung einer grenzüberschreitenden, funktional integrierten Zweckregion sind also unzweifelhaft sehr gross.

Das Agglomerationsprogramm Werdenberg-Liechtenstein leistet diesbezüglich wichtige Vorarbeiten, indem es die über weite Strecken informelle und wenig strukturierte Kooperation im Grenzraum der beiden Länder auf eine solidere Grundlage stellt.[90] Mit gemeinsamen Planungsgrundlagen, Zukunftsbildern, Strategien und konkreten Massnahmen sind erste zentrale Integrationsschritte gemacht. Eine darüber hinausgehende demokratie- und fiskalpolitische Integration ist gegenwärtig aber nicht absehbar und auch nicht Sinn und Zweck des bestehenden Agglomerationsprogramms.

Das Fernziel einer wie auch immer gearteten und rechtlich zu organisierenden partizipativeren Demokratie im Grenzgebiet verliert damit nicht an Attraktivität. Die Liechtensteiner und angrenzenden Ostschweizer Gemeinden sind sich nicht nur geografisch nahe. Ein Gefühl von Gemeinschaft und Zugehörigkeit ist in Ansätzen durchaus vorhanden. Es ist nicht ausgeschlossen, dass sich im Laufe der Zeit eine so starke grenzüberschreitende Wahrnehmung etabliert, dass daraus der Willen zur gemeinsamen, demokratischen Institutionalisierung einzelner Funktionen erwachsen kann. Dazu sind noch viele kleine Schritte auf einem langen Weg zu gehen. In etablierten Demokratien wie Liechtenstein und der Schweiz sind beispielsweise deliberative Versammlungen ein pragmatisches Werkzeug, um die öffentliche Meinung zu konfliktträchtigen Geschäften zu erkennen und Lösungen so anzupassen, dass sie für die verschiedenen politischen Gruppen akzeptabel sind.[91]

Die Gemeinden Liechtensteins und der angrenzenden Ostschweiz könnten Pionierarbeit bei der Organisation eines engmaschig vernetzten Territoriums leisten. Eine vorgefertigte Schablone, wie eine entsprechende Institution auszusehen hat, gibt es aber nicht. Verschiedene Modelle und Theorien liegen zwar vor, aber letztlich muss sich eine solche Institution unter den gegebenen Bedingungen im spezifischen Kontext demokratisch von unten etablieren und ständig weiterentwickeln.

---

90 Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein, 2016.

91 Kübler / Rochat / Woo / van der Heiden, 2020, S. 423.

Literaturverzeichnis

Blatter, Joachim, From «spaces of place» to «spaces of flows»? Territorial and functional governance in cross-border regions in Europa and North America, in: International Journal of Urban and Regional Research, 28(3), 2004, S. 530–548.

Blatter, Joachim, Die Vielfalt des «New Regionalism». Communitarian, Civic und Creative Governance-Ansätze für die Steuerung und Integration von US-amerikanischen Stadtregionen, in: disP 176, 4/2006, S. 5–24.

Blöchliger, Hansjörg, Baustelle Föderalismus. Metropolitanregionen versus Kantone: Untersuchungen und Vorschläge für eine Revitalisierung der Schweiz. Herausgegeben von Avenir Suisse. Zürich 2005.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Agglomerationsprogramm Werdenberg-Liechtenstein 3. Generation. Prüfbericht des Bundes. Bern 2018.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Agglomerationsprogramm Werdenberg-Liechtenstein 2. Generation. Prüfbericht des Bundes. Bern 2014.

Bundesamt für Statistik BFS, Raum mit städtischem Charakter der Schweiz 2012. Eine neue Definition der Agglomerationen und weiteren städtischen Raumkategorien. Neuchâtel 2014.

Bussjäger, Peter, Gemeindekooperationen in Liechtenstein und in Vorarlberg. Rechtsgrundlagen und Vergleich, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Gemeinden – Geschichte, Entwicklung, Bedeutung. Beiträge Liechtenstein-Institut 45/2019, S. 135–148.

