

**STELLUNGNAHME  
DER REGIERUNG  
AN DEN  
LANDTAG DES FÜRSTENTUMS LIECHTENSTEIN**

**ZU DEN ANLÄSSLICH DER ERSTEN LESUNG BETREFFEND DIE  
ABÄNDERUNG DES BÜRGERRECHTSGESETZES (MOTION ZUR  
EINFÜHRUNG DER DOPPELTEN STAATSBÜRGERSCHAFT BEI  
EINBÜRGERUNGEN)  
AUFGEWORFENEN FRAGEN**

| <i>Behandlung im Landtag</i> |                   |
|------------------------------|-------------------|
|                              | <i>Datum</i>      |
| <b>1. Lesung</b>             | <b>07.09.2018</b> |
| <b>2. Lesung</b>             |                   |
| <b>Schlussabstimmung</b>     |                   |

**Nr. 9/2020**



## INHALTSVERZEICHNIS

|  | Seite    |
|--|----------|
| Zusammenfassung .....  | 5        |
| Zuständiges Ministerium.....   | 6        |
| Betroffene Stellen .....   | 6        |
| <b>I. STELLUNGNAHME DER REGIERUNG.....</b>   | <b>7</b> |
| 1. Allgemeines .....   | 7        |
| 2. Grundsätzliche Fragen .....   | 8        |
| 2.1 Ausgestaltung des Erfordernisses des Verzichts auf die bisherige<br>Staatsbürgerschaft ..... | 8        |
| 2.1.1 Ausgestaltung der Beibehaltung der angestammten<br>Staatsangehörigkeit .....               | 8        |
| 2.1.2 Vorbringen im Landtag.....   | 9        |
| 2.1.3 Rechtsvergleich hinsichtlich einer differenzierenden<br>Lösung .....                       | 10       |
| 2.1.4 Verfassungsmässigkeit einer differenzierenden Lösung .....                                 | 11       |
| 2.1.5 Zwischenfazit hinsichtlich der differenzierenden Lösung....                                | 21       |
| 2.1.6 Reziprozitätserfordernis.....  | 22       |
| 2.1.7 Zwischenfazit hinsichtlich des<br>Reziprozitätserfordernisses .....                        | 28       |
| 2.1.8 Vorschlag der Regierung.....   | 29       |
| 2.2 Erhöhung anderer Einbürgerungsvoraussetzungen als<br>flankierende Massnahme.....             | 29       |
| 2.2.1 Übersicht über die allgemeinen<br>Einbürgerungsvoraussetzungen.....                        | 29       |
| 2.2.2 Vorbringen im Landtag.....   | 32       |
| 2.2.3 Anforderungen an die Sprachkenntnisse.....   | 33       |
| 2.2.4 Haltung der Regierung zu den Sprachanforderungen .....                                     | 43       |
| 2.2.5 Grundlage zur Staatskundeprüfung.....  | 50       |
| 2.2.6 Haltung der Regierung zur Staatskundeprüfung .....   | 52       |
| 2.3 Weitere gestellte Fragen .....   | 55       |
| 2.3.1 Gemeindennutzen gemäss § 13 BÜG .....  | 55       |
| 2.3.2 Doppelbürger gemäss § 16a BÜG.....   | 55       |
| 2.3.3 Optionspflicht.....  | 56       |
| 3. Fragen zu einzelnen Artikeln .....  | 56       |

|             |                                   |           |
|-------------|-----------------------------------|-----------|
| <b>II.</b>  | <b>ANTRAG DER REGIERUNG .....</b> | <b>57</b> |
| <b>III.</b> | <b>REGIERUNGSVORLAGE .....</b>    | <b>59</b> |

## **ZUSAMMENFASSUNG**

*Der Landtag hat im Mai 2015 die Motion zur Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft bei Einbürgerungen an die Regierung überwiesen. Mit der Motion wurde der Regierung der Auftrag erteilt, dem Landtag eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten, welche eine doppelte Staatsbürgerschaft beim Erwerb des Landesbürgerrechts durch Aufnahme erlaubt. Sie wurde von den Abgeordneten der Freien Liste eingebracht und von 16 Abgeordneten unterstützt.*

*Die im Bericht und Antrag Nr. 43/2018 enthaltene Regierungsvorlage wurde am 7. September 2018 in erster Lesung beraten, dabei wurden zusätzliche Vorbringen erstattet, welche die Regierung in der gegenständlichen Stellungnahme würdigt und gestützt hierauf dem Landtag einen Vorschlag zur Anpassung des Bürgerrechtsgesetzes unterbreitet.*

*Die gegenständliche Revision des Bürgerrechtsgesetzes befasst sich mit der Frage, wie bei einem Erwerb des Landesbürgerrechtes durch Aufnahme die Einbürgerungsvoraussetzung des Verzichts auf die bisherige Staatsangehörigkeit auszugestalten ist und welche flankierenden Massnahmen allenfalls zu treffen sind.*

*Bei der Beantwortung dieser Fragen nimmt die Regierung die anlässlich der Landtagssitzung vom 7. September 2018 geäusserten Hauptstossrichtungen auf und schlägt zum einen eine differenzierende Ausgestaltung des Erfordernisses des Verzichts auf die bisherige Staatsangehörigkeit vor und geht zum anderen eingehend auf die Einbürgerungsvoraussetzungen ein.*

*Die Regierung schlägt dem Landtag vor, dass Staatsangehörige eines anderen EWR-Mitgliedstaates oder der Schweiz bei einem Erwerb des liechtensteinischen Bürgerrechtes nicht auf ihre bisherige Staatsangehörigkeit verzichten müssen. Eine doppelte Staatsbürgerschaft ist somit nur im Verhältnis zur Schweiz sowie zu EWR-Staaten möglich, deren Verlustbestimmungen ebenfalls eine doppelte Staatsbürgerschaft zulassen. Zudem teilt die Regierung die auch anlässlich der Landtagssitzung vom 7. September 2018 geäusserte Ansicht, dass die Erleichterung der Einbürgerungsvoraussetzung des Verzichts auf die bisherige Staatsangehörigkeit im Sinne einer flankierenden Massnahme der Erhöhung anderer Einbürgerungsvoraussetzungen bedarf. Diese Erhöhung sollte sich nach Auffassung der Regierung an den Grundzügen der liechtensteinischen Migrationspolitik ori-*

*entieren, welche sich durch die Elemente der Restriktion einerseits und der Fairness sowie Menschlichkeit andererseits auszeichnet.*

**ZUSTÄNDIGES MINISTERIUM**

Ministerium Inneres, Bildung und Umwelt

**BETROFFENE STELLEN**

Zivilstandsamt

Ausländer- und Passamt

Vaduz, 4. Februar 2020

LNR 2019-220

P

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,  
Sehr geehrte Frauen und Herren Abgeordnete

Die Regierung gestattet sich, dem Hohen Landtag nachstehende Stellungnahme zu den anlässlich der ersten Lesung betreffend die Abänderung des Bürgerrechtsgesetzes (Motion zur Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft bei Einbürgerungen) (BuA Nr. 43/2018) aufgeworfenen Fragen zu unterbreiten.

## **I. STELLUNGNAHME DER REGIERUNG**

### **1. ALLGEMEINES**

In der Landtagssitzung vom 7. September 2018 hat der Landtag den Bericht und Antrag Nr. 43/2018 betreffend die Abänderung des Bürgerrechtsgesetzes (Motion zur Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft bei Einbürgerungen) beraten. Der Landtag hat sich einhellig für Eintreten auf die Vorlage ausgesprochen.

Das geltende Gesetz über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes (Bürgerrechtsgesetz; BüG) sieht bei einem Erwerb des Landesbürgerrechtes durch Aufnahme den grundsätzlichen Verzicht auf die bisherige Staatsbürgerschaft des Einbürgerungswilligen vor. Die im Bericht und Antrag Nr. 43/2018 enthaltene Regierungsvorlage sah in Umsetzung des Auftrages der Motion vom

25. März 2015 vor, eine doppelte Staatsbürgerschaft beim Erwerb des Landesbürgerrechts durch Aufnahme in dem Sinne zu ermöglichen, dass von dem Verzichtserfordernis auf die bisherige Staatsbürgerschaft abgesehen wird. Die Eintretensdebatte am 7. September 2018 zeigte jedoch, dass eine Landtagsmehrheit eine Mittellösung hinsichtlich des Erfordernisses des Verzichts auf die bisherige Staatsbürgerschaft wünscht, dies verbunden mit der Erhöhung anderer Einbürgerungsvoraussetzungen als flankierende Massnahme.

## **2. GRUNDSÄTZLICHE FRAGEN**

### **2.1 Ausgestaltung des Erfordernisses des Verzichts auf die bisherige Staatsbürgerschaft**

#### **2.1.1 Ausgestaltung der Beibehaltung der angestammten Staatsangehörigkeit**

Die Einbürgerungsvoraussetzung des Verzichts auf die bisherige Staatsangehörigkeit kann unterschiedlich ausgestaltet werden.

Denkbar sind Lösungen, bei welchen alle Einbürgerungswilligen unabhängig ihrer bisherigen Staatsangehörigkeit gleich behandelt werden. Unter anderem sind folgende Varianten zu erwähnen:

- Kein Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit
- Kein Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit und Erhöhung anderer Einbürgerungsvoraussetzungen

Daneben sind jedoch auch Lösungen denkbar, die anknüpfend an die Staatsangehörigkeit eine differenzierende Wirkung haben:

- Kein Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit bei EWR- und Schweizer Staatsangehörigen

- Kein Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit bei EWR- und Schweizer Staatsangehörigen, sofern im Verhältnis mit diesen Staaten Reziprozität besteht
- Kein Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit bei EWR- und Schweizer Staatsangehörigen sowie bei Drittstaatsangehörigen, sofern im Verhältnis zu diesen Staaten Reziprozität besteht
- Kein Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit bei EWR- und Schweizer Staatsangehörigen, sofern im Verhältnis mit diesen Staaten Reziprozität besteht sowie bei Drittstaatsangehörigen, sofern im Verhältnis zu diesen Staaten Reziprozität besteht.

#### 2.1.2 Vorbringen im Landtag

Diese verschiedenen Ausgestaltungsmodelle wurden vom Landtag anlässlich der Eintretensdebatte intensiv diskutiert.

Eine grosse Mehrheit der Landtagsabgeordneten befürwortete einen im Vergleich zur Regierungsvorlage, welche in Umsetzung der Motion vom 25. März 2015 den Verzicht auf den Verzicht auf die bisherige Staatsbürgerschaft vorschlug, weniger weitgehenden Schritt in Richtung doppelte Staatsbürgerschaft.

Eine Landtagsabgeordnete bat die Regierung, folgende Kriterien für die Zulassung der doppelten Staatsbürgerschaft vorzusehen:

- 1.: Die Antragsteller auf die liechtensteinische Staatsbürgerschaft kommen aus einem Staat des EWR oder der Schweiz.
- 2.: Das Heimatland des Antragstellers gewährt einem Liechtensteiner Bürger Gegenrecht. Das heisst, auch er kann bei Antragstellung auf die ausländische Staatsbürgerschaft das liechtensteinische Bürgerrecht behalten.

Die Landtagsabgeordnete sei überzeugt, dass der Landtag dem Volk damit eine austarierte Vorlage unterbreiten könne, die sowohl die Befürchtungen ernst nehme, aber gleichzeitig auch die Chancen wahre. Diesem Votum ist eine grosse Anzahl Landtagsabgeordneter gefolgt.

Im Folgenden werden somit die zwei Kriterien der vorgeschlagenen Lösung, die Einschränkung des Verzichts auf den Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit auf EWR-Staatsangehörige und Staatsangehörige der Schweiz sowie das Reziprozitätserfordernis eingehend untersucht.

### 2.1.3 Rechtsvergleich hinsichtlich einer differenzierenden Lösung

Das Liechtenstein-Institut hat im Auftrag der Regierung eine Grundübersicht über die Regelungen in den EWR-Staaten bezüglich der doppelten Staatsbürgerschaft erstellt. Hieraus hat sich ergeben, dass Deutschland, Bulgarien und Lettland differenzierende Lösungen hinsichtlich der Einbürgerungsvoraussetzung des Verzichts auf die bisherige Staatsangehörigkeit kennen.

In Deutschland wird im Staatsangehörigkeitsgesetz von der Voraussetzung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 (Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit) abgesehen, wenn der Ausländer die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union oder der Schweiz besitzt (§ 12 Abs. 2 StAG). Weitere Ausnahmen von der Voraussetzung des § 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 können nach Massgabe völkerrechtlicher Verträge vorgesehen werden (§ 12 Abs. 3 StAG).

In Lettland können sich Staatsangehörige eines EU-Staates, eines EFTA-Staates oder eines NATO-Staates sowie von Staaten, mit denen ein bilaterales Abkommen besteht, einbürgern lassen, ohne auf die bisherige Staatsangehörigkeit zu verzichten.

Auch in Bulgarien besteht eine differenzierende Lösung. Der Erwerb der bulgarischen Staatsangehörigkeit ohne Verzicht auf die angestammte Staatsangehörigkeit ist für Staatsangehörige der EU, des EWR und der Schweiz möglich.

In Estland behängen offenbar derzeit ebenfalls Vorschläge zur Einführung einer differenzierenden Lösung (Möglichkeit des Beibehalts der angestammten Staatsbürgerschaft für Staatsangehörige der EU, der EFTA oder der NATO). Diese von der Opposition eingebrachte Ausweitung der Möglichkeit der doppelten Staatsangehörigkeit auf Staatsangehörige der EU, der EFTA oder der NATO wird von der Regierung jedoch nicht unterstützt.

#### 2.1.4 Verfassungsmässigkeit einer differenzierenden Lösung

Der grundsätzliche Verzicht auf den Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit wirft keine besonderen verfassungsrechtlichen Fragen auf. Das heute geltende Erfordernis, im Falle der Einbürgerung auf das angestammte Bürgerrecht zu verzichten, ist verfassungskonform. Auch ein Verzicht auf dieses Erfordernis weckt keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Bei einem nur auf Bürger bestimmter Staaten anwendbaren Verzicht auf den Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit erscheint jedoch eine verfassungsrechtliche Prüfung angezeigt.

Das Ministerium für Inneres, Bildung und Umwelt hat aus diesem Grund ein verfassungsrechtliches Gutachten in Auftrag gegeben, welches die Frage prüft, ob eine einzuführende „privilegierende“ neue Bestimmung im Bürgerrechtsgesetz, gemäss welcher EWR- und Schweizer Staatsangehörige die grundsätzliche Einbürgerungsvoraussetzung des Verzichts auf die bisherige Staatsangehörigkeit nicht erfüllen müssen (bzw. die Beibehaltung der bisherigen Voraussetzung des Verzichts auf die angestammte Staatsangehörigkeit für Drittstaatsangehörige), im Einklang mit der Landesverfassung sowie mit den einschlägigen Staatsverträ-

gen (Ungleichbehandlung hinsichtlich der Einbürgerungsvoraussetzungen zwischen EWR- und Schweizer Staatsangehörigen einerseits und Drittstaatsangehörigen andererseits) steht und ob das Bestehen einer Reziprozität eine notwendige Voraussetzung darstellt.

Das Gutachten beantwortet die gestellten Fragen im Wortlaut wie folgt:

Der Staatsgerichtshof befasste sich in der Vergangenheit auch schon mit Doppelstaatsbürgerschaften, so insbesondere in seiner Entscheidung zu StGH 1997/13 vom 4. September 1997 [LES 1998/258 ff.], wobei die konkreten Fragestellungen und die Argumentation in jener Entscheidung für die gegenständlichen Problematik keinerlei direkten Antworten liefert.

In jener Entscheidung ging es um den Fall eines algerischen Staatsangehörigen, welcher aufgrund der Bestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes (BüG) die Aufnahme in das Landesbürgerrecht im Verfahren infolge Eheschliessung beantragte, von Seiten seines ursprünglichen Heimatstaates Algerien jedoch keinerlei Bestätigung betreffend die Entlassung aus dem algerischen Staatsbürgerrecht vorlegen konnte.

Unter Berufung auf die Dissertation von Ralph Wanger<sup>1</sup> wurde seitens des Staatsgerichtshofes ausgeführt, dass der Grundsatz der Vermeidung von Doppelstaatsbürgerschaften als Prinzip des Völkerrechts als auch des liechtensteinischen Staatsangehörigkeitsrechts praktisch hinfällig geworden sei. Der Staatsgerichtshof gab damals der Beschwerde des Beschwerdeführers Folge und erklärte insbesondere auch, dass sich die Einstellung zur Doppelstaatsbürgerschaft stark gewandelt habe und es aufgrund des Gleichberechtigungsprinzips und der damit verbundenen Gleichbehandlung der Abstammung von der Mutter mit derjenigen

---

<sup>1</sup> Wanger Ralph, Das liechtensteinische Landesbürgerrecht, Vaduz 1997.

vom Vater bei Kindern von Eltern unterschiedlicher Staatsangehörigkeit zwangsläufig zu Doppelstaatsbürgerschaften komme.

Weiter wurde ausgeführt, dass der Gesetzgeber so wie an die anderen Grundrechte natürlich auch an das Gleichbehandlungsgebot gebunden sei, jedoch stehe ihm bei der Umsetzung dieses Grundrechts im Gesetzgebungsverfahren ein beträchtlicher Spielraum zu (mit Verweis auf Wolfram Höfling, die liechtensteinische Grundrechtsordnung, LPS Bd. 20, Vaduz 1994, S. 208 und dortigen Rechtsprechungsnachweisen); dies im Gegensatz zum Geschlechtergleichbehandlungsgebot gem. Art. 31 Abs. 2 LV, wo der StGH eine strenge Rechtsprechung verfolge, welche nur noch biologisch begründete Unterscheidungen zwischen den Geschlechtern zulasse [Erw. 4.1.].

Der Staatsgerichtshof führte weiter aus, dass entsprechende gesetzliche Bestimmungen nicht als willkürlich erachtet werden, sofern sie sich auf vertretbare Gründe stützen lassen und auch im Rechtsvergleich mit anderen europäischen Staaten nicht isoliert dastehen.

Dass eine rechtliche Unterscheidung aufgrund einer Anknüpfung an die Staatszugehörigkeit nicht per se eine Diskriminierung darstelle, zumal die Staatsangehörigkeit als solche kein verpöntes Diskriminierungskriterium darstelle, führte der Staatsgerichtshof sodann auch in seiner Entscheidung zu StGH 2011/203 vom 15. Mai 2012 aus. Es ging in jener Entscheidung um eine Normenkontrolle bezüglich der Waffenverordnung [LGBl. 2009 Nr. 166] in welcher Angehörige bestimmter Staaten unter anderem vom Erwerb und Besitz von Waffen ausgeschlossen werden. Die entsprechende Verordnungsbestimmung ist mit einzelnen Anpassungen auch heute noch in Geltung.

Der Staatsgerichtshof bestätigte die Verfassungsmässigkeit der diesbezüglichen Bestimmungen der Waffenverordnung und führte zudem aus, dass auch das in-

ternationale Abkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung in Art. 1 Abs. 2 vorsehe, dass «Unterscheidungen, Ausschliessungen, Beschränkungen oder Bevorzugungen, die ein Vertragsstaat zwischen eigenen und fremden Staatsangehörigen vornimmt», nicht unter das Verbot der Rassendiskriminierung fallen, zumindest solange die Grenzziehung nicht aufgrund eines verpönten Merkmals erfolge. Eine Regelung, die an die Staatsangehörigkeit anknüpft, sei daher grundsätzlich «lediglich» am allgemeinen Gleichbehandlungsgebot gemäss Art. 31 Abs. 1 LV, zu messen.

Nach der neueren Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes falle der Schutzbereich des Gleichheitssatzes bei der Normsetzung weitgehend mit demjenigen des Willkürverbots zusammen und die Prüfung eines allfälligen Verstosses gegen das Gleichbehandlungsgebot sei deshalb in der Regel darauf zu beschränken, ob in der entsprechenden Norm gleich zu behandelnde Sachverhalte bzw. Personengruppen ohne einen vertretbaren Grund und somit in willkürlicher Weise ungleich behandelt werden. Immerhin bestehe allerdings insofern eine Ausnahme, dass ein über die Willkürprüfung hinausgehender strenger Massstab jedenfalls bei gesetzgeberischen Verstössen gegen das Geschlechtergleichheitsgebot gemäss Art. 31 Abs. 2 LV und wohl auch generell bei die Menschenwürde tangierenden Diskriminierungen anzuwenden sei [StGH 211/203 Erw. 4, unter gleichzeitigem Hinweis auf Hugo Vogt, das Willkürverbot und der Gleichheitsgrundsatz in der Rechtsprechung des liechtensteinischen Staatsgerichtshofes, LPS Bd. 44, Schaan 2008, 75 ff.]. Dem Gesetzgeber komme grundsätzlich eine Entscheidungsprärogative zu. Der Staatsgerichtshof greife nur ein, wenn der Gesetzgeber den Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit verlasse und Grundrechte verletze [StGH 211/203 R.5.1].

Gegenstand einer zusätzlichen Entscheidung im Jahre 2013 war sodann das Individualbeschwerdeverfahren zu StGH 2013/009, in welchem es abermals um die

Verfassungsmässigkeit der vorerwähnten Waffenverordnung und der dort enthaltenen Bestimmungen bezüglich «Diskriminierung» von Staatsangehörigen bestimmter Staaten ging. Auch in diesem Individualbeschwerdeverfahren schützte der Staatsgerichtshof die gegenständliche Verordnung bzw. die «Diskriminierung» von Angehörigen bestimmter Staaten und führte in dieser Entscheidung in Erwägung 4.1 abermals und weitergehend aus, dass eine rechtliche Unterscheidung aufgrund einer Anknüpfung an die Staatszugehörigkeit jedenfalls nicht ohne weiteres eine Diskriminierung darstelle, zumindest sofern sie sich nicht zusätzlich auf eine verpönte Unterscheidung nach Geschlecht, Religion, ethnischer Zugehörigkeit oder Sprache abstütze. Eine Regelung, die an die Staatsangehörigkeit anknüpfe und nicht auf eine diskriminierende Behandlung bestimmter Personengruppen abziele, sei somit grundsätzlich am allgemeinen Gleichbehandlungsgebot gem. Art. 31 Abs. 1 LV bzw. am Willkürverbot zu messen.

In Anlehnung an die Ausführungen in StGH 2013/009 kann somit zur gegenständlichen Fragestellung mit Blick auf die Verhältnismässigkeit der beabsichtigten Regelung darauf hingewiesen werden, dass die Verfassung dem Einzelnen keinen unmittelbaren Anspruch auf den Erwerb der liechtensteinischen Staatsangehörigkeit verleiht. Eine allfällige Beschränkung bzw. die Beibehaltung von Beschränkungen der Möglichkeit des Erwerbs der liechtensteinischen Staatsangehörigkeit für Drittstaatsangehörige bringt insofern grundsätzlich keine eigentliche Beeinträchtigung von Freiheitsrechten mit sich.

In Erwägung 5. wurde in der Entscheidung zu StGH 2013/009 abermals weiter ausgeführt, dass die Staatsangehörigkeit für sich allein noch kein genügender sachlicher Grund sei, um Menschen unterschiedlich behandeln zu können, sie dürfe aber als Anknüpfungspunkt für Unterscheidungen benutzt werden, wenn sachliche Gründe dies zu rechtfertigen vermögen [StGH 213/009, 25, unter Verweis auf Walter Kälin, Grundrechte im Kulturkonflikt].

Weiter wurde in Erwägung 7.1 bezüglich der Grundsätze der EMRK schliesslich ausgeführt, dass auch nach der Praxis des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte nicht jede nach der Staatsangehörigkeit differenzierende Regelung mit einem Verstoss gegen die EMRK gleichzusetzen sei. Eine an die Staatsangehörigkeit anknüpfende rechtliche Ungleichbehandlung stelle dann keine Konventionsverletzung dar, wenn sie durch eine objektive und vernünftige Rechtfertigung begründet werden könne, d.h. wenn damit ein legitimes Ziel verfolgt werde und somit zwischen dem angestrebten Ziel und dem eingesetzten Mittel ein angemessenes Verhältnis bestehe [dies unter anderem mit Verweis auf Christoph Grabenwarter / Katharina Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention, 5. Aufl., München/Basel/Wien, 2012, 526 ff., Rz. 9 ff.]. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte habe in seiner Rechtsprechung beispielsweise die Interessen der öffentlichen Sicherheit sowie aussenpolitische Interessen grundsätzlich als legitime Ziele anerkannt, die eine Ungleichbehandlung im Sinne des Art. 14 EMRK zu rechtfertigen vermögen.

Weiter führt der Gutachter aus: Wie die Regierung schon in ihrem Bericht und Antrag Nr. 43/2018 vom 8. Mai 2018 festgehalten hat, weist die darin enthaltene Vorlage mit dem grundsätzlichen Verzicht auf die Voraussetzung des Verzichts auf das angestammte Bürgerrecht keine besonderen verfassungsrechtlichen Fragen auf. Der grundsätzliche «Verzicht auf den Verzicht» ist insofern selbstredend verfassungsrechtlich völlig unbedenklich, wohingegen bei einem nur auf Bürger bestimmter Staaten anwendbaren «Verzicht auf den Verzicht» gewisse Unsicherheiten im Raume stehen.

Wie die Regierung jedoch ebenfalls bereits in ihrem vorerwähnten Bericht und Antrag auf Seite 6 festgehalten hat, liegt die Kompetenz zur Entscheidung über die grundsätzliche Lösung beim liechtensteinischen Gesetzgeber und besteht insofern keine direkte Verpflichtung aus anderweitigen, insbesondere auch nicht aus

internationalen Rechtsquellen. Und auch der Staatsgerichtshof anerkennt wie ausgeführt in solchen Bereichen grundsätzlich die Entscheidungsprärogative des Gesetzgebers.

Aus den in der Interpellationsbeantwortung Nr. 42/2018 enthaltenen Auszügen aus der Einbürgerungsstatistik ist ersichtlich, dass die betroffenen Personen grossmehrheitlich insbesondere aus den deutschsprachigen Nachbarländern stammen, so dass selbst mit der zur Diskussion stehenden differenzierenden Lösung, ganz im Sinne der Empfehlung der European Commission against Racism and Intolerance ECRI<sup>2</sup>, einer Vielzahl bzw. der Mehrheit von betroffenen Migranten die Voraussetzungen für eine Einbürgerung herabgesetzt bzw. im Resultat erleichtert würden.

Ein wesentliches Argument für die Wünschbarkeit bzw. Zulässigkeit des teilweisen Verbots von Doppelstaatsbürgerschaften lautete in der Vergangenheit dahingehend, dass es solche beschränkenden Regelungen auch in einzelnen Nachbarstaaten gab (vgl. StGH 1997/13). Im Umkehrschluss bzw. aufgrund der nunmehr heute geltenden Regelungen kann allerdings genau diese Argumentationsweise nunmehr dahingehend ausgeführt werden, dass aus der mehrheitlichen Zulässigkeit von Doppelstaatsbürgerschaften in anderen naheliegenden Jurisdiktionen und den ebenfalls in verschiedenen Staaten geltenden differenzierenden Lösungen ableitbar ist, dass eine differenzierende Lösung, so wie angedacht, durchaus möglich und in keiner Art und Weise singulär und somit letztlich zulässig wäre.

---

<sup>2</sup> Im vierten ECRI-Bericht über Liechtenstein von 2013 wird in Ziffer 16 die Empfehlung ausgesprochen, Schritte zu ergreifen, welche die Möglichkeit der doppelten Staatsbürgerschaft für Nichtsstaatsangehörige erleichtern, die wünschen, über die Einbürgerung die Staatsangehörigkeit von Liechtenstein zu erwerben. Im fünften ECRI-Bericht über Liechtenstein von 2018 wird in Ziffer 51 empfohlen, die Pläne zur Einführung einer doppelten Staatsangehörigkeit umzusetzen.

Der Gutachter argumentiert: Zum traditionellen Argument, wonach der Verzicht auf die angestammte Staatsbürgerschaft als «Tatbeweis» für die Integrationswilligkeit gesehen wurde, kann angeführt werden, dass die enge rechtliche, wirtschaftliche und auch kulturelle Verbundenheit mit den Mitgliedstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum und mit der Schweiz geradezu für eine differenzierende Lösung dahingehend spricht, dass die Bürger dieser Staaten eben von der Voraussetzung des Verzichts auf die angestammte Staatsbürgerschaft befreit werden können; dies im Gegensatz zu Bürgern von Drittstaaten, mit welchen keine derart enge Verbundenheit in dieser Form gegeben ist. Bei Bürgern aus der Schweiz oder aus dem EWR kann neben der bereits bestehenden staatsvertraglichen Nähe aufgrund des Zollvertrages mit der Schweiz und des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum auch sonst aufgrund des vergleichbaren ökonomischen, rechtlichen und kulturellen Hintergrundes zum vornherein von einer bereits bestehenden erhöhten Integrationsfähigkeit und Assimilierung ausgegangen werden. Wie auch Dr. Ralph Wanger (das Liechtensteinische Landesbürgerrecht, 1997, Seite 129) ausführt, ist nicht die Verhinderung von Doppelstaatsangehörigkeiten, sondern die Gewissheit, dass ein gewisser Grad an Integration und Assimilierung garantiert werden kann, vorrangig. Eingebürgert werden soll nur, wer assimiliert ist (a.a.O. Seite 206) und die vorerwähnten Argumente sprechen eben sehr wohl in sachlicher Hinsicht für die Erfüllung dieser Kriterien.

Auch aus der Diskussion im Landtag anlässlich der ersten Lesung vom 7. September 2018 ist ersichtlich, dass der Integration bzw. der Integrationsfähigkeit ein hoher Stellenwert zugestanden werden muss (Votum eines Landtagsabgeordneten auf Seite 1829 des Landtagsprotokolles) bzw. dass sich Einbürgerungswillige unmissverständlich mit dem liechtensteinischen Gemeinwesen identifizieren und in dieses integrieren wollen (Votum eines Landtagsabgeordneten auf Seite 1831 des Landtagsprotokolles).

Ebenfalls in die gleiche Richtung zielen die im Bürgerrechtsgesetz (BüG) festgehaltenen allgemeinen Voraussetzungen für den Erwerb der liechtensteinischen Staatsangehörigkeit (gemäss § 4b Abs. 1 Bst. d), wonach der Bewerber u.a. nach seinem bisherigen Verhalten Gewähr dafür bieten muss, dass er zum Land Liechtenstein behäuflich 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. All dies zeigt auf, dass nicht nur im Ausländergesetz (AuG) oder im Personenfreizügigkeitsgesetz (PFZG) auf die Integrationsfähigkeit abgestellt wird, sondern dieselbe sehr wohl auch im Einbürgerungsrecht weiterhin von ausschlaggebender Wichtigkeit ist.

Die vorerwähnten allgemeinen Einbürgerungsvoraussetzungen gemäss den §§ 4b ff. BüG müssen von jedem Einbürgerungswilligen unabhängig von seiner Staatsangehörigkeit erfüllt werden. Der Bewerber darf demnach keine Gefahr für die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit darstellen (§ 4b Abs. 1 Bst. a, b, d; § 4b Abs. 2 Bst. a, b, f., g, h, i, k, l), der Lebensunterhalt des Bewerbers muss hinreichend gesichert sein (§ 4b Abs. 1 Bst. e iVm. Abs. 3). Es dürfen keine Täuschungshandlungen vorliegen (§ 4b Abs. 2 Bst. c, d, e), die Interessen des Landes dürfen nicht geschädigt werden (§ 4b Abs. 1 Bst. c, f) und es sind sowohl die Kenntnis der deutschen Sprache als auch Grundkenntnisse der Rechtsordnung sowie des staatlichen Aufbaus (Staatskunde) Liechtensteins nachzuweisen (§ 4c). Aufgrund der schon weiter oben erwähnten staatsvertraglichen Nähe und des vergleichbaren ökonomischen, rechtlichen und kulturellen Hintergrundes der Bürger aus der Schweiz und aus dem EWR kann somit bezüglich dieser allgemeinen Voraussetzungen nochmals zusätzlich von einer erhöhten Integrationsfähigkeit und Assimilierung ausgegangen werden und spricht deshalb auch dies für die Zulässigkeit bzw. Begründetheit der in Betracht gezogenen differenzierenden Lösung.

Zudem führt der Gutachter ins Feld: Schliesslich ist auch das Argument der politischen Machbarkeit eine für den Gesetzgeber zumindest in Ergänzung zu den anderen Gründen durchaus zulässige Überlegung und Motivation und stellt auch dies somit einen zulässigen plausiblen Grund für die angedachte differenzierende Lösung dar. Offensichtlich geht der Landtag davon aus, dass ein „grundsätzlicher Verzicht auf den Verzicht“ in einer Volksabstimmung scheitern könnte und soll unter anderem wohl auch deshalb nunmehr gegebenenfalls die diskutierte differenzierende Lösung beschlossen und sodann einer Volksabstimmung zugeführt werden. Wenn der Landtag durch diesen Vorschlag die Chancen für eine Erleichterung der Einbürgerungsvoraussetzungen wenigstens für einen grossen Teil aller Betroffenen herbeiführen möchte, ist dies eine durchaus zulässige und legitime Überlegung.

Gesamthaft gibt es somit sehr wohl plausible Gründe zur Begründung einer differenzierenden Lösung: insbesondere die staatsvertragliche, aber auch die sonst weitreichende rechtliche, wirtschaftliche und kulturelle Verbundenheit zur Schweiz und zu den EWR-Mitgliedstaaten vermag eine differenzierende Lösung für die Bürger dieser Staaten im Vergleich zu Bürgern von Drittstaaten zu rechtfertigen. Hervorzuheben ist diesbezüglich die vermutungsweise erhöhte Assimilierung und Integrationsfähigkeit von Betroffenen. Die Erleichterung der Voraussetzungen, wenigstens für einen grossen Teil der einbürgerungswilligen Mitbewohner, entspricht zudem den Empfehlungen des ECRI und auch allfällige Überlegungen zur politischen Machbarkeit sind durchaus legitime und zu respektierende Beweggründe des Gesetzgebers. Ob der Gesetzgeber diesbezüglich auch noch eine Gegenrechtsvoraussetzung einbauen will, bleibt ihm überlassen. Eine Verpflichtung dazu besteht nicht.

Denkbar wäre zudem eine Lösung dahingehend, dass neben Bürgern der Schweiz und aus EWR-Staaten auch Bürger aus Drittstaaten, welche Liechtenstein Gegen-

recht gewähren, vom Erfordernis der Aufgabe der bisherigen Staatsbürgerschaft ausgenommen würden. Oder aber, dass die Bürger jener EWR-Staaten bzw. der Schweiz nur dann ausgenommen werden, wenn die entsprechenden Staaten Liechtenstein Gegenrecht gewähren. Die Voraussetzung der Gewährung von Gegenrecht könnte vorbehalten bleiben, sofern der Gesetzgeber dies ausdrücklich anordnet.

Das Gutachten enthält zudem folgenden Hinweis: Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass selbstverständlich nicht ausschliessbar ist, dass der Staatsgerichtshof in einem konkreten Individualbeschwerdeverfahren die für Drittstaatsangehörige weiterhin verschärften bzw. im Vergleich zu den EWR-/CH-Staatsangehörigen nicht erleichterten Vorschriften bemängeln könnte. Es ist erfahrungsgemäss so, dass der Staatsgerichtshof bei Befassung mit konkreten Fragestellungen jeweils eine entsprechende Interessenabwägung im konkreten Einzelfall vornimmt. Grundsätzlich anerkennt der Staatsgerichtshof aber wie ausgeführt die Entscheidungsprärogative des Gesetzgebers und sofern und soweit der Gesetzgeber eine differenzierende Lösung wie die vorgeschlagene aufgrund plausibler Gründe beschliessen und in Kraft setzen sollte, würde dies mit grosser Wahrscheinlichkeit selbst im individuellen Einzelfall vom Staatsgerichtshof respektiert und geschützt.

#### 2.1.5 Zwischenfazit hinsichtlich der differenzierenden Lösung

Das Gutachten kommt somit zum Schluss, dass eine differenzierende Ausgestaltung des Verzichtserfordernisses auf die bisherige Staatsangehörigkeit möglich und zulässig ist. Ob der Gesetzgeber diesbezüglich auch noch eine Reziprozität vorsehen will, bleibt ihm überlassen. Im Folgenden ist somit das Reziprozitätserfordernis näher zu prüfen.

### 2.1.6 Reziprozitätserfordernis

Das von einer Mehrheit des Landtages angesprochene differenzierende Modell, bei Staatsangehörigen der EWR-Staaten und der Schweiz auf das Erfordernis des Verzichts auf die bisherige Staatsangehörigkeit zu verzichten, falls zwischen diesen Staaten und Liechtenstein Reziprozität besteht, erscheint auf den ersten Blick restriktiver als ein Verzicht auf den Verzicht der bisherigen Staatsangehörigkeit bei allen Staatsangehörigen der EWR-Mitgliedstaaten und der Schweiz. Auf der anderen Seite ist ein Modell mit Reziprozität im Vergleich zu einem Modell ohne Reziprozität in der praktischen Rechtsanwendung schwieriger und aufwendiger zu handhaben. Es müssten jeweils die geltenden Erwerbsbestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes des Staates, dessen Staatsangehöriger sich in Liechtenstein einbürgern lassen möchte, analysiert werden, um zu eruieren, ob Reziprozität besteht, was naturgemäss sowohl in administrativer, zeitlicher, organisatorischer Hinsicht, aber auch aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit teils zu erheblichen Herausforderungen führt. Angesichts der oft sehr komplexen Rechtslage, verbunden mit zahlreichen Sonder- und Ausnahmebestimmungen in den jeweiligen nationalen Bürgerrechtsgesetzen und der teils fehlenden Dokumentation der aktuellen Rechtslage in Englisch oder Deutsch ist die Frage, ob Reziprozität besteht, in gewissem Umfang nur schwer durch die liechtensteinischen rechtsanwendenden Behörden mit der nötigen Rechtsklarheit zu beantworten. Es würde im Einzelfall weiterer Abklärungen direkt bei den Justizbehörden der jeweiligen Staaten bedürfen, die aufgrund der Veränderbarkeit der Rechtslage zudem auch nur eine beschränkte Gültigkeitsdauer haben.

Ein Abschluss von Staatsverträgen respektive von völkerrechtlichen Verträgen mit den einzelnen Staaten würde zu einem nicht unerheblichen Aufwand führen.

Die Regierung hat daher vom Liechtenstein-Institut eine Grundübersicht über die Situation des Bürgerrechtes in den EWR-Staaten und der Schweiz erstellen las-

sen. Anhand dieser lässt sich analysieren, bei welchen Staatsangehörigen, die sich in Liechtenstein einbürgern lassen, bei einem Modell ohne Reziprozität eine doppelte Staatsangehörigkeit im Gegensatz zu einem Modell mit Reziprozität möglich ist.

Zu bemerken ist, dass die nachstehende Übersicht nur die grundsätzlichen Regelungen in einem Staat wiedergibt. Darüber hinaus bestehen in zahlreichen Staaten spezifische Sonderregelungen. Dies gilt auch für die Staaten, welche eine doppelte Staatsangehörigkeit bei Ein- und Auswanderung grundsätzlich ausschliessen.

| Staat        | Doppelte Staatsangehörigkeit                  |   |
|--------------|---|---|
|              | bei Immigration                               | bei Emigration                                |
| Belgien      | Ja  | Ja  |
| Bulgarien    | Differenziert nach Staaten:<br>EU & EFTA      | Ja  |
| Dänemark     | Ja  | Ja  |
| Deutschland  | Differenziert nach Staaten:<br>EU & Schweiz   | Differenziert nach Staaten:<br>EU & Schweiz   |
| Estland      | Nein  | Beschränkt auf gebürtige Esten                |
| Finnland     | Ja  | Ja  |
| Frankreich   | Ja  | Ja  |
| Griechenland | Ja  | Ja  |
| Irland       | Ja  | Ja  |
| Island       | Ja  | Ja  |
| Italien      | Ja  | Ja  |
| Kroatien     | Nur unter bestimmten Bedingungen              | Ja  |
| Lettland     | Differenziert nach Staaten:<br>EU, EFTA, NATO | Differenziert nach Staaten:<br>EU, EFTA, NATO |
| Litauen      | Nein  | Nein  |
| Luxemburg    | Ja  | Ja  |
| Malta        | Ja  | Ja  |
| Niederlande  | Nein  | Nein  |
| Norwegen     | Ja (ab 2020)                                  | Ja (ab 2020)                                  |

|                        |   |  |
|------------------------|---|--|
| Österreich             | Nein  | Nein   |
| Polen                  | Ja  | Ja   |
| Portugal               | Ja  | Ja   |
| Rumänien               | Ja  | Ja   |
| Schweden               | Ja  | Ja   |
| Schweiz                | Ja  | Ja   |
| Slowakei               | Ja  | Nein   |
| Slowenien              | Differenziert nach Staaten:<br>EU (mit Reziprozität)  | Ja   |
| Spanien                | Differenziert nach Staaten:<br>Iberoamerikanische Staaten sowie<br>Staaten mit bilateralem Abkommen | Differenziert nach Staaten:<br>Iberoamerikanische Staaten sowie<br>Staaten mit bilateralem Abkom-<br>men |
| Tschechische Republik  | Ja  | Ja   |
| Ungarn                 | Ja  | Ja   |
| Vereinigtes Königreich | Ja  | Ja   |
| Zypern                 | Ja  | Ja   |

Eingangs ist zu betonen, dass kein Staat alleine eine doppelte Staatsbürgerschaft ermöglichen kann. Eine solche entsteht bei einer Einbürgerung nur, wenn sowohl die Erwerbsbestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes des aufnehmenden Staates wie auch die Verlustbestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes des Staates der bisherigen Staatsangehörigkeit eine doppelte Staatsbürgerschaft zulassen. In diesem Zusammenhang ist auch zu erwähnen, dass zahlreiche Staaten diverse Sonderregelungen kennen.

Der EWR besteht mit Liechtenstein aus 31 Staaten. Eine Auswertung der Rechtslagen in den 30 EWR-Staaten und der Schweiz hat, wie in der Grundübersicht dargestellt, ergeben, dass acht EWR-Staaten den Verzicht auf die bestehende Staatsbürgerschaft bei einer Einbürgerung verlangen oder im Verhältnis zu Liechtenstein zumindest keine explizite Reziprozität besteht. Das heisst, bei einer Einbürgerung eines liechtensteinischen Staatsangehörigen in einem dieser Staaten muss auf das liechtensteinische Bürgerrecht verzichtet werden. Konkret sind dies

Deutschland, Estland, Kroatien, Litauen, Niederlande, Österreich, Slowenien und Spanien.

Nur im Verhältnis mit zwei dieser acht Staaten, bei welchen im Verhältnis zu Liechtenstein keine Reziprozität besteht, namentlich Kroatien und Slowenien, ist jedoch eine doppelte Staatsbürgerschaft explizit möglich. Im Verhältnis zu Estland ist eine doppelte Staatsbürgerschaft eingeschränkt möglich. Das heisst für die meisten Staaten, die im Verhältnis zu Liechtenstein keine Reziprozität aufweisen, gilt, dass auch wenn nach den Erwerbsbestimmungen des liechtensteinischen Bürgerrechtsgesetzes kein Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit erfolgt, die bisherige Staatsangehörigkeit aufgrund der Verlustbestimmungen des Bürgerrechtsgesetzes des bisherigen Staates verlustig geht. Dies gilt unter anderem für Österreich.

Gemäss § 10 Abs. 3 des österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetzes darf die Staatsbürgerschaft einem Fremden, der eine fremde Staatsangehörigkeit besitzt, nicht verliehen werden, wenn er die für das Ausscheiden aus seinem bisherigen Staatsverband erforderlichen Handlungen unterlässt, obwohl ihm diese möglich und zumutbar sind oder wenn er auf Grund seines Antrages oder auf andere Weise absichtlich die Beibehaltung seiner bisherigen Staatsangehörigkeit erwirkt. Zwischen Österreich und Liechtenstein bestünde somit keine Reziprozität. Doch auch wenn die liechtensteinischen Erwerbsbestimmungen nicht vorsehen, dass österreichische Staatsangehörige bei einem Erwerb des liechtensteinischen Bürgerrechtes auf das bisherige österreichische Bürgerrecht verzichten müssen, ist ein bisher österreichischer Staatsangehöriger nach der Einbürgerung in Liechtenstein nur liechtensteinischer Staatsangehöriger. Der Grund liegt bei § 26 Ziff. 1 in Verbindung mit § 27 des österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetzes. Die Staatsbürgerschaft wird verloren durch den Erwerb einer fremden Staatsangehörigkeit. Die Staatsbürgerschaft verliert, wer auf Grund seines Antrages, seiner

Erklärung oder seiner ausdrücklichen Zustimmung eine fremde Staatsangehörigkeit erwirbt, sofern ihm nicht vorher die Beibehaltung der Staatsbürgerschaft bewilligt worden ist (§ 27 Abs. 1 des österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetzes). Einem Staatsbürger ist für den Fall des Erwerbes einer fremden Staatsangehörigkeit die Beibehaltung der Staatsbürgerschaft zu bewilligen, wenn sie wegen der von ihm bereits erbrachten und von ihm noch zu erwartenden Leistungen oder aus einem besonders berücksichtigungswürdigen Grund im Interesse der Republik liegt, und – soweit Gegenseitigkeit besteht – der fremde Staat, dessen Staatsangehörigkeit er anstrebt, der Beibehaltung zustimmt oder es im Fall von Minderjährigen dem Kindeswohl entspricht (§ 28 Abs. 1 des österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetzes). Dasselbe gilt für Staatsbürger, wenn sie die Staatsbürgerschaft durch Abstammung erworben haben und in ihrem Privat- und Familienleben ein für die Beibehaltung besonders berücksichtigungswürdiger Grund vorliegt (§ 28 Abs. 2 des österreichischen Staatsbürgerschaftsgesetzes).

Auch deutsche Staatsangehörige würden gemäss den aktuellen Verlustbestimmungen des deutschen Staatsangehörigkeitsgesetzes (dStAG) bei einer Einbürgerung in Liechtenstein ihre deutsche Staatsangehörigkeit verlieren. § 12 Abs. 2 dStAG bestimmt, dass von der Voraussetzung des Verlustes oder der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit abgesehen wird, wenn der Ausländer die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union oder der Schweiz besitzt. Gemäss § 12 Abs. 3 dStAG können weitere Ausnahmen von der Voraussetzung der Aufgabe oder des Verlustes der bisherigen Staatsangehörigkeit nach Massgabe völkerrechtlicher Verträge vorgesehen werden. Zwischen Deutschland und Liechtenstein bestünde somit, gleich wie im Verhältnis zu Österreich, keine Reziprozität. Jedoch entsteht auch bei einer Zulassung der doppelten Staatsbürgerschaft nach den liechtensteinischen Erwerbsbestimmungen keine solche. § 17 Abs. 1 Ziff. 2 in Verbindung mit § 25 dStAG bestimmen, dass die deutsche Staatsangehörigkeit durch den Erwerb einer ausländischen Staats-

angehörigkeit verloren geht. Ein Deutscher verliert seine deutsche Staatsangehörigkeit mit dem Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit, wenn dieser Erwerb auf seinen Antrag oder auf den Antrag des gesetzlichen Vertreters erfolgt, der Vertretene jedoch nur, wenn die Voraussetzungen vorliegen, unter denen nach § 19 die Entlassung beantragt werden könnte. Der Verlust nach Satz 1 tritt nicht ein, wenn ein Deutscher die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union, der Schweiz oder eines Staates erwirbt, mit dem die Bundesrepublik Deutschland einen völkerrechtlichen Vertrag nach § 12 Abs. 3 dStAG abgeschlossen hat. Auch wenn ein Deutscher somit nach den liechtensteinischen Erwerbsbestimmungen sowohl die liechtensteinische wie auch die deutsche Staatsangehörigkeit besitzen kann, lassen dies die deutschen Verlustbestimmungen nicht zu und ist ein Deutscher nach seiner Einbürgerung in Liechtenstein aufgrund des Verlustes der deutschen Staatsangehörigkeit nur liechtensteinischer Staatsangehöriger. Die deutsche Staatsangehörigkeit verliert jedoch nicht, wer vor dem Erwerb der ausländischen Staatsangehörigkeit auf seinen Antrag die schriftliche Genehmigung der zuständigen Behörde zur Beibehaltung seiner Staatsangehörigkeit erhalten hat. Hat ein Antragsteller seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland, ist die deutsche Auslandsvertretung zu hören. Bei der Entscheidung über einen Antrag nach Satz 1 sind die öffentlichen und privaten Belange abzuwägen. Bei einem Antragsteller, der seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland hat, ist insbesondere zu berücksichtigen, ob er fortbestehende Bindungen an Deutschland glaubhaft machen kann (§ 25 Abs. 2 dStAG). Es ist denkbar, dass bei einer Anpassung der liechtensteinischen Erwerbsbestimmungen in dem Sinne, dass deutsche Staatsangehörige bei einