

Patricia M. Schiess Rütimann

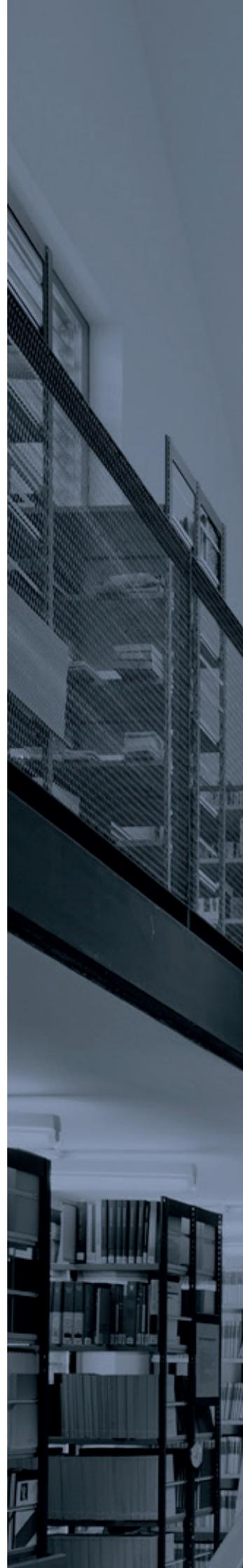
DIE KOMPETENZEN DER GEMEINDEN BEI DER VERLEIHUNG DES STAATSBÜRGER- RECHTS

Ein Rechtsvergleich zwischen Liechtenstein
und der Schweiz

Vorabdruck
November 2017



LIECHTENSTEIN-INSTITUT



Dieser Beitrag erscheint als Vorabdruck aus der Publikation:

Liechtenstein-Institut (Hg.) (i.Ersch.): Gemeinden – Geschichte, Entwicklung, Bedeutung.

Die Publikation ist hervorgegangen aus der vom Liechtenstein-Institut im Herbst 2016 durchgeführten Vortragsreihe «Gemeinden – Geschichte, Entwicklung, Bedeutung».

Zur Autorin

Prof. Dr. iur. Patricia M. Schiess Rütimann

2010 Habilitation an der Universität Zürich; 2015 Master of Public Administration (M.P.A.) Wissenschaftsmanagement an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer; seit Juli 2013 Forschungsbeauftragte am Liechtenstein-Institut in Bendern. Mitautorin des Online-Kommentars zur liechtensteinischen Verfassung (www.verfassung.li) sowie Verfasserin zahlreicher Publikationen zum öffentlichen Recht der Schweiz und Liechtensteins.

© Liechtenstein-Institut, Bendern
November 2017

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

I. Einleitung¹

Dieser Beitrag untersucht die Aufgaben und Kompetenzen der Gemeinden im Rahmen der Verleihung der Staatsangehörigkeit. Wie sich zeigen wird, kommt dem Entscheid der Gemeinden in Liechtenstein und der Schweiz für diejenigen Ausländerinnen und Ausländer grosse Bedeutung zu, die das ordentliche Einbürgerungsverfahren durchlaufen. In Liechtenstein sind dies nur wenige Personen,² während in der Schweiz über 70% der Einbürgerungen im ordentlichen Verfahren erfolgen.³

Das ordentliche Einbürgerungsverfahren gelangt dann zur Anwendung, wenn der Bewerber oder die Bewerberin nicht in den Personenkreis fällt, der von der erleichterten Einbürgerung profitieren kann. Dieser privilegierte Kreis ist in Liechtenstein grösser als in der Schweiz. In Liechtenstein können sich nämlich ausländische Ehegattinnen und gatten respektive eingetragene Partnerinnen und Partner, Personen mit längerfristigem Wohnsitz und in Liechtenstein geborene junge Staatenlose sowie staatenlose Kinder erleichtert einbürgern lassen. Sofern sie die übrigen Voraussetzungen erfüllen, haben sie einen Anspruch auf Einbürgerung. Das Verfahren wird durch die Regierung geführt, es findet keine Bürgerabstimmung in der Gemeinde statt.⁴ In der Schweiz gelangt das erleichterte Verfahren nur auf Ehegattinnen und Ehegatten sowie auf staatenlose Kinder zur Anwendung sowie neu auf Personen der dritten Generation. Dies erklärt den hohen Anteil an ordentlichen Einbürgerungsverfahren in der Schweiz.

Seit das schweizerische Bundesgericht im Jahr 2003 die Einbürgerung als Akt der Rechtsanwendung qualifizierte,⁵ kam es zu Revisionen im Bund und in den Kantonen sowie zu einer Reihe von Urteilen, welche die Verfahren und die von den Gemeinden verlangten Einbürgerungsvoraussetzungen überprüften.

Wegen der Ähnlichkeiten in der Konzeption des Bürgerrechts treten die Unterschiede zwischen dem liechtensteinischen und dem revidierten schweizerischen Recht umso stärker zutage. In beiden Staaten stellt sich die Frage, wie die Ablehnung von Gesuchen durch die Gemeinden legitimiert werden kann, wenn zuvor umfangreiche Abklärungen über die Einbürgerungswilligen durch das Land respektive durch den Kanton oder ein kommunales Organ erfolgt sind.

Die im Folgenden angegebenen Gesetzesbestimmungen des Schweizer Bürgerrechtsgesetzes beziehen sich auf das totalrevidierte Bürgerrechtsgesetz vom 20. Juni 2014 (im Folgenden abgekürzt als BüG-CH 2014).⁶ Es wird am 1. Januar 2018 in Kraft treten. Überdies hiessen die Stimmberechtigten am 12. Februar 2017 eine Verfassungsänderung gut, die Art. 38 Abs. 3 BV⁷ ergänzt. Mit ihr erhält der Bund die Kompetenz, die erleichterte Einbürgerung von Personen der dritten Ausländergeneration zu regeln.⁸ Neu werden somit nicht mehr

1 Dieser Text ist die ergänzte Version des in Balzers gehaltenen Vortrags vom 29. November 2016 «Gemeindebürgerrecht – Staatsbürgerrecht» im Rahmen der Vortragsreihe «Gemeinden – Geschichte, Entwicklung, Bedeutung» des Liechtenstein-Instituts. Herzlicher Dank an Julia Kindle, Nendeln, für die im Sommer 2016 vorgenommenen Recherchen zum liechtensteinischen und schweizerischen Recht.

2 Amt für Statistik (2016, S. 6 und S. 12): Ordentliche Verfahren: 1970–1980: 224 Personen, 1981–1990: 264 Personen, 1991–2000: 81 Personen, 2001–2005: 44 Personen, 2006–2010: 30 Personen, 2011–2014: 4 Personen; 2014: 14 Personen. 2015 wurden 19 Personen ordentlich eingebürgert. Das entspricht 17,0% aller 112 Eingebürgerten. Zur historischen Entwicklung siehe Sochin D'Elia (2017, S. 10 f.).

3 2011 wurden in der Schweiz 36'012 Personen eingebürgert, 2012 33'500 Personen, 2013 34'061 Personen, 2014 32'836 Personen, 2015 40'689 Personen: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/erwerb-schweizer-buergerrecht-doppelbuerger.html>. Die ordentlichen Einbürgerungen machten zwischen 72,2% und 77,1% am Total der Einbürgerungen aus.

4 Siehe Kapitel IV.

5 Siehe hierzu Kapitel VII.

6 Das Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (BüG) vom 20. Juni 2014 findet sich in AS 2016 S. 2561 ff.

7 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

8 Der Verfassungstext findet sich in BBl 2016 S. 7581. Die Revision des BüG-CH 2014, mit welcher der neue Art. 38 Abs. 3 lit. a BV umgesetzt wird, war vom Parlament bereits am 28. und 29. September 2016 verabschiedet

die Gemeinden über die Einbürgerung der unter die betreffenden Bestimmungen fallenden jungen Menschen der dritten Generation beschliessen.

II. Die Voraussetzungen für alle Einbürgerungen in Liechtenstein

Für den Erwerb des liechtensteinischen Landesbürgerrechts braucht es das Bürgerrecht einer liechtensteinischen Gemeinde.⁹ Das Bürgerrechtsgesetz vom 4. Januar 1934 (BüG-FL)¹⁰ nennt seit 2008¹¹ für jede Person dieselben materiellen Voraussetzungen,¹² unabhängig davon, ob die Einbürgerung im erleichterten oder ordentlichen Verfahren erfolgt. Gemäss § 4b BüG-FL muss jede Gesuchstellerin und jeder Gesuchsteller einen guten Leumund¹³ und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit aufweisen.¹⁴ § 4b Abs. 1 Bst. e BüG-FL verlangt, dass «der Lebensunterhalt des Bewerbers hinreichend gesichert ist».¹⁵ § 4c BüG-FL setzt überdies die Kenntnis der deutschen Sprache und Grundkenntnisse der Rechtsordnung sowie des staatlichen Aufbaus Liechtensteins voraus. Für die Vorbereitung auf den von § 4c Abs. 6 BüG-FL vorgeschriebenen Staatskundetest¹⁶ hat die Landesverwaltung ein Skriptum und Testfragen zusammengestellt.¹⁷ Zudem müssen sämtliche Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller erklären, auf ihre bisherige Staatsbürgerschaft zu verzichten,¹⁸ oder den Nachweis beibringen, dass eine solche Erklärung nach ihrem Heimatrecht unwirksam ist.¹⁹

Zur ordentlichen Einbürgerung²⁰ äussern sich §§ 6 bis 12 BüG-FL. Abgesehen vom Erfordernis des zehnjährigen Wohnsitzes²¹ (§ 6 Abs. 1 Bst. d BüG-FL) finden sich in diesen

worden.

- 9 Siehe § 2 BüG-FL: «Jeder Landesbürger muss in einer Gemeinde des Fürstentums Liechtenstein Bürger sein, (...)» und Art. 14 Satz 1 GemG: «Jeder Landesbürger muss Bürger einer Gemeinde sein, (...)» Siehe auch Schiess Rütimann, Kommentar zu Art. 30 LV Kapitel III.A. und zur historischen Entwicklung der Verknüpfung Sochin D'Elia (2014, S. 7 f.).
- 10 Gesetz vom 4. Januar 1934 über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes (Bürgerrechtsgesetz; BüG; LGBl. 1960 Nr. 23 LR 151.0). Im Folgenden BüG-FL genannt.
- 11 LGBl. 2008 Nr. 306.
- 12 Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung dieser Voraussetzungen siehe Schiess Rütimann, Kommentar zu Art. 30 LV Kapitel IV.A.
- 13 Siehe VGH 2014/027 Erw. 3. Auf VGH 2008/155 war noch das vor der Revision vom 17. September 2008 gültige Recht anzuwenden.
- 14 Zur Verfassungsmässigkeit des Erfordernisses der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit siehe StGH 2014/066 Erw. 3.5: «Im Lichte des Willkürverbots und des Gleichheitssatzes ist es sachlich vertretbar, wenn der Gesetzgeber die Einbürgerung von Personen ablehnt, welche eine ungünstige Prognose hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit haben. Es erscheint auch vertretbar, hierfür (nur) auf den Zeitraum der letzten drei Jahre vor der (rechtskräftigen) Entscheidung über den Einbürgerungsantrag abzustellen. [...] Denn liechtensteinische Staatsangehörige können anders als Ausländer in keinem Fall ausgewiesen werden, [...]»
- 15 § 4b Abs. 3 BüG-FL präzisiert wie folgt: «Der Lebensunterhalt gemäss Abs. 1 Bst. e ist dann hinreichend gesichert, wenn feste und regelmässige eigene Einkünfte aus Erwerb, Einkommen, gesetzlichen Unterhaltsansprüchen oder Versicherungsleistungen zum Entscheidungszeitpunkt für die letzten drei Jahre nachgewiesen werden, die eine Lebensführung ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfeeleistungen der Behörden für die Zukunft ermöglichen und der Höhe nach den Richtsätzen der Sozialhilfegesetzgebung entsprechen.»
- 16 Siehe hierzu die Verordnung vom 2. Dezember 2008 über den Nachweis der Sprachkenntnisse und der Staatskundeprüfung für die Aufnahme ins Landesbürgerrecht (LGBl. 2008 Nr. 308 LR 151.011).
- 17 Siehe auf der Website des Ausländer- und Passamtes die Ausführungen in der Rubrik «Staatskunde-Test»: <http://www.llv.li/#/12322?scrollto=true>.
- 18 Wie StGH 2010/044 (siehe v.a. Erw. 6.3.3 ff.) zeigt, schränkt der Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit die Behörden bei der Aberkennung der liechtensteinischen Staatsangehörigkeit ein.
- 19 Siehe § 5 Abs. 1 Bst. c BüG-FL, § 5a Abs. 1 Bst. c BüG-FL, § 6 Abs. 1 Bst. c BüG-FL, § 7 Bst. i BüG-FL; Wanger (2012, Rz. 13). Kritisch zum Verbot der doppelten Staatsangehörigkeit: Schiess Rütimann, Kommentar zu Art. 30 LV Kapitel V.D.1. Die Schweiz schuf das Verbot des Doppelbürgerrechts mit der Revision vom 23. März 1990 (AS 1990 S. 1036; Aufhebung von Art. 17) ab.
- 20 Im ordentlichen Verfahren wird eingebürgert, wer weder mit einem liechtensteinischen Staatsangehörigen verheiratet ist noch mit einem solchen eine eingetragene Partnerschaft führt und wer noch nicht seit dreissig Jahren seinen ordentlichen Wohnsitz in Liechtenstein hat. Überdies fallen staatenlose Kinder und staatenlose junge Erwachsene, die in Liechtenstein geboren wurden, ebenfalls nicht ins ordentliche Verfahren.
- 21 Zum Wohnsitz von Flüchtlingen siehe VGH 2015/094 Erw. 4 und 5. Zum Wohnsitz von Familienangehörigen schweizerischer Grenzwächter siehe StGH 2011/96.

Bestimmungen keine materiellen Voraussetzungen. § 6 Abs. 1 Bst. b BüG-FL erklärt die Gemeinden zuständig für die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht. Die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller müssen nämlich im ordentlichen Verfahren «nachweisen, dass ihnen die Aufnahme in den Heimatverband einer liechtensteinischen Gemeinde» zugesichert ist.. In § 12 BüG-FL erfolgt der Hinweis, dass die von den Gemeinden gutgeheissenen Gesuche der Zustimmung von Landtag und Landesfürst bedürfen.²²

III. Das ordentliche Verfahren in Liechtenstein

Einschlägig sind für die ordentliche Einbürgerung Art. 16 lit. d GemG²³ und Art. 21 GemG. Letzterer bekräftigt das Recht der Gemeinden, «einem ausländischen Staatsbürger die Aufnahme als Gemeindebürger für den Fall der Verleihung des liechtensteinischen Landesbürgerrechts zuzusichern und ihn bei Erfüllung dieser Voraussetzung als Gemeindebürger aufzunehmen» (Abs. 1). Er erklärt «die in der Gemeinde wohnhaften Gemeindebürger» für den Entscheid über die Aufnahme zuständig (Abs. 3). Den Entscheid treffen somit diejenigen liechtensteinischen Staatsangehörigen, die über das Gemeindebürgerrecht ihrer Wohnsitzgemeinde verfügen,²⁴ und zwar in einer Urnenabstimmung. Die Stimmberechtigten erhalten einen Stimmzettel, auf dem sie «Ja» oder «Nein» ankreuzen. Gegen ihren Entscheid gibt es kein ordentliches Rechtsmittel.²⁵ Soweit ersichtlich, wurde betreffend ordentliche Einbürgerungen noch nie Beschwerde geführt.²⁶ Würde in einem konkreten Fall die Verletzung verfassungsmässiger Rechte geltend gemacht, stellte sich dem StGH die Frage, ob er die Beschwerde entgegennehmen²⁷ und gutheissen könnte.²⁸

Bevor die Einbürgerungsgesuche an die Gemeinden überwiesen werden, prüft das Zivilstandsamt wie im erleichterten Verfahren²⁹, ob die vom BüG-FL genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Das Land kann den Gemeinden keine Frist setzen, innert der sie die Gesuche den Stimmberechtigten vorzulegen haben. Wählen die Gemeinden für die Abstimmung ein Datum, an dem auch über andere Vorlagen zu befinden ist, kann dies den Einbürgerungsgesuchen Aufmerksamkeit und eine hohe Stimmbeteiligung verschaffen. Andererseits bedeutet die freie Terminsetzung, dass die Einbürgerungswilligen nicht im Voraus wissen, wann über ihr Gesuch entschieden wird.

IV. Das erleichterte Verfahren in Liechtenstein

Das erleichterte Verfahren gestaltet sich für alle drei Konstellationen (Ehe/eingetragene Partnerschaft, längerfristiger Wohnsitz³⁰ und Staatenlosigkeit) gleich.

22 Für Landtag und Landesfürst sind für die letzten Jahre keine Ablehnungen bekannt. Auch Landtag und Landesfürst sind bei der Beurteilung der Gesuche an die Grundrechte gebunden: Schiess Rütimann, Kommentar zu Art. 30 LV Kapitel V.C.7.

23 Gemeindegesetz vom 20. März 1996 (GemG, LGBL 1996 Nr. 76 LR 141.0). «Art. 16 GemG Das Gemeindebürgerrecht wird erworben: Bst. d) durch Aufnahme im ordentlichen Verfahren.»

24 Bei der Diskussion über die Bedeutung und Sinnhaftigkeit des Instituts des Gemeindebürgerrechts zeigten verschiedene Landtagsabgeordnete und der Regierungschef-Stellvertreter die Bereitschaft für eine dahingehende Änderung, dass sämtliche in der Gemeinde wohnhaften Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner stimmberechtigt sein sollten: Landtagsprotokoll 2014, S. 2284-2297 (Protokoll vom 3. Dezember 2014). Ein entsprechender Vorstoss wurde bis heute nicht eingebracht.

25 Zur Begründung hierfür siehe Schiess Rütimann, Kommentar zu Art. 30 LV Kapitel V.C.2.

26 Wie Fn. 38 zeigt, ergingen mehrere Entscheide zu Einbürgerungen im erleichterten Verfahren.

27 Bejahend: Schiess Rütimann, Kommentar zu Art. 30 LV Kapitel V.C.6.

28 Bejahend: Schiess Rütimann, Kommentar zu Art. 30 LV Kapitel V.C.3 und 5.

29 Zum erleichterten Verfahren siehe Kapitel IV.

30 Längerfristiger Wohnsitz meint gemäss § 5a Abs. 1 Bst. a BüG-FL einen ordentlichen Wohnsitz von 30 Jahren, wobei die Jahre von der Geburt bis zum 20. Lebensjahr doppelt gezählt werden. § 5a BüG-FL wurde im Jahr 2000 eingeführt: LGBL 2000 Nr. 141.

Gemäss Gesetz ist der Antrag bei der Regierung einzureichen.³¹ Sie entscheidet, nachdem sie überprüft hat, ob die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, nach Anhörung der betreffenden Gemeinde^{32,33} Gestützt auf § 22c BüG-FL hat die Regierung das Zivilstandsamt mit verschiedenen Aufgaben betraut.³⁴ Wie in VGH 2014/027 Erw. 2 festgehalten, obliegt der Entscheid jedoch einzig der Regierung.³⁵

Gestützt auf § 22b BüG-FL kann gegen Entscheidungen und Verfügungen der Regierung Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof erhoben werden. Gegen seine Entscheide ist, sofern die Verletzung eines verfassungsmässigen Rechtes geltend gemacht wird, die Beschwerde an den Staatsgerichtshof zulässig. In den letzten Jahren wurden mehrere Beschwerden gegen ablehnende Entscheide der Regierung erhoben.³⁶

V. Die von den liechtensteinischen Gemeinden im ordentlichen Verfahren anzuwendenden Kriterien

A. Abhängigkeit der Kriterien von der Funktion des Bürgerrechts

Materielle Kriterien für den Entscheid der Stimmberechtigten nennt das Gesetz nicht. Wohl aber sind die Gemeinden zu einem rechtsstaatlich korrekten Verfahren und zur Achtung der Grundrechte der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller verpflichtet. Die Stimmberechtigten müssen die Gesuche rechtsgleich, diskriminierungs- und willkürfrei beurteilen.³⁷ Es stellt sich deshalb die Frage, welche Argumente sie vorbringen dürfen gegen Personen, die gemäss Zivilstandsamt die in Kapitel II genannten Voraussetzungen erfüllen.³⁸

Da §§ 4b und 4c BüG-FL detailliert abgefasst sind und in den Materialien (ohne allerdings das ordentliche Verfahren zu erwähnen³⁹) von einem «geschlossenen System»⁴⁰ gesprochen wird, haben die Gemeinden meines Erachtens in den von §§ 4b und 4c BüG-FL genannten Bereichen Leumund, wirtschaftliche Verhältnisse, Sprach- und Staatskundekenntnisse keine Prüfungskompetenz^{41,42} Weil die Materialien zur Revision von 2008, mit

31 § 5 Abs. 5, § 5a Abs. 5, § 5b Abs. 6 BüG-FL.

32 Ob Einwände erhoben werden, beschliesst der Gemeinderat.

33 § 5 Abs. 6, § 5a Abs. 6, § 5b Abs. 7 BüG-FL.

34 Verordnung vom 15. April 1997 über die Delegation von Geschäften nach dem Gesetz über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechts, (...), (LGBl. 1997 Nr. 97 LR 172.011.14).

35 VGH 2014/027 Erw. 2: «Aus einem Vergleich des Wortlautes von § 5a Abs. 5 und 6 BüG-FL einerseits und des Wortlautes von Art. 1 der genannten Delegationsverordnung andererseits ist ersichtlich, dass die Regierung die Geschäfte der Entgegennahme eines Einbürgerungsantrages (...), der Überprüfung des Antrages auf Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen, (...), nicht aber die Entscheidung über die Aufnahme in das Landes- und Gemeindebürgerrecht (...) an das Zivilstandsamt delegiert hat.»

36 StGH 2014/066 (ungünstige Prognose zur Selbsterhaltungsfähigkeit), StGH 2011/096 und VGH 2015/094 (kein ordentlicher Wohnsitz), VGH 2014/027 (Verurteilungen noch nicht getilgt) und VGH 2008/155 (mensenrechtswidrige Verurteilung im Ausland).

37 Schiess Rütimann, Kommentar zu Art. 30 LV Kapitel V.C.5. Offen gelassen von Wanger (2012, Rz. 19).

38 Bei der Diskussion der Bedeutung und Sinnhaftigkeit des Instituts des Gemeindebürgerrechts wurde die Ungleichbehandlung von Liechtensteiner Bürgerinnen und Bürgern kritisiert, nicht aber die Tatsache, dass sich Ausländerinnen und Ausländer im ordentlichen Verfahren einer Gemeindeabstimmung stellen müssen. Landtags-Protokolle (LTP) 2014, S. 2284–2297 (Protokoll vom 3. Dezember 2014). Der einzige Abgeordnete, der sich zur ordentlichen Einbürgerung äusserte, verstieg sich zur Behauptung, es gebe «praktisch keine Absagen mehr»: Abgeordneter Johannes Kaiser, LTP 2014, S. 2294.

39 Zur ordentlichen Einbürgerung sagt BuA Nr. 80/2008 S. 91 lediglich: «Als alleinige Entscheidungsträger fungieren hierfür im Rahmen einer Urnenabstimmung basierend auf dem Anspruch der Gemeindebürger auf Ausübung ihres Stimmrechtes im Sinne der direkten Demokratie die in der massgebenden Gemeinde wohnhaften Gemeindebürger. (...) Nach Ansicht der Regierung hat sich diese Form der Einbürgerung (...) gut bewährt und wird darüber hinaus auch nur von wenigen Einbürgerungswilligen genutzt.»

40 BuA Nr. 80/2008 S. 78.

41 Davon scheint auch BuA Nr. 80/2008 S. 78 auszugehen: «(...) weil die Verleihungsvoraussetzungen und Hindernisse umfassend im § 4b als objektiv messbare Kriterien definiert und abschliessend aufgezählt worden sind.»

42 Anlässlich der Revision vom 17. September 2008 wurde bei der Erörterung von §§ 4b und 4c BüG-FL nicht ausgeführt, ob es sich um abschliessende Voraussetzungen handelt. Deutlich wurde einzig (siehe BuA Nr. 80/2008,

welcher §§ 4b und 4c BüG-FL eingeführt wurden, die Autonomie der Gemeinden im ordentlichen Verfahren ausdrücklich erwähnten,⁴³ darf das Gesetz aber auch nicht so ausgelegt werden, dass die Gemeinden jedes Gesuch, das diese Voraussetzungen erfüllt, gutheissen müssen.

Soll die Beurteilung nicht willkürlich sein, braucht sie einen Bezug zu den Funktionen des Gemeindebürgerrechts. Gemäss Art. 15 GemG vermittelt dieses «namentlich das Recht auf Mitwirkung bei der Aufnahme von Bürgern anderer Gemeinden⁴⁴ und von ausländischen Staatsbürgern ins Gemeindebürgerrecht und den Anspruch auf Ausstellung eines Heimatscheines». Das Wahl- und Stimmrecht in den übrigen Gemeindeangelegenheiten hängt demgegenüber gemäss Art. 111 LV⁴⁵ vom Landesbürgerrecht ab. Wie die Untersuchung von Peter Bussjäger gezeigt hat, entfaltet das Gemeindebürgerrecht – abgesehen von der Entscheidung über die Verleihung des Gemeindebürgerrechts – praktisch keine weiteren Wirkungen.⁴⁶ Dient es nur als «Eintrittsticket»⁴⁷ für das Landesbürgerrecht, so hat die Funktion der Staatsangehörigkeit als Prüfmassstab zu gelten. Von den Einbürgerungswilligen eine besondere Verbindung zur Gemeinde zu verlangen, wäre deshalb meiner Meinung nach nicht zulässig.

Sieht man die Angehörigen eines Staates als Gemeinschaft, die im Dialog Entscheide über die Zukunft des Staates trifft und den Lebensraum vor Ort gestaltet, so ist die Verweigerung des Bürgerrechts an Personen gerechtfertigt, deren Lebensmittelpunkt z. B. wegen Arbeitstätigkeit, umfangreichen Grundbesitzes, Militärdienst oder zeitintensiver Engagements im Ausland, nicht in Liechtenstein liegt. Ebenso wäre es meiner Meinung nach gerechtfertigt, Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern die Einbürgerung zu verweigern, die das Land verlassen wollen, ohne in absehbarer Zeit wieder zurückzukehren,⁴⁸ oder die erklären, von den politischen Rechten und sonstigen Mitwirkungsmöglichkeiten (in Kommissionen, Vereinen, in der Nachbarschaft etc.) grundsätzlich keinen Gebrauch machen zu wollen.⁴⁹

B. Integration als Kriterium?

Anders als in der Schweiz⁵⁰ sprechen weder BüG-FL noch GemG von Integration,⁵¹ und auch in der Rechtsprechung ist Integration kein Thema. Auf eine entsprechende Bestimmung⁵²

S. 38 f., sowie BuA Nr. 96/2008, S. 8 f.) dass §§ 4b und 4c BüG-FL garantieren sollten, dass im erleichterten Verfahren niemand mehr ohne guten Leumund eingebürgert wird.

43 BuA Nr. 80/2008 S. 90–93.

44 Gemäss § 40 Abs. 2 lit. o GemG entscheiden nicht die in der Gemeinde wohnhaften Gemeindebürgerinnen und Gemeindebürger in einer Bürgerabstimmung über die Einbürgerung von liechtensteinischen Bewerberinnen und Bewerbern, sondern der Gemeinderat.

45 Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921 (LGBL 1921 Nr. 15 LR 101).

46 Bussjäger (2014, S. 7, S. 9–11).

47 Sochin D'Elia (2014, S. 9) bezeichnete das Gemeindebürgerrecht bereits für die Zeit nach 1864 als «Nadelöhr zur Erlangung der liechtensteinischen Staatsbürgerschaft».

48 Gemäss Mey (2016, S. 340) wollen sich junge Menschen mit der Einbürgerung unter anderem die Möglichkeit sichern, nach einem Auslandsaufenthalt in die Schweiz zurückkehren zu können.

49 Dieses Kriterium knüpft am Argument von Wanger (2012, Rz. 7) an, dass die Staatsangehörigkeit «primär als Mittel zur Bestimmung des Staatsvolkes gesehen werden muss» und Verfassung und Gesetz dem Volk eine Vielzahl von (politischen) Rechten gewährleisten.

50 Siehe Kapitel IX.A.

51 § 4b Abs. 1 Bst. d BüG-FL verlangt lediglich, dass «der Bewerber nach seinem bisherigen Verhalten Gewähr dafür bietet, dass er zum Land Liechtenstein bejahend eingestellt ist und weder eine Gefahr für die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit darstellt noch andere in Art. 8 Abs. 2 EMRK genannte öffentliche Interessen gefährdet».

52 § 4d BüG-FL: «Bei Entscheidungen (...) ist das Gesamtverhalten des Bewerbers im Hinblick auf das allgemeine Wohl, die öffentlichen Interessen und das Ausmass seiner Integration zu berücksichtigen. Zu dieser zählt insbesondere die Orientierung des Bewerbers am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Liechtenstein sowie an den Grundwerten eines europäischen demokratischen Staates und seiner Gesellschaft.» Der Vernehmlassungsbericht (siehe Fn. 54 S. 29) umschrieb die Integration wie folgt: «Integration im Sinne dieser Bestimmung stellt nicht alleine auf die Umstände des § 4c ab, sondern berücksichtigt selbstverständlich

hatte die Regierung 2008 nach Kritik in der Vernehmlassung⁵³ verzichtet. Sie begründete den Verzicht unter anderem damit, «dass dieser Paragraph eigentlich nicht notwendig ist, weil die Verleihungsvoraussetzungen und Hindernisse umfassend im § 4b [BüG-FL] als objektiv messbare Kriterien definiert und abschliessend aufgezählt worden sind. Aus diesem Grund ist von der Notwendigkeit einer nur schwer zu überprüfenden und zu vollziehenden Interpretationsmaxime Abstand zu nehmen und mit dem geschlossenen System von § 4b und § 4c [BüG-FL] das Auslangen zu finden.»⁵⁴

Trotzdem verlangte die Regierung in BuA Nr. 80/2008 S. 44 von Einbürgerungswilligen die Integration, ohne diese zu definieren. Sie ging davon aus, dass sich die Integration im Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit manifestiert: «Deshalb ist es nötig, auch weiterhin zu verlangen, dass ein ausländischer Bewerber [...] auf seine bisherige Staatsangehörigkeit verzichtet. Dies [...] um sicherzugehen, dass wirklich nur integrierte Ausländer ins Landesbürgerrecht aufgenommen werden.»⁵⁵ Meines Erachtens kann dies so ausgelegt werden, dass Integration vorliegt, wenn ein Gesuchsteller oder eine Gesuchstellerin alle in §§ 4b ff. BüG-FL genannten Voraussetzungen erfüllt. Entsprechend dürften die Gemeinden seine respektive ihre «Orientierung [...] am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Liechtenstein»⁵⁶ nicht prüfen.

Folgt man dieser Auffassung, bleibt für die Gemeinden – abgesehen von den genannten Konstellationen, in denen Gesuchstellende ihren Lebensmittelpunkt nicht in Liechtenstein haben – kein Raum, Gesuche abzulehnen. Es stellt sich deshalb die Frage, welchen Nutzen der Einbezug der Stimmberechtigten zeitigen soll, wenn ihnen das Landesrecht keinen Spielraum belässt. Für eine Klärung zu sorgen, ist Aufgabe des Gesetzgebers. Solange Art. 110 Abs. 2 Bst. d LV und Art. 12 Abs. 2 Bst. c GemG nicht geändert werden, wäre es unzulässig, das Gemeindebürgerrecht abzuschaffen und den Gemeinden alle Entscheidungsmöglichkeiten bei der Verleihung des Bürgerrechts zu entziehen.⁵⁷

VI. Gemeinsamkeiten von Liechtenstein und der Schweiz bis 2003

Die aktuelle Rechtslage in Liechtenstein und die Situation in der Schweiz bis zu den beiden Bundesgerichtsentscheiden von 2003 gleichen sich stark.

In beiden Staaten ist die Staatsangehörigkeit abhängig vom Vorliegen eines Gemeindebürgerrechts.⁵⁸ Beide Staaten kennen – je nach Situation der Gesuchstellerinnen und -steller – ordentliche und erleichterte Verfahren. Sowohl in Liechtenstein als auch in der Schweiz haben Ausländerinnen und Ausländer ohne familiäre Beziehung zu Einheimischen – abgesehen von Staatenlosigkeit und (in Liechtenstein) längerfristigem Wohnsitz – keinen Anspruch auf die Einbürgerung. Einen Anspruch auf Verleihung des Bürgerrechts für alleingesessene Ausländerinnen und Ausländer (siehe den im Jahr 2000 eingefügten § 5a BüG-FL)

seine Einbindung in das öffentliche Leben und in das soziale Umfeld. Bei unbescholtenen sich bewerbenden Personen wird in der Regel von einer entsprechenden Integration auszugehen sein, wenn diese einer selbstständigen oder unselbstständigen Beschäftigung nachgehen und keine Hinweise auf fundamentalistisches, staatsfeindliches oder menschenverachtendes Gedankengut zu finden sind.»

53 Vernehmlassungsbericht der Regierung betreffend die Abänderung des Gesetzes über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes (Integration und Erweiterte Verleihungsvoraussetzungen und hindernisse, Findelkinder sowie Staatenlose). Vernehmlassungsfrist bis 31. August 2007.

54 BuA Nr. 80/2008 S. 78.

55 BuA Nr. 80/2008 S. 45.

56 So die Formulierung in § 4d Vernehmlassungsvorlage (siehe Fn. 54).

57 Schiess Rütimann, Kommentar zu Art. 110 LV Kapitel IX.C.2: Es wäre zulässig, das Gemeindebürgerrecht abzuschaffen, wenn dafür den Gemeinden ein Mitbestimmungsrecht bei der Verleihung des Landesbürgerrechts gewährt würde. Siehe auch Bussjäger (2014, S. 14).

58 Die Verleihung des Kantonsbürgerrechts ist entscheidend für die Verleihung der schweizerischen Staatsangehörigkeit, siehe Art. 38 Abs. 2 BV, Art. 13 Abs. 2 und Art. 14 Abs. 3 BüG-CH 2014. Art. 37 Abs. 1 BV bringt demgegenüber die Dreistufigkeit des Bürgerrechts zum Ausdruck.

kennt das Schweizer Bundesrecht nicht. Wohl aber werden seit Langem die Jahre, welche Einbürgerungswillige als Kinder und Jugendliche in der Schweiz verbracht haben, doppelt gerechnet, so dass sich die Wohnsitzfrist verkürzt.⁵⁹ Überdies gewähren mehrere Kantone jungen Menschen einen Anspruch auf Einbürgerung, wenn sie in der Schweiz geboren sind und/oder die Schule besucht haben.⁶⁰

Bis zu den Urteilen von 2003 waren in vielen Kantonen für die Einbürgerungen im ordentlichen Verfahren kommunale Urnenabstimmungen üblich. Entscheide ohne Begründung und der fehlende Rechtsschutz der Gesuchstellerinnen und -steller wurden akzeptiert, weil die traditionelle Schweizer Lehre und Rechtsprechung die Einbürgerung als politischen Entscheid qualifizierte.⁶¹

Ein Unterschied zwischen Liechtenstein und der Schweiz bestand und besteht darin, dass die liechtensteinischen Gemeinden keine eigenen Rechtsnormen erlassen, während das Bundesrecht den Kantonen im Bereich der ordentlichen Einbürgerung einen erheblichen Gestaltungsspielraum belässt⁶² und die Kantone bestimmen, wie weit die Autonomie ihrer Gemeinden reicht.⁶³

VII. Die zwei bahnbrechenden Urteile des Schweizerischen Bundesgerichts vom 9. Juli 2003

A. Die Sachverhalte und die wichtigsten Ergebnisse von BGE 129 I 217 und BGE 129 I 232

Am 9. Juli 2003 fällte das Bundesgericht zwei bahnbrechende Urteile.⁶⁴ In BGE 129 I 232 musste das Gericht die Volksinitiative der SVP der Stadt Zürich «Einbürgerungen vors Volk!» prüfen. Das Gemeindeparlament der Stadt Zürich hatte sie für ungültig erklärt. Die Initiative wollte, dass nicht mehr das Parlament über die Einbürgerungen entscheidet, sondern die Stimmberechtigten der Stadt Zürich mit Zürcher Bürgerrecht. BGE 129 I 232 Erw. 3.3 stellte fest: «Das Einbürgerungsverfahren ist kein Vorgang in einem rechtsfreien Raum: Auch wenn kein Anspruch auf Einbürgerung besteht, muss die zuständige Behörde die einschlägigen Verfahrensbestimmungen und den Anspruch der Bewerber auf mögliche Wahrung ihres Persönlichkeitsrechts, insbesondere im Bereich des Datenschutzes, beachten; sie darf weder willkürlich noch diskriminierend entscheiden. Sie muss ihr Ermessen – auch wenn es sehr weit ist – pflichtgemäss, nach Sinn und Zweck der Bürgerrechtsgesetzgebung ausüben. Es handelt sich somit materiell um einen Akt der Rechtsanwendung.»

Am 12. März 2000 hatten die Stimmberechtigten der Gemeinde Emmen LU an der Urne über 23 Einbürgerungsgesuche von insgesamt 56 Personen zu entscheiden. Sie bürgernten acht Gesuchsteller aus Italien ein und lehnten alle Gesuche von Personen aus Ex-

59 Art. 9 Abs. 2 BüG-CH 2014.

60 Siehe z. B. § 22 Abs. 1 Bürgerrechtsverordnung (BüV) des Kantons Zürich vom 25. Oktober 1978 (LS 141.11), BGE 136 I 309 und Verwaltungsgericht Kanton ZH, VB.2016.00409, Entscheid vom 9. November 2016. § 19 Abs. 1 Bst. b Gesetz des Kantons Solothurn vom 6. Juni 1993 über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (BGS 112.11). Art. 11a Loi du 7 novembre 1955 sur le droit de cité neuchâtelois (RSN 131.0). Art. 22 Loi du 28 septembre 2004 sur le droit de cité vaudois (RSV 141.11).

61 Zur traditionellen Rechtsauffassung siehe BGE 129 I 232 Erw. 3.3.

62 Dies gilt – wie in Kapitel IX.A ausgeführt – insbesondere für die Voraussetzung Integration, aber z. B. auch für die Wohnsitzvoraussetzungen. Siehe die Zusammenstellung der Unterschiede in EKM (Gestaltungsspielräume 2011, S. 52 f.). Art. 9 Abs. 1 Bst. a BüG-CH 2014 verlangt neu eine Niederlassungsbewilligung.

63 Auch im Kanton Genf, in dem die Leitung des Verfahrens der Kantonsregierung obliegt, wird eine Stellungnahme der betreffenden Gemeinde eingeholt. Weicht der Entscheid der kantonalen Regierung von ihr ab, ist die Gemeinde beschwerdeberechtigt: Art. 19 Loi sur la nationalité genevoise du 13 mars 1992 (rs/GE A 4 05).

64 Diggelmann/Vogler (2013, S. 374) nennen das «Anwachsen der Rationalitätserwartungen an den Staat» als Voraussetzungen für diese beiden Entscheide.

Jugoslawien ab.⁶⁵ Als der Regierungsrat des Kantons Luzern die Gemeindebeschwerde von fünf abgelehnten Bewerbern ablehnte, wandten sich diese ans Bundesgericht. Es bejahte in BGE 129 I 217 die Legitimation der Beschwerdeführer und konzentrierte sich im Folgenden auf die materielle Beurteilung der Ablehnungen. Seine Schlussfolgerungen lauteten: Die Stimmbürger handeln als Organ der Gemeinde und nehmen eine staatliche Aufgabe wahr, weshalb sie an die Grundrechte gebunden sind (siehe Art. 35 Abs. 2 BV⁶⁶). Es liegt eine unzulässige Diskriminierung (Art. 8 Abs. 2 BV) vor, weil die Gesuchsteller allein wegen ihrer Herkunft nicht eingebürgert werden.⁶⁷ Überdies wird die Begründungspflicht (Art. 29 Abs. 2 BV) verletzt, weil bei Abstimmungen an der Urne keine Begründung möglich ist.

B. Folgerungen für die Ausgestaltung der Einbürgerungsverfahren

Zum Verfahren durch die Gemeinden sagte BGE 129 I 232 in Erw. 3.4.3, ohne Begründungspflicht könne das Diskriminierungsverbot faktisch leer laufen. In Erw. 3.7 führte es aus: «Einbürgerungsentscheide unterliegen der Begründungspflicht gemäss Art. 29 Abs. 2 BV in Verbindung mit Art. 8 Abs. 2 BV. Eine Begründung ist jedoch bei Volksabstimmungen, die an der Urne erfolgen, systembedingt nicht möglich. Eine nachträgliche Begründung durch eine Gemeindebehörde kann diesen rechtsstaatlichen Mangel nicht ausgleichen. Es sind auch keine anderen Möglichkeiten ersichtlich, die fehlende Begründung von Einbürgerungsentscheiden an der Urne auszugleichen.»

In BGE 130 I 140 hatte das Bundesgericht Gelegenheit, die mit offenem Handmehr an Gemeindeversammlungen gefällten Einbürgerungsentscheide im Kanton Schwyz zu beurteilen. Es kam dabei in Erw. 5.3.6 zum Schluss: «Werden an der Gemeindeversammlung selbst Gründe für die Ablehnung einer konkreten Einbürgerung genannt und darüber unmittelbar im Anschluss an die Diskussion abgestimmt, so kann angenommen werden, dass die ablehnenden Gründe von der Mehrheit der Abstimmenden mitgetragen werden. In der Regel wird damit ein ablehnender Gemeindeversammlungsbeschluss hinreichend begründet werden können, so dass der abgelehnte Bewerber weiss, weshalb sein Gesuch abgewiesen wurde, und der Entscheid gegebenenfalls in einem Rechtsmittelverfahren überprüft werden kann [...]»⁶⁸ In einem Fall, in dem die kommunale Exekutive den Antrag auf Ablehnung von zwei Gesuchen gestellt und begründet hatte, ergab sich gemäss BGE 131 I 18 Erw. 3.1 die Begründung des negativen Beschlusses der Gemeindeversammlung aus der Antragsbegründung, obwohl sich an der Versammlung nur zwei Personen zu Wort meldeten, und zwar zugunsten der Gesuche. Findet hingegen an einer Versammlung zu einem zur Annahme empfohlenen Gesuch «keinerlei Diskussion statt, so fehlt es [...] an einer Begründung, und es kann eine solche in aller Regel auch im Nachhinein nicht erstellt werden [...]», hielt BGE 132 I 196 Erw. 3.1 fest.

65 Wie unterschiedlich vor 2003 die Verfahren und die Zahl der angenommenen Gesuche waren, zeigte: Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (2000, S. 31–74).

66 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

67 Diskriminierung aufgrund der Herkunft (aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei) konnten Hainmueller/Hangartner (2013, S. 170 und S. 177) gestützt auf die Daten aus 44 Schweizer Gemeinden mit geheimer Urnenabstimmung nachweisen.

68 Bestätigt unter anderem in BGE 138 I 305 Erw. 2.3 (Oberriet SG). Allgemein bestätigt in BGE 132 I 196 Erw. 3.1 (Burg AG), wobei das Bundesgericht in Erw. 3.3 zum Schluss kommt, dass die in der Versammlung vorgebrachten Argumente den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV nicht genügen.

VIII. Die Umsetzung der Vorgaben des Bundesgerichts

A. Vorgaben des Bundesrechts

Ausgehend von den Darlegungen des Bundesgerichts, machte sich der Gesetzgeber an die Revision des Bürgerrechtsgesetzes. Sie erfolgte mit der Teilrevision vom 21. Dezember 2007.⁶⁹ Die per 1. Januar 2018 in Kraft tretende Totalrevision⁷⁰ übernimmt die in der Teilrevision angepassten Bestimmungen wörtlich.⁷¹

Art. 15 Abs. 2 BüG-CH 2014 überlässt es dem kantonalen Recht, die Stimmberechtigten an einer Gemeindeversammlung über die Gesuche entscheiden zu lassen.⁷² Der Antrag, zwingend eine Verwaltungsbehörde mit den Einbürgerungen zu betrauen, hatte 2013 im Nationalrat keine Chance.⁷³ Art. 16 Abs. 2 BüG-CH 2014 lautet: «Die Stimmberechtigten können ein Einbürgerungsgesuch nur ablehnen, wenn ein entsprechender Antrag gestellt und begründet wurde.»

Art. 46 BüG-CH 2014 verlangt: «Die Kantone setzen Gerichtsbehörden ein, die als letzte kantonale Instanzen Beschwerden gegen ablehnende Entscheide über die ordentliche Einbürgerung beurteilen.» Art. 47 BüG-CH 2014 verweist für Beschwerden gegen letztinstanzliche Verfügungen der Kantone und gegen Entscheide der Verwaltungsbehörden des Bundes auf die Bestimmungen über die Bundesrechtspflege und erklärt die betroffenen Kantone und Gemeinden zur Beschwerde berechtigt. Wenn eine Gemeinde Gesuchstellerinnen und -steller nicht einbürgert, können Bund und Kantone die Entscheide nicht anfechten. Ausländervereine, Integrationsforen etc. haben kein Beschwerderecht, dürfen aber natürlich Beschwerdeführerinnen und -führer moralisch und finanziell unterstützen. Art. 83 lit. b BGG⁷⁴ schliesst die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten bei ordentlichen Einbürgerungen aus. Es darf demnach nur die subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 113 BGG erhoben werden. Mit ihr kann geltend gemacht werden, dass verfassungsmässige Rechte verletzt worden sind.⁷⁵

Wegen der Vorgaben des Bundes von 2007 mussten die Kantone ihre Normen anpassen.⁷⁶ Im Folgenden werden Liechtensteins Nachbarkantone St. Gallen und Graubünden näher betrachtet. Diese beiden Beispiele zeigen, dass die Kantone verschiedene Möglichkeiten haben. Entsprechend könnte Liechtenstein für Änderungen aus einem Fundus unterschiedlicher Lösungen schöpfen.

B. Umsetzung im Kanton St. Gallen

Im Kanton St. Gallen wurden die Vorgaben erst mit dem Gesetz vom 3. August 2010 über das St. Galler Bürgerrecht (BRG)⁷⁷ umgesetzt.⁷⁸ Seit dieser Totalrevision muss jede Gemeinde einen Einbürgerungsrat mit mindestens vier Mitgliedern einsetzen (Art. 3 Abs. 1 BRG).⁷⁹

69 AS 2008 S. 5911 ff.

70 Siehe Fn. 6.

71 Art. 15 Abs. 2 BüG-CH 2014 entspricht Art. 15a Abs. 2 BüG-CH 2007. Art. 16 BüG-CH 2014 entspricht Art. 15b BüG-CH 2007. Art. 46 und 47 BüG-CH 2014 entsprechen Art. 50 und 51 BüG-CH 2007.

72 Kritisch gegenüber Abstimmungen in Gemeindeversammlungen z.B. Raselli (2011, S. 601).

73 Amtliches Bulletin Nationalrat 2013, S. 261 f. (Sitzung vom 13. März 2013).

74 Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG, SR 173.110).

75 Siehe ausführlich Uebersax (2016, S. 180 f.)

76 Hainmueller/Hangartner (2015) weisen nach, dass die Erfolgchancen von Einbürgerungswilligen aus Staaten, die zuvor häufig von Ablehnungen betroffen waren, in denjenigen Gemeinden gestiegen sind, in denen nicht mehr in geheimer Urnenabstimmung entschieden wird.

77 Gesetz vom 3. August 2010 über das St. Galler Bürgerrecht (BRG, (sGS 121.1), in Kraft seit dem 1. Januar 2011.

78 Ein 2004 vom kantonalen Parlament verabschiedetes Bürgerrechtsgesetz (Abl. 2004, S. 2213 ff.) wurde in der Abstimmung vom 24. November 2004 abgelehnt, woraufhin die Regierung eine befristete Verordnung erlassen musste. Auf BGE 135 I 265 (Rheineck SG; Vorinstanz: GVP SG 2005 Nr. 1) war noch das alte Recht anwendbar.

79 Gemäss den Zahlen von Petkov/Schmid/Schumacher (2002, S. 95) für die Jahre 1991–1998 wurden an der Urne behandelte Einbürgerungsgesuche mehrheitlich abgelehnt.

Er stellt bei den ordentlichen Einbürgerungen den Sachverhalt fest und führt das Einbürgerungsgespräch mit den Gesuchstellerinnen und -stellern (Art. 17 BRG). Gestützt darauf beschliesst er über die Einbürgerung (Art. 19 BRG). Bei Gutheissung erfolgt eine öffentliche Auflage des Gesuches. Stimmberechtigte der betreffenden Gemeinde können innert Frist schriftlich und begründet Einsprache gegen das Gesuch erheben (Art. 24 Abs. 1 BRG). Geht keine Einsprache ein, überweist der Einbürgerungsrat das Gesuch an den Kanton (Art. 35 BRG). Erfolgt eine Einsprache, muss die Bürgerversammlung respektive (in den Gemeinden mit Gemeindeparlament) das Parlament über das Gesuch entscheiden (Art. 24 Abs. 3 BRG). Beschliessen sie respektive es die Einbürgerung, wird das Gesuch an den Kanton überwiesen (Art. 35 BRG).

Lehnt der Einbürgerungsrat oder die Bürgerversammlung respektive das Parlament das Gesuch ab, kann der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin Rekurs an das Departement des Innern des Kantons St. Gallen erheben (Art. 34 Abs. 2 BRG) und gegen diesen Entscheid Beschwerde beim kantonalen Verwaltungsgericht (Art. 59bis Abs. 1 VRP⁸⁰). Gegen dessen Entscheid steht ihnen die subsidiäre Verfassungsbeschwerde ans Bundesgericht offen (Art. 47 Abs. 1 BÜG-CH 2014 und Art. 113 BGG). Beschliessen das Departement des Innern oder das Verwaltungsgericht die Einbürgerung, sind gemäss Art. 47 Abs. 2 BÜG-CH 2014 die Gemeinde und der Kanton zur subsidiären Verfassungsbeschwerde legitimiert.

Wie diese Darstellung zeigt, regelt das kantonale Recht Zuständigkeiten und Verfahren minutiös. Die Gemeinden entscheiden einzig über die Grösse des Einbürgerungsrates (Art. 3 Abs. 2 BRG) und seine Finanzierung (Art. 4 Abs. 2 BRG).

C. Umsetzung im Kanton Graubünden

In Graubünden erfolgte die Revision⁸¹ mit dem Erlass des Bürgerrechtsgesetzes vom 31. August 2005 (KBüG)⁸². Es belässt den Gemeinden einen grossen Spielraum bezüglich der Ausgestaltung der Behörden. Einzuzureichen ist das Gesuch beim zuständigen kantonalen Amt,⁸³ das die Dokumente, den strafrechtlichen Leumund sowie die Wohnsitzvoraussetzungen prüft und das Gesuch an die zuständige Bürgergemeinde weiterleitet (Art. 13 KBüG).⁸⁴ Zuständig zur Erteilung, Zusicherung oder Verweigerung des Gemeindebürgerrechts ist die Bürgergemeinde. Sie darf diese Kompetenzen dem Vorstand oder einer besonderen Kommission übertragen (Art. 14 Abs. 2 KBüG). Wo es keine Bürgergemeinde gibt, übernimmt gemäss Art. 78 Abs. 3 Gemeindegesetz⁸⁵ die politische Gemeinde ihre Aufgaben. Der kommunale Entscheid kann an das Verwaltungsgericht (Art. 25 Abs. 2 KBüG) und danach wie in allen anderen Kantonen auch mit subsidiärer Verfassungsbeschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden (Art. 113 BGG).

80 Gesetz vom 16. Mai 1965 über die Verwaltungsrechtspflege (VRP, sGS 951.1).

81 Siehe die Botschaft der Regierung vom 17. Mai 2005: Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes des Kantons Graubünden (Heft Nr. 5 / 2005–2006), abrufbar unter: <https://www.gr.ch/DE/institutionen/parlament/botschaften/Seiten/Botschaften.aspx> (1. August 2017).

82 Bürgerrechtsgesetz des Kantons Graubünden (KBüG) vom 31. August 2005 (BR 130.100), in Kraft seit dem 1. Januar 2006.

83 Auf der Website des Amtes für Migration und Zivilrecht Graubünden finden sich ausführliche Informationen: <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/djsg/afm/dienstleistungen/buergerrecht/Seiten/OrdentlicheEinbueringungAuslaender.aspx> (1. August 2017).

84 Offenbar sprachen sich die Vernehmlassungsadressaten wegen der Ressourcen, Fachwissen, Qualität, Rechtsgleichheit und Einheitlichkeit gegen die Gesuchseinreichung bei den Bürgergemeinden und gegen Erhebungen durch die Bürgergemeinden aus: Botschaft vom 17. Mai 2005 (siehe Fn. 84) S. 479.

85 Gemeindegesetz des Kantons Graubünden vom 28. April 1974 (BR 175.050). Art. 14 Abs. 3 KBüG verweist ausdrücklich auf Art. 78 Abs. 3 Gemeindegesetz.

IX. Unterschiede von Liechtenstein und der Schweiz nach 2003

A. Vorgaben zur Integration im Schweizer Recht

Seit der Revision vom 23. März 1990⁸⁶ umschreibt das Gesetz die Einbürgerungsvoraussetzung «Eignung», wobei die Aufzählung der Kriterien nicht abschliessend ist.⁸⁷ Die Totalrevision von 2014 klärt die Kompetenzen von Bund und Kantonen. Art. 34 Abs. 1 BÜG-CH 2014 lautet: «Wird ein Gesuch um ordentliche Einbürgerung gestellt, so prüft⁸⁸ die zuständige kantonale Behörde nach Vorliegen der Voraussetzungen nach Art. 9,⁸⁹ ob die Voraussetzungen von Art. 11 Bst. a und b erfüllt sind.»⁹⁰ Bei Art. 11 Bst. a handelt es sich um die erfolgreiche Integration, während Art. 11 Bst. b Vertrautheit «mit den schweizerischen Lebensverhältnissen» verlangt. Den Integrationskriterien wird mit Art. 12 BÜG-CH 2014 neu ein ganzer Artikel gewidmet.⁹¹ Er hält fest, dass die Kantone weitere Integrationskriterien vorsehen können.⁹²

Faktisch wurde die Frage, welche Argumente die Gemeinden zum Beweis der mangelnden Integration von Einbürgerungswilligen vorbringen dürfen, in den letzten Jahren in einer Vielzahl von Urteilen,⁹³ welche Personen mit unterschiedlichen Biografien (z.B. Behinderung,⁹⁴ finanzielle Probleme respektive Betreibungen,⁹⁵ in Ausbildung,⁹⁶ ohne Engagement in Vereinen,⁹⁷ vorläufig aufgenommene Flüchtlinge⁹⁸) betrafen, durch das Bundesgericht beantwortet.⁹⁹

-
- 86 AS 1991 S. 1034 ff. Art. 14 BÜG-CH lautete seither: «Vor Erteilung der Bewilligung ist zu prüfen, ob der Bewerber zur Einbürgerung geeignet ist, insbesondere ob er: a. in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist; b. mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist; c. die schweizerische Rechtsordnung beachtet; d. die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet.»
- 87 So BBl 1987 III 305 für die Version vom 23. März 1990. Welche Kriterien im Kanton Basel-Stadt angewendet und wie die Abklärungen getroffen werden, zeigt van der Meer (2013, S. 67–76). Die Praxis verschiedener Gemeinden des Kantons Aargau erforschte Cirigliano (2010).
- 88 BGE 141 I 60 Erw. 5.2 (Trimmis GR) verlangt von der Bürgergemeinde im konkreten Fall, in dem der Gesuchsteller auf Kontakte in der Nachbarschaft hingewiesen hatte, Erkundigungen. In der Befragung von Cirigliano (2010, Rz. 25, 28, 30) bezeichneten die Aargauer Gemeinden Referenzen als besonders wichtig, mussten aber eingestehen, dass sie die angegebenen Personen aus Zeitgründen häufig nicht kontaktieren.
- 89 Art. 9 BÜG-CH 2014 nennt die Voraussetzungen Niederlassungsbewilligung und Aufenthaltsdauer.
- 90 BBl 2011 S. 2830: «In diesem Sinne treffen die neuen Bestimmungen eine klare Regelung der Zuständigkeiten dort, wo eine gemeinsame Verantwortung bei den Abklärungen im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bzw. der Beachtung der Rechtsordnung besteht. Ausgangspunkt bildet die Datenhoheit über die betroffenen Bereiche.»
- 91 Art. 12 BÜG-CH 2014: Abs. 1 Eine erfolgreiche Integration zeigt sich insbesondere: a. im Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung; b. in der Respektierung der Werte der Bundesverfassung; c. in der Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen; d. in der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung; und e. in der Förderung und Unterstützung der Integration der Ehefrau oder des Ehemannes, der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners oder der minderjährigen Kinder, über welche die elterliche Sorge ausgeübt wird.»
- 92 BBl 2011 S. 2832 spricht von «weiteren Konkretisierungen». Zu den unterschiedlichen Anforderungen bezüglich Sprache, staatsbürgerlicher Kenntnisse, Finanzen und Leumund: EKM (Gestaltungsspielräume 2011, S. 57 f.).
- 93 Seit 2011 wird die Anzahl der subsidiären Verfassungsbeschwerden betreffend Bürgerrechtsangelegenheiten in den Geschäftsberichten des Bundesgerichts aufgeführt. Die Zahlen lauteten wie folgt: 2011: 14, 2012: 2, 2013: 4, 2014: 4, 2015: 7, 2016: 1.
- 94 So z. B. 139 I 169 (Amriswil TG), BGE 138 I 305 (Oberriet SG), BGE 135 I 49 (Gemeinde A., Kanton ZH).
- 95 So z. B. BGer 1D_3/2012, Urteil vom 29. April 2013 (Riehen BS).
- 96 So z. B. BGE 136 I 309 (Wetzikon ZH).
- 97 So z. B. BGE 138 I 242 und BGE 138 I 305 (beide Oberriet SG), BGer 1D_2/2013, Urteil vom 14. November 2013 (Schlieren ZH). Streng das Verwaltungsgericht Kanton GR, U 13 98, Urteil vom 17. Juni 2014, wo sich die Bürgergemeindeversammlung mit 5 zu 1 Stimme gegen die Einbürgerung einer Rentnerin ausgesprochen hatte wegen «fehlender Aktivitäten in lokalen Vereinen und Institutionen sowie der fehlenden bzw. äusserst seltenen Teilnahme an öffentlichen Anlässen».
- 98 BGer 1D_3/2014, Urteil vom 11. März 2015 (Kanton GR).
- 99 Anderer Meinung ist EKM (Einbürgerung 2012, S. 9), das die Kriterien für nicht transparent hält. Bei Uebersax (2016, S. 194 ff. und S. 212 ff.) findet sich eine Urteilsübersicht.

B. Begründungspflicht im Schweizer Recht

Seit der Revision von 2007 ist die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches zu begründen (Art. 15b Abs. 1 BÜG-CH 2007¹⁰⁰).¹⁰¹ Dass eine Begründung die Gesuchstellenden «von der Richtigkeit oder zumindest Sachlichkeit des negativen Urnenentscheids überzeugen» kann,¹⁰² ist zu bezweifeln, würde doch sonst das Bundesgericht nicht so häufig angerufen. Hingegen zeigen die Entscheide, dass eine Anfechtung und Überprüfung der Ermessensentscheide möglich wird.¹⁰³

BGE 129 I 232 Erw. 3.3 hatte gesagt: «Gerade in solchen Fällen kann die Begründungspflicht im Sinne einer Selbstkontrolle zur Rationalisierung der Entscheidungsfindung beitragen und verhindern, dass sich die Behörde von unsachlichen Erwägungen leiten lässt (...).» BGE 129 I 232 Erw. 3.5 betonte, dass die Begründung die «Funktion der Selbstkontrolle» nur erfüllen kann, wenn sie durch das entscheidende Organ erfolgt, und zwar nicht erst nachträglich. Entsprechend müsste gefordert werden, dass alle Stimmberechtigten ihre Motive für das «Ja» oder «Nein» nennen und dann offen abstimmen.¹⁰⁴ Dem ist jedoch weder in Gemeindeversammlungen noch Gemeindeparlamenten so. Weil – wenn auch nicht von allen Stimmberechtigten – sachliche, einer Überprüfung zugängliche Argumente vorgebracht werden müssen, ist es immerhin nicht mehr möglich, dass ein Gesuch abgelehnt wird, ohne dass ein einziger negativer Punkt vorgebracht wurde.¹⁰⁵

C. Unterschiedliche Praxis der Schweizer Gemeinden

Die Kantone dürfen den Gemeinden unterschiedlich detaillierte Vorgaben machen. BGE 138 I 305 Erw. 1.4.5 erklärte: «Zwar darf die Einbürgerungspraxis unter Respektierung der gesetzlichen Mindestvoraussetzungen gegenüber den Gesuchstellenden streng oder entgegenkommend sein, sich auf die bundesrechtlichen Mindestvoraussetzungen beschränken oder diese konkretisieren. Sie muss aber im Rahmen der Möglichkeiten, welche die Ermessenseinräumung offenlässt, rechtsgleich erfolgen.»¹⁰⁶ Das bedeutet, dass die Gemeinden im Rahmen dessen, was ihnen das kantonale Recht vorgibt, bei der Etablierung ihrer Praxis¹⁰⁷ freie Hand haben, solange sie alle Bewerberinnen und Bewerber gleich behandeln und keine willkürlichen Entscheide fällen.

Die Regierung Graubündens versuchte bei der Totalrevision von 2005, die Unterschiede zwischen den Gemeinden zu verringern:¹⁰⁸ «Die entsprechenden Erhebungen werden die Bürgergemeinden im Rahmen der Eignungsabklärung selbst vorzunehmen haben. Hierzu wird der Kanton den Bürgergemeinden durch Erlass von Richtlinien und der Abgabe von Formularen sowie anderen Hilfsmitteln soweit möglich unterstützend zur Seite

100 AS 2008 S. 5911 ff.

101 Grundsätzlich positiv gegenüber einer Begründungspflicht auch für die liechtensteinischen Gemeinden: Wanger (2012, Rz. 20 f.).

102 So BGE 129 I 232 Erw. 3.5.

103 Kritisch dazu, ob das Bundesgericht bei Entscheiden in Gemeindeversammlungen (insbesondere wenn nur kurz diskutiert und geheim abgestimmt wird) wirklich in der Lage ist zu prüfen, ob eine genügende Begründung vorliegt: Auer (2009, S. 79).

104 Auer (2009, S. 81) unterscheidet zwischen Gemeindeversammlungen, in denen nach der Diskussion geheim abgestimmt wird, und Versammlungen, in denen offen abgestimmt wird, weil in letzteren eine «gewisse soziale» Kontrolle des Abstimmungsverhaltens spielt.

105 So noch BGer 1P.736/2004, Urteil vom 5. April 2005 (Böttstein AG). In BGE 132 I 196 (Burg AG) verneinte das Bundesgericht eine rechtsgenügende Begründung, obwohl ein Stimmberechtigter sehr detailliert den angeblich fehlenden Arbeitswillen der Gesuchstellerin kritisiert hatte. In BGE 141 I 60 (Trimmis GR) hatten die Behörden die Gespräche und Abklärungen zu wenig detailliert protokolliert. Siehe auch Auer (2009, S. 74–76).

106 Seit BGE 138 I 305 sind alle Verfassungsfragen zulässig, auch die Willkür- und Rechtsgleichheitsfragen. Ausführlich hierzu Uebersax (2016, S. 186) und Diggelmann/Vogler (2013, S. 376 f.).

107 Helbling (2009, S. 861) analysiert, wie Einbürgerungskriterien im Austausch gewonnen werden.

108 Für die Wohnsitzdauer lässt Art. 11 Abs. 2 KBÜG den Gemeinden die Wahl. Es sieht lediglich eine Höchstfrist von 12 Jahren vor.

stehen. Damit soll gleichzeitig eine gewisse Einheitlichkeit der Eignungsprüfung [...] sowie eine minimale Qualitätssicherung garantiert werden.»¹⁰⁹ Ob die Bündner Gemeinden einheitlicher entscheiden als die Gemeinden anderer Kantone, ist nicht bekannt.¹¹⁰ Überdies gibt es bis jetzt keine Untersuchung, ob¹¹¹ und vor allem wie sich in den einzelnen Gemeinden eine Praxis herausbildet.¹¹² Um diese Fragen beantworten zu können, müssten nicht nur die Einbürgerungszahlen vorliegen, sondern es müsste auch bekannt sein, wie viele Ausländerinnen und Ausländer mit welchen Merkmalen (wie Aufenthaltsdauer, Alter, Herkunft, Bildung, Beruf, Wunsch nach Einbürgerung¹¹³) in der Gemeinde wohnen, wie viele Gesuche abgelehnt oder zurückgestellt werden¹¹⁴ und ob Ausländerinnen und Ausländer (von Gemeindeorganen, Parteien, Ausländervereinen etc.) korrekt informiert und zur Einbürgerung ermutigt werden.¹¹⁵ Darüber hinaus bräuchte es soziodemografische Daten zu den Gemeinden,¹¹⁶ damit analysiert werden kann, welche Charakteristiken einen Einfluss haben könnten.¹¹⁷ Einen Hinweis gibt z. B. die Tatsache, dass Chur mit der 2009 gestarteten Einbürgerungskampagne «Khur – mini Stadt» sowohl schweizerische als auch ausländische Einwohnerinnen und Einwohner zur Einbürgerung motivierte,¹¹⁸ während sich die vom

109 Botschaft vom 17. Mai 2005 (siehe Fn. 84), S. 487.

110 Graubünden zählt 112 Gemeinden. In der Datenbank mit den veröffentlichten Entscheiden des Verwaltungsgerichts finden sich für 2004–2016 lediglich 17 Urteile, wobei der Name der Bürgergemeinde oft anonymisiert wird. Für 1981–2000 erklärte Steiner massive Unterschiede zwischen der Bürgergemeinde Chur und der Bürgergemeinde Castaneda im Calancatal. Da das kantonale Bürgerrechtsgesetz bis zur Totalrevision vom 31. August 2005 keinen Wohnsitz in derjenigen Gemeinde verlangte, in der die Gesuchstellenden das Gesuch einreichten, kam bis zu einem Drittel der in Castaneda Eingebürgerten aus Chur: Steiner (2004, S. 141). Petkov/Schmid/Schumacher (2002, S. 90) zeigten die Unterschiede zwischen den St. Galler Gemeinden.

111 Damit von einer Praxis gesprochen werden kann, braucht es mehrere Gesuche. Gemäss EKM (Einbürgerungslandschaft 2012, S. 56 Anmerkung 6) wurden 1992–2010 in 686 Gemeinden weniger als 10 (ordentliche und erleichterte) Einbürgerungen registriert. In 101 von ihnen gab es überhaupt keine Einbürgerung.

112 EKM (Einbürgerungslandschaft 2012, S. 45–47) listet nur die Quoten der Einbürgerungen für die über 15'000 Einwohner zählenden Gemeinden auf. Das Statistische Amt des Kantons Zürich veröffentlicht für jede Gemeinde in der Rubrik «Bürgerrechtswechsel», wie viele Personen pro 1000 Einwohner eingebürgert werden: http://www.statistik.zh.ch/internet/justiz_innere/statistik/de/daten/gemeindeportraet_kanton_zuerich.html#a-content (1. August 2017). 2015 kam es in mehreren kleineren Zürcher Gemeinden zu gar keiner Einbürgerung, während die Anzahl Einbürgerungen pro 1000 Einwohner für die sieben grössten Zürcher Städte wie folgt lautet: Zürich 9,2, Winterthur 6,4, Uster 4,8, Dübendorf 5,7, Dietikon 4,7, Wetzikon 7,2, Wädenswil 6,5. Eine Zusammenstellung der Agentur YAAY GmbH in Basel (Das Einbürgerungsgebirge der Schweiz, abrufbar unter: http://yaay.ch/downloads/YAAY_Einbuengerung_2016.pdf, 1. August 2017) nennt für alle Kantone die Anzahl Einbürgerungen pro 1000 Einwohner und pro 1000 Ausländer mit dauerhaftem Wohnsitz für das Jahr 2015. Bezüglich Einbürgerungen pro 1000 Einwohner sind die Kantone Genf (12,6), Zürich (6,7) und Waadt (6,3) an der Spitze, die Kantone Nidwalden (1,7), Obwalden (1,8) und Uri (1,9) am Ende der Tabelle. Bezüglich Einbürgerungen pro 1000 Ausländer sind die Kantone Genf (31), Jura (29,7) und Zürich (25,6) an der Spitze und Glarus (8,3), Nidwalden (12) und Appenzell Ausserrhoden (12,3) am Ende der Tabelle.

113 Vink/Prokic-Breuer/Dronkers (2013, S. 11 f.) untersuchten den Wunsch nach Einbürgerung in 16 europäischen Staaten (inklusive Schweiz). Bolzman/Fibbi/Vial (2003, S. 222) stellten grosse Unterschiede in den Einbürgerungsquoten von Kindern italienischer Familien in Basel und Genf fest.

114 Für ein Register über die eingereichten Gesuche, Ablehnungen, Verfahrenseinstellungen inklusive Gründe und Dauer: EKM (Einbürgerungslandschaft 2012, S. 55).

115 Vink/Prokic-Breuer/Dronkers (2013, S. 12) weisen nach, dass einfache Einbürgerungsverfahren die Anzahl Eingebürgerte aus «weniger entwickelten Staaten» begünstigen. Die Stadt Zürich kündigte Mitte März 2017 an, «die rund 40'000 Zürcherinnen und Zürcher ohne Schweizer Pass, die die Wohnsitzfristen erfüllen, mit einem Brief ein[zuladen, sich eingehend über die Möglichkeiten zur Einbürgerung zu informieren». 2016 erhielten in der Stadt Zürich 2752 Ausländerinnen und Ausländer das Bürgerrecht, 946 weniger als 2015.

116 Als Anregung siehe die Kantonsportraits in EKM (Gestaltungsspielräume 2011, S. 22 ff.).

117 EKM (Einbürgerungslandschaft 2012, S. 48) vermutet, dass im Kanton Zürich das Verhältnis Zentrum – Peripherie entscheidend ist, während in der Agglomeration Genf das Einkommensniveau und die Merkmale der Ausländerinnen und Ausländer eine Rolle spielen könnten.

118 Die Einbürgerungsaktion hatte Erfolg. Siehe z. B. die Zahlen in Verwaltungsgericht Kanton GR, U 12 41, Urteil vom 18. September 2012, Sachverhalt Ziff. 4. 2001 hatte die Bürgergemeinde Chur 8500 Schweizer Staatsangehörige angeschrieben, die seit mindestens 25 Jahren in der Stadt wohnten: Steiner (2004, S. 126 f.).

Verband St. Galler Ortsgemeinden 2015 angestossene Kampagne nur auf Schweizerinnen und Schweizer erstreckte.¹¹⁹

Unterschiedliche kantonale und kommunale Vorgaben sowie eine unterschiedliche Behandlung von Einbürgerungsgesuchen durch Gemeinden und Kantone werden von der Lehre¹²⁰ und zumindest einem Teil der Bevölkerung als problematisch empfunden.¹²¹ Dies zeigt sich z. B. in dem für die Vorlage über die erleichterte Einbürgerung der dritten Generation¹²² verwendeten Argument, die betreffenden Jugendlichen und jungen Erwachsenen sollten von einheitlichen Einbürgerungsbestimmungen profitieren können.¹²³

D. Problematik von kommunal verschiedenen Voraussetzungen

Während in Liechtenstein das Zivilstandsamt gestützt auf §§ 4b und 4c BÜG-FL Abklärungen über die Gesuchstellerinnen und steller trifft und unklar ist, gestützt auf welche Kriterien die Stimmberechtigten der Gemeinden ihren Entscheid treffen sollen, obliegt die Prüfung der Integration in der Schweiz gemäss Art. 34 Abs. 1 BÜG-CH 2014 den Kantonen. Sie übertragen die Kompetenzen in einem grösseren Umfang an die Gemeinden.

Meines Erachtens wäre für Liechtenstein eine dahingehende Änderung, dass die Gemeinden die Integration der Einbürgerungswilligen abklären, nicht sinnvoll. Wie zur Schweiz gezeigt, führt dies dazu, dass die Gemeinden eine unterschiedliche Praxis entwickeln.¹²⁴ Haben sich unterschiedliche Massstäbe erst einmal etabliert, stellt sich als nächstes die Frage, wie weit die Praxis auseinandergehen darf, ohne dass eine unzulässige Ungleichbehandlung vorliegt.¹²⁵ Da es keine Statistik über die von den liechtensteinischen Gemeinden abgelehnten Gesuche gibt¹²⁶ und die Entscheide keiner Begründungspflicht unterliegen, kann nicht eruiert werden, ob die Gemeinden bereits heute unterschiedliche Massstäbe anlegen.

119 2015 wurden 3718 erwachsene und 1372 minderjährige Schweizerinnen und Schweizer in ihrer Wohngemeinde zu Ortsbürgern: Erich Aschwanden, Warum Zürcher Basler werden wollen, NZZ 8.4.2017, S. 17. Gemäss den Daten der Agentur YAAY (siehe Fn. 115) lauten die Zahlen für Graubünden: 3,2 Einbürgerungen pro 1000 Einwohner und 17,3 Einbürgerungen pro 1000 Ausländer und für den Kanton St. Gallen: 3,8 pro 1000 Einwohner und 16,2 pro 1000 Ausländer.

120 Siehe z. B. Uebersax (2016, S. 196). Kritik an dem auf die lokalen Verhältnisse ausgerichteten Konzept der Integration wird v. a. auch wegen der gestiegenen Mobilität vorgebracht, siehe z. B. Achermann/von Rütte (2015, Rn. 11). Für eine Harmonisierung EKM (Einbürgerungslandschaft 2012, S. 55): «(...) denn nur so haben alle ausländischen Staatsangehörigen bezüglich der Einbürgerung die gleichen Rechte, unabhängig davon, in welcher Gemeinde und welchem Kanton sie wohnen.» EKM (Einbürgerung 2012, S. 9), fordert die Reduktion auf ein einstufiges Verfahren.

121 Dies zeigen verschiedene Medienberichte: Frau aus Kenia, die ihr Gesuch einen Tag vor der Gemeindeversammlung von Escholzmatt-Marbach LU zurückzog, weil ihr in einem Flugblatt der SVP ein Alkoholproblem und Prostitution vorgeworfen wurden: Ismail Osman, Wegen Flugblatt: Frau gibt auf, Luzerner Zeitung Online, 2.12.2016. Niederländerin, die im November 2015 zum zweiten Mal in Gipf-Oberfrick AG nicht eingebürgert wurde, unter anderem weil sie sich über Kuhglocken und Kirchenglockengeläut beschwert hatte und als militante Tierschützerin bekannt war: Michèle Binswanger, Der Schreck von Gipf-Oberfrick, Tages-Anzeiger online, 9.1.2017. ETH-Professor, der sich Ende 2014 in Einsiedeln SZ einbürgern wollte, und über den verschiedene Schweizer Medien berichteten: Botschaft des Bezirksrats Einsiedeln an die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger des Bezirks Einsiedeln. Berichte und Anträge zu den Sachvorlagen und Einbürgerungen (Bezirksgemeinde vom 13. Oktober 2014), S. 17 f., abrufbar unter: http://www.einsiedeln.ch/libraries.files/Botschaft_Bezirksgemeinde_13_Oktober_2014.pdf (1. August 2017).

122 Siehe Kapitel I und Fn. 108.

123 Darauf weist auch von Rütte (2017, Rz. 24, 27 und 32) hin. Auffällig ist, dass der Bundesrat im sogenannten Abstimmungsbüchlein zur Abstimmung vom 12. Februar 2017 (S. 11) nicht auf die Unterschiede eingeht, sondern lediglich ausführt: «Das erleichterte Einbürgerungsverfahren ist einfacher, dauert deutlich weniger lang und kostet weniger. Zudem hat es sich bewährt: Bereits seit Jahren werden Ehepartnerinnen und -partner von Schweizer Staatsangehörigen nach diesem Verfahren eingebürgert.»

124 Unterschiedliche Anforderungen werden nicht nur von Einbürgerungswilligen thematisiert, sondern auch von Gemeinden, die anderen vorwerfen, sie seien zu lasch: Cirigliano (2010, Rz. 37).

125 Diese Frage ist für die Schweiz noch unbeantwortet. Sie wird insbesondere von Diggelmann/Vogler (2013, S. 358 und S. 376) und Gutzwiller gestellt. Gutzwiller (2008, S. 284 f.) spricht sich tendenziell für eine Vereinheitlichung aus.

126 Amt für Statistik (2016, S. 12–14) nennt nur die Anzahl der erfolgreichen Gesuche pro Gemeinde sowie Geschlecht und vormalige Staatsangehörigkeit der Gesuchstellenden. Sochin D'Elia (2017, S. 13 ff.) nennt für die

Dass der Gesetzgeber Vorbehalte gegen eine unbeschränkte Autonomie der Gemeinden hat, zeigt sich darin, dass sowohl in Liechtenstein¹²⁷ als auch in der Schweiz für immer mehr Konstellationen und damit auf immer mehr einbürgerungswillige Ausländerinnen und Ausländer das erleichterte Verfahren zur Anwendung gelangt¹²⁸ respektive verlangt wird.¹²⁹ Für dieses trägt das Land respektive der Bund die Hauptverantwortung.¹³⁰ Diese Entwicklung scheint unumkehrbar.

Umso mehr bedarf es einer überzeugenden Begründung, wenn Personen, die auf das ordentliche Einbürgerungsverfahren verwiesen sind, von ihrer Gemeinde abgelehnt werden. Dies gilt für Liechtenstein in besonderem Masse. Indem Liechtenstein in Art. 6 AuG¹³¹ die Integration für alle rechtmässig und längerfristig anwesenden Ausländerinnen und Ausländer zum Ziel erklärt und Sprachkenntnisse und Kenntnisse in Staatskunde bereits für die Niederlassung voraussetzt (Art. 27 Abs. 3 Bst. b AuG), zeigt das Land das Bestreben, sie nicht zu lange im Ungewissen darüber zu lassen, was von ihnen erwartet wird. Desto weniger sollte ihrem Einbürgerungsgesuch im Wege stehen. Zu erwähnen ist überdies, dass Art. 6 Abs. 3 AuG neben dem Willen und dem Bemühen der Ausländerinnen und Ausländer «zur Eingliederung in die Gesellschaft» die «Offenheit der liechtensteinischen Bevölkerung» ausdrücklich als zweite Voraussetzung für das Gelingen von Integration bezeichnet.

E. Anregungen für eine weitere Prüfung

Wie Untersuchungen aus der Schweiz¹³² und Deutschland¹³³ nahelegen, haben eingebürgerte Migrantinnen und Migranten auf dem Arbeitsmarkt grössere Chancen als ihre nicht eingebürgerten Landsleute.¹³⁴ Ausländerinnen und Ausländer, welche die Voraussetzungen erfüllen, zur Einbürgerung aufzufordern, könnte demnach eine sinnvolle Strategie sein. Für Liechtenstein gilt dies insbesondere auch deshalb, weil liechtensteinische Staatsangehörige freien Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt haben,¹³⁵ während in Liechtenstein wohnhafte Ausländerinnen und Ausländer ohne Staatsangehörigkeit eines EU/EWR-Staates nicht vom

-
- Jahre 2012 bis 2016 eine Erfolgsquote zwischen 58,9% und 63,6%, wobei lediglich 2 von 33 Frauen abgelehnt wurden, aber 12 von 38 Männern. Schiess Rütimann, Kommentar zu Art. 30 LV Kapitel V.C Fn. 132 trägt Beispiele für abgelehnte Gesuche aus den Jahren 2000 bis 2015 aus Balzers, Eschen, Schaan und Triesen zusammen.
- 127 Insbesondere längerfristiger Wohnsitz (§ 5a BüG-FL) und Staatenlosigkeit (§ 5b BüG-FL), beide eingefügt mit LGBl. 2008 Nr. 306. Ausführlicher: Schiess Rütimann, Kommentar zu Art. 30 LV Kapitel III.B.
- 128 Siehe die Abstimmung vom 12. Februar 2017 über die erleichterte Einbürgerung von Personen der dritten Ausländergeneration.
- 129 Siehe die Parlamentarische Initiative «Gleichstellung der eingetragenen Partnerschaft und der Ehe im Einbürgerungsverfahren» (Geschäft 13.418 etc.), BBl 2016 41 ff., im National- und Ständerat am 16. Dezember 2016 respektive 26. September 2016 für voraussichtlich mehr als ein Jahr ausgesetzt bis die parlamentarische Initiative «Ehe für alle» (Geschäft 13.468) behandelt worden ist. Zu den Kompetenzen des Bundes zur Regelung der Einbürgerung von Ausländern in einer eingetragenen Partnerschaft: Ziegler (2015). Ausführlich zum «zunehmenden Zugriff des Bundes»: Diggelmann/Vogler (2013, S. 355 ff.).
- 130 Überdies wird der betreffende Entscheid nicht an der Urne oder in einer Versammlung gefällt. Kritisch gegenüber der Entscheidungskompetenz der Stimmberechtigten ist insbesondere Auer (2009, S. 85 f.), haben doch die Stimmberechtigten wegen der Stimmfreiheit grundsätzlich das Recht, willkürlich zu entscheiden.
- 131 Gesetz vom 17. September 2008 über die Ausländer (AuG, LGBl. 2008 Nr. 311 LR 152.20).
- 132 Hainmueller/Hangartner/Pietrantonio (2015 und 2017) konnten die positive politische und soziale Integration der Eingebürgerten aufzeigen. Steinhardt/Wedemeier (2012) stellten fest, dass im Ausland geborene, unterdessen eingebürgerte Personen bessere berufliche Positionen innehaben als im Ausland geborene nicht eingebürgerte. Da sie zusätzlich über höhere Bildungsabschlüsse verfügen, können die Autoren keine Aussage über eine direkte Kausalität zwischen Einbürgerung und beruflichem Erfolg machen.
- 133 Steinhardt (2012, S. 815) kann für Deutschland beweisen, dass die Einbürgerung vor allem für Männer aus Staaten ohne uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt einen Vorteil generiert.
- 134 Gemäss Mey (2016, S. 340 und S. 345) gehen junge Ausländerinnen und Ausländer davon aus, mit dem Schweizer Pass leichter eine Stelle zu finden.
- 135 Abkommen zur Änderung des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation vom 21. Juni 2001 (SR 0.632.31) mit dem im Anhang K untergebrachten Protokoll betreffend den freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und Liechtenstein.

Freizügigkeitsabkommen¹³⁶ profitieren und nur in seltenen Fällen eine Arbeitsbewilligung für die Schweiz erhalten.¹³⁷

Was ein ablehnender Entscheid bei den Betroffenen bewirkt, wurde bisher weder in Liechtenstein noch in der Schweiz untersucht.¹³⁸ Interessant wäre meines Erachtens auch, wie sich eine Ablehnung auf Familienmitglieder, Freunde oder Bekannte auswirkt. Diese Frage stellt sich umso mehr, wenn sich mehrere Mitglieder einer Familie gleichzeitig um die Einbürgerung bewerben und nicht alle Gesuche gutgeheissen werden.¹³⁹ Während abgelehnte Gesuchstellende bei Gelegenheit in eine (grössere) Schweizer Ortschaft ziehen, die nicht durch Ablehnungen aufgefallen ist, und dort nach spätestens fünf Jahren ein neues Gesuch stellen können,¹⁴⁰ bleibt Betroffenen in Liechtenstein mangels erkennbarer Unterschiede der Praxis der Gemeinden nichts anderes übrig, als nach ein paar Jahren erneut ein Gesuch zu stellen¹⁴¹ oder die dreissigjährige Frist für die erleichterte Einbürgerung aufgrund längerfristigen Wohnsitzes abzuwarten.

X. Literaturverzeichnis

- Achermann, Alberto/von Rütte, Barbara (2015): Kommentar zu Art. 37 BV. In: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hg.): Bundesverfassung. Basler Kommentar. Basel: Helbing Lichtenhahn, S. 771–777.
- Amt für Statistik (2016): Einbürgerungsstatistik 2015. Vaduz, abrufbar unter: <http://www.llv.li/#/115417/einburgerungsstatistik>.
- Auer, Andreas (2009): Einbürgerungen durch Gemeindeversammlungen: Um- und Holzwege der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 110 (2009), S. 69–91.
- Bolzmann, Claudio/Fibbi, Rosita/Vial, Marie (2003): *Secondas – Secondos. Le processus d'intégration des jeunes adultes de la migration espagnole et italienne en Suisse*. Zürich: Seismo.
- Bussjäger, Peter (2014): Stellungnahme zum Postulat betreffend die Bedeutung und Sinnhaftigkeit des Gemeindebürgerrechts. BERN, abrufbar unter: <http://www.liech->

136 Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681).

137 Für sogenannte Drittausländer gilt das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) mit dem in Art. 21 AuG verankerten Inländervorrang.

138 Gemäss Mey (2016, S. 335) gibt es «kaum vertiefte Kenntnisse zur Genese individueller Einbürgerungsentscheide, die es erlauben würden, diese als Resultat des Zusammenspiels von politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen, sozialer Lage und dem Handeln individueller Akteure beschreiben und verstehen zu können.» Frauenfelder (2007) befragte in Genf geborene Menschen unter anderem nach Gründen für oder gegen eine Einbürgerung und was der positive oder negative Entscheid bei ihnen bewirkte. Das Fehlen von Untersuchungen beklagt auch EKM (Einbürgerungslandschaft 2012, S. 55).

139 In BGE 141 I 60 (Trimmis GR) wird die Tochter, nicht aber der Vater eingebürgert. In BGE 138 I 242 (Oberriet SG) sprechen sich Verwaltungs- und Bundesgericht für die Einbürgerung der Mutter aus, in BGE 138 I 305 (Oberriet SG) sind sämtliche Instanzen gegen die Einbürgerung des Sohnes. In BGE 132 I 196 (Burg AG) werden die beiden Kinder, nicht aber die Mutter eingebürgert. In der Abstimmung der Gemeinde Schaan vom 18. September 2016 wurde von zwei Schwestern nur eine eingebürgert. Gültige Stimmen für die eine: 1101, absolutes Mehr 551, Ja-Stimmen 551, Nein-Stimmen 550. Gültige Stimmen für die andere: 1102, absolutes Mehr 552, Ja-Stimmen 551, Nein-Stimmen 551.

140 Gemäss Art. 18 BÜG CH-2014 sieht die kantonale Gesetzgebung «eine Mindestaufenthaltsdauer von zwei bis fünf Jahren vor.» Zieht ein abgelehnter Bewerber um, kann er also frühestens nach zwei und spätestens nach fünf Jahren am neuen Wohnort ein Gesuch einreichen.

141 Während die Gesuche einer grösseren tibetischen Familie in Balzers am 17. Juni 2007 angenommen worden waren, lehnten die Gemeindebürgerinnen und -bürger von Balzers am 27. Januar 2008 die Gesuche weiterer Tibeterinnen und Tibeter ab. Unterdessen gehören Tibeterinnen und Tibeter zu den Gesuchstellenden mit den grössten Chancen auf Einbürgerung: Sochin D'Elia (2017, S. 16 f.). Wie das Beispiel mehrerer in Liechtenstein geborener Fussballspieler mit Pass aus Bosnien-Herzegowina zeigt, kann ein zweites Gesuch nach zwei, drei Jahren durchaus Erfolg haben.

- tenstein-institut.li/de-ch/publikationen/publikation.aspx?shmid=414&shact=495356668&shmiid=_sls_ssJI6n0GBc_eql_.
- Cirigliano, Luca (2010): Wie Integration gemessen wird: Eine rechtssoziologische Untersuchung zur Integrationsüberprüfung im kantonalen Einbürgerungsverfahren am Beispiel des Aargaus. In: Jusletter vom 4. Oktober 2010.
- Diggelmann, Oliver/Vogler, Annina (2013): «... geeignet und würdig ...». Der Zugriff des Bundes auf Staatsbürgerschaft und Einbürgerung. In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR) 132 (2013) I, S. 355–380.
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM (2012): Einbürgerung. Vorschläge und Empfehlungen für ein zeitgemässes Bürgerrecht. Bern, abrufbar unter: http://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/dokumentation/empfehlungen/empfehlung_einbuerg.pdf.
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM (Autor und Autorin: Wanner, Philippe/Steiner, Ilka) (2012): Einbürgerungslandschaft Schweiz. Entwicklungen 1992–2010. Bern, abrufbar unter: https://www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/mat_einbuerg_d.pdf.
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM (Autorinnen und Autoren: Wichmann, Nicole/Hermann, Michael/D'Amato, Gianni/Efionayi-Mäder, Denise/Fibbi, Rosita; Menet/Joanna/Ruedin, Didier) (2011): Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen. Bern, abrufbar unter: https://www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/mat_foederalismus_d.pdf.
- Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (Autorin und Autor: Steiner, Pascale/Wicker, Hans-Rudolf) (2000): Einbürgerungen auf der Ebene der Gemeinden. Bern.
- Frauenfelder, Arnaud (2007): Les paradoxes de la naturalisation. Enquête auprès de jeunes issus de l'immigration. Paris: L'Harmattan.
- Gutzwiller, Céline (2008): Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse. Genf: Schulthess.
- Hainmueller, Jens/Hangartner, Dominik (2015): Does Direct Democracy Hurt Immigrant Minorities? Evidence from Naturalization Decisions in Switzerland. Wird publiziert in American Journal of Political Science, abrufbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2022064.
- Hainmueller, Jens/Hangartner, Dominik (2013): Who gets a Swiss Passport? A Natural Experiment in Immigrant Discrimination. In: American Political Science Review Vol. 107 (2013), No. 1, S. 159–187.
- Hainmueller, Jens/Hangartner, Dominik/Pierrantuono, Giuseppe (2017): Catalyst or Crown: Does Naturalization Promote the Long-Term Social Integration of Immigrants? In: American Political Science Review, Published online: 14 February 2017, pp. 1-21, abrufbar unter: https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/F46D864B22AD8C71D5ED1B0DE2FFB4CA/S0003055416000745a.pdf/catalyst_or_crown_does_naturalization_promote_the_longterm_social_integration_of_immigrants.pdf.
- Hainmueller, Jens/Hangartner, Dominik/Pierrantuono, Giuseppe (2015): Naturalization fosters the long-term political integration of immigrants. In: Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America PNAS Vol. 112 (2015), No. 41, S. 12651–12656.
- Helbling, Marc (2009): Social influence networks and understanding of citizenship. In: Ethnic and Racial Studies Vol. 32 (2009) No. 5, S. 844–863.
- Mey, Eva (2016): Junge Menschen sprechen über die Einbürgerung: gesellschaftliche Positionierung und formale Staatsbürgerschaft im Übergang ins Erwachsenenalter, Schweizerische Zeitschrift für Soziologie (SJS) 42 (2), 2016, 333–353, abrufbar unter:

- <https://www.degruyter.com/view/j/sjs.2016.42.issue-2/sjs-2016-0015/sjs-2016-0015.xml>.
- Petkov, Damir/Schmid, Florian/Schumacher, Sandra (2002): Einbürgerungen im Kanton St. Gallen von 1998 bis 2000. Eine quantitative Untersuchung. In: Ulrich Klöti/Walter Schenkel (Hg.): *Föderalismus im Zeichen von Globalisierung, Solidarität und Integration*. Ergebnisse eines Forschungsseminars, Zürich: Institut für Politikwissenschaft, S. 67–103.
- Raselli, Niccolò (2011), Die Einbürgerung zwischen Politik und Justiz – unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesgerichts, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl)* 112 (2011), S. 577–601.
- Schiess Rütimann, Patricia M. (2016): Art. 30 LV. In: *Liechtenstein-Institut (Hg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*. Online-Kommentar. BERN 2016, www.verfassung.li (Stand: 15. Dezember 2015, zuletzt abgerufen am: 31. März 2017).
- Sochin D’Elia, Martina (2017): *Gemeindebürgerrecht – Staatsbürgerrecht*.
- Sochin D’Elia, Martina (2014): *Das liechtensteinische Bürgerrecht in Geschichte und Gegenwart*. BERN: Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 45, doi: 10.13091/li-ap-45.
- Steiner, Pascale (2004): *Ökonomie und Bürgerrecht – eine Spurensuche*. Die Bedeutung der Einbürgerung in Castaneda und Chur. In: Pascale Steiner/Hans-Rudolf Wicker (Hg.): *Paradoxien im Bürgerrecht*. Sozialwissenschaftliche Studien zur Einbürgerungspraxis in Schweizer Gemeinden. Zürich: Seismo, S. 121–152.
- Steinhardt, Max Friedrich (2012): Does citizenship matter? The economic impact of naturalizations in Germany. In: *Labour Economics* 19 (2012) S. 813–823.
- Steinhardt, Max Friedrich/Wedemeier, Jan (2012): The Labor Market Performance of Naturalized Immigrants in Switzerland – New Findings from the Swiss Labor Force Survey. In: *Journal of International Migration and Integration* 13 (2012) S. 223–242.
- Uebersax, Peter (2016): *Das Bundesgericht und das Bürgerrechtsgesetz, mit einem Blick auf das neue Recht*. In: *Basler Juristische Mitteilungen (BJM)* 2016, S. 169–216.
- van der Meer, Jens (2013): Die ordentliche Einbürgerung von ausländischen Bürgerrechtsbewerbern im Kanton Basel-Stadt, *Basler Juristische Mitteilungen (BJM)* 2013, S. 57–78.
- Vink, Maarten Peter/Prokic-Breuer, Tijana/Dronkers, Jaap (2013): Immigrant Naturalization in the Context of Institutional Diversity: Policy matters, but to Whom? In: *International Migration (Hg. International Organization for Migration IOM)* Vol. 51 (2013) No. 5, abrufbar unter: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/imig.12106/epdf>.
- von Rütte, Barbara (2017): *Die erleichterte Einbürgerung für Jugendliche der dritten Generation*. Eine rechtliche Einordnung des neuen Einbürgerungstatbestandes. In: *Jusletter* vom 20. März 2017.
- Wanger, Ralph (2012): *Staatsangehörigkeit*. In: Andreas Kley/Klaus A. Vallender (Hg.): *Grundrechtspraxis in Liechtenstein (Liechtenstein Politische Schriften 52)*, S. 621–635. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, abrufbar unter: <http://www.eliechtensteinensia.li/LPS/2012/52/Staatsangehoerigkeit.html>.
- Ziegler, Andreas R. (2015): *Hat der Bund die Kompetenz, die erleichterte Einbürgerung aufgrund einer eingetragenen Partnerschaft zu regeln?* In: *Jusletter* vom 13. April 2015.