Derungs, Curdin / Fetz, Ursin, Effizienzpotenziale der Liechtensteiner Gemeinden. Studie im Auftrag der Stiftung Zukunft.li. Chur 2018.

Duc, Julien / Greiner, Vinzenz / Staehelin, Konrad / Gnos, Lea / Menzato, Nico, Schmarotzertum Liechtenstein. Blick.ch, 2017, online unter: https://www.blick.ch/ausland/das-laendle-lebt-gut-auf-kosten-der-nachbarschaft-schmarotzertum-liechtenstein-id7141182.html (zuletzt abgerufen am: 15.5.2023).

Frey, Bruno S. / Eichenberger, Reiner, Competition among Jurisdictions: The Idea of FOCJ, in: Gerken, Lüder (Hrsg): Competition among Institutions. London 1995, S. 209–229.

Frey, Bruno S. / Zimmer, Oliver, Mehr Demokratie wagen. Für eine Teilhabe aller. Berlin 2023.

Frommelt, Christian, Lie-Barometer 2020. Wie zufrieden sind die Einwohnerinnen und Einwohner Liechtensteins? Auswertung einer Umfrage im Auftrag des Liechtensteiner Vaterlands, Gamprin-Bendern 2020.

Frommelt, Christian / Rochat, Philippe, Lie-Barometer 2022. Ergebnisse einer Onlineumfrage zu Lebenszufriedenheit und Sorgen der Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner sowie weiteren Themen, LI Aktuell 3/2022, Gamprin-Bendern 2022.

Frommelt, Christian / Milic, Thomas / Rochat, Philippe, Landtagswahlen 2021 – Ergebnisse der Wahlumfrage, Beiträge Liechtenstein-Institut 49/2021, Gamprin-Bendern 2021.

Kübler, Daniel, Agglomerationen, in: Papadopoulos, Yannis / Sciarini, Pascal / Vatter, Adrian / Häusermann, Silja / Emmenegger, Patrick / Fossati, Flavia (Hrsg.): Handbuch der Schweizer Politik – Manuel de la Politique Suisse, Basel 2022, S. 343–370.

Kübler, Daniel, «Metropolitan Governance» oder: Die unendliche Geschichte der Institutionenbildung in Stadtregionen, in: Informationen zur Raumentwicklung, 8(9), 2003, S. 535–541.

Kübler, Daniel / Rochat, Philippe, Fragmented Governance and Spatial Equity in Metropolitan Areas: The Role of Intergovernmental Cooperation and Revenue-Sharing, in: Urban Affairs Review, 55(5), 2019, S. 1247–1279.

Kübler, Daniel / Rochat, Philippe / Woo, Su Yun / van der Heiden, Nico, Strengthen governability rather than deepen democracy: why local governments introduce participatory governance, in: International Review of Administrative Science, 86(3), 2020, S. 409–426.

Le Galès, Patrick, Regulations and Governance in European Cities, in: International Journal of Urban and Regional Research, 22(3), 1998, S. 482–506.

Lefèvre, Christian, Metropolitan governance and governance in western countries: a critical review, in: International Journal of Urban and Regional Research, 22, 1998, S. 9–25.

Lendi, Martin / Elsasser, Hans, Raumplanung in der Schweiz. Eine Einführung. Zürich 1985.

Marxer, Wilfried, Volksabstimmung «S-Bahn» vom 30. August 2020. Ergebnisse einer Onlineumfrage, LI Aktuell 1/2020.

Merki, Christoph Maria, Die Entwicklung der Liechtensteinischen Mobilität seit 1900, Beiträge Liechtenstein-Institut 50/2022.

Merki, Christoph Maria, Die Geschichte der Liechtensteinischen Aussenpolitik seit 1950, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut 67/2020.

Ostrom, Vinzent / Tiebout, Charles M. / Warren, Robert, The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry, in: The American Political Science Review, 55(4), 1961, S. 831–842.

Plüss, Larissa, Municipal councillors in metropolitan governance: Assessing the democratic of new regionalism in Switzerland, in: European Urban and Regional Studies, 22(3), 2015, S. 261–284.

Salomon, Martin, Liechtenstein und die grenzüberschreitende Kooperation im Alpenrheintal, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 32, Gamprin-Bendern 2012.

Savitch, Hank V. / Vogel, Ronald K., Paths to New Regionalism, in: State and Local Government Review, 32(3), 2000, S. 158–168.

Stiftung Zukunft.li, Knacknuss Wachstum und Zuwanderung. Hintergründe und Zusammenhänge, Ruggell 2016.

Tiebout, Charles M., A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy, 64(5), 1956, S. 416–424.

Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein, Programm für vierte Generation zurückgezogen, Medienmitteilung vom 25. September 2020, online unter https://www.agglomeration-werdenberg-liechtenstein.ch/fileadmin/user_upload/Dateien/Medienmitteilungen/APWFL_VVS_PD_17092020.pdf (zuletzt abgerufen am: 26.6.2023).

Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein, Agglomerationsprogramm Siedlung und Verkehr. Synthesebericht 3. Generation, Buchs 2016.

Verein Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein, Agglomerationsprogramm Siedlung und Verkehr. Synthesebericht, Buchs 2011.

Onlinequellen

Abstimmung zur «S-Bahn Liechtenstein» («Finanzbeschluss vom 4. Juni 2020 über die Genehmigung eines Verpflichtungskredites für den Ausbau der Eisenbahnstrecke Feldkirch – Buchs SG für eine S-Bahn Liechtenstein»). Online unter: https://abstimmungen.li/resultat/24#a34 (zuletzt abgerufen am: 6.6.2023).

Ansprache des Schweizerischen Bundespräsidenten Alain Berset vom 29.3.2023 in Schaan anlässlich der Feier zum 100-Jahr-Jubiläum des Zollvertrags zwischen Liechtenstein und der Schweiz. Online unter: https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/dokumentation/reden.msg-id-94038.html (zuletzt abgerufen am: 6.6.2022; es gilt das gesprochene Wort).

Beschäftigungsstatistik 2021, Amt für Statistik, Vaduz 2022, online unter: https://www.statistikportal.li/de/themen/arbeit-und-erwerb/beschaeftigung (zuletzt abgerufen am: 14.6.2023).

Geodaten (Shapefiles) des Bundesamts für Landestopografie swisstopo, Wabern 2023, online unter: https://www.swisstopo.admin.ch/de/geodata/landscape.html (zuletzt abgerufen am: 22.6.2023).

Leitbild, Organisation, Aufgaben der Rheintalischen Grenzgemeinschaft, Fassung gemäss Sitzung des Vorstands vom 13.1.2006, St. Gallen 2006, online unter: https://www.grenzgemeinschaft.net/wp-content/uploads/2020/01/Leitbild_RGG_17_01_06.pdf (zuletzt abgerufen am: 26.6.2023).

Programm Agglomerationsverkehr, Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Bern 2023, online unter: https://www.are.admin.ch/pav (zuletzt abgerufen am: 26.6.2023).

Räumliche Gliederung der Schweiz, Bundesamt für Statistik (BFS), Neuchâtel 2023, online unter: https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/raeumliche-analysen/raeumliche-gliederungen.html (zuletzt abgerufen am: 10.7.2023).

Satzungen des Gemeinde-Netzwerks «Allianz der Alpen» e.V. vom 10.9.2021, online unter: https://alpenallianz.org/docs/522/AidA_Satzung_d_2021.pdf (zuletzt abgerufen am: 15.6.2023).

Statuten der Rheintalischen Grenzgemeinschaft vom 9. Juni 2006, online unter: https://www.grenzgemeinschaft.net/wp-content/uploads/2020/01/Statuten_RGG_beglaubigt.pdf (zuletzt abgerufen am: 26.6.2023).

Statuten des Vereins für Abfallentsorgung, Buchs 2001, online unter https://vfa-buchs.ch/wp-content/downloads/Dokumente/statuten-vfa-2018.pdf (zuletzt abgerufen am: 26.6.2023).

Trägerschaftsorganisation und Statuten der Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein, definitive Fassung vom 17.6.2009, online unter https://www.agglomeration-werdenberg-liechtenstein.ch/fileadmin/user_upload/Dateien/Dokumente/090617_Organisation_Statuten_AP_W-FL_plus_Sargans_DEFINITIV.pdf (zuletzt abgerufen am: 4.7.2023).

LIECHTENSTEIN
POLITISCHE SCHRIFTEN

Band 64

Georges Baur
Christian Frommelt
Fabian Frommelt
(Hrsg.)

Die Beziehungen Liechtenstein – Schweiz

Beiträge aus Anlass des 100-Jahr-Jubiläums des Zollanschlussvertrags

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft

Georges Baur
Christian Frommelt
Fabian Frommelt
(Hrsg.)

Die Beziehungen Liechtenstein – Schweiz

Beiträge aus Anlass des 100-Jahr-Jubiläums des Zollanschlussvertrags

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft

Die Stiftung Fürstlicher Kommerzienrat Guido Feger
unterstützt die Aktivitäten des Liechtenstein-Instituts zum
Jubiläum 100 Jahre Zollanschlussvertrag Liechtenstein–Schweiz.
Die Herausgeberschaft und der Verlag danken für diese
Unterstützung.

Die Verantwortung für den Inhalt der einzelnen Beiträge liegt bei den Autor/innen.

© 2024 Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft
Verlagsleitung: Dr. Emanuel Schädler, St. Luziweg 2, LI - 9487 Gamprin-Bendern

ISBN 978-3-7211-1103-3

Satz, Gestaltung: Atelier Silvia Ruppen, Vaduz | Druck: Gutenberg AG, Schaan |
Bindung: Buchbinderei Thöny AG, Vaduz

Inhaltsübersicht

Einleitung: Der Zollanschlussvertrag von 1923 als Wendepunkt der liechtensteinisch-schweizerischen Beziehungen
Georges Baur / Christian Frommelt / Fabian Frommelt 9

Holprige Wege zum Zollanschlussvertrag vom März 1923
Rupert Quaderer 37

Der Zollanschlussvertrag von 1923 und die liechtensteinische «nationale» Identität
Cornelius Goop 61

Das Recht der Hausdurchsuchung durch «fremde» Staatsorgane aufgrund des liechtensteinischen Zollanschlussvertrages mit der Schweiz von 1923
Lukas Ospelt 93

Postvertrag, Zollanschlussvertrag und ihre Abänderungen im Vergleich
Patricia M. Schiess Rütimann 131

Zur Geschichte des Umweltrechts in Liechtenstein
Cyrus Beck 161

Same but different: Politische Kultur in der Schweiz und Liechtenstein
Thomas Milic 195

Das Frauenwahlrecht in Liechtenstein und in der Schweiz: Menschenrechte als Abstimmungsgegenstand – oder als Werkzeuge der Demokratie?
Beat Ospelt 217

Liechtenstein und die angrenzende Ostschweiz: funktional integriert, administrativ getrennt
Philippe Rochat 251

Liechtenstein als Vertragspartei von Freihandelsabkommen
Georges Baur 279

Wirtschaftliche Integration Liechtensteins und der Zollanschlussvertrag mit der Schweiz
Andreas Brunhart / Martin Geiger 317

Die Beziehungen zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweiz – der Versuch einer Systematik
Christian Frommelt / Georges Baur / Patricia M. Schiess Rütimann / Fabian Frommelt 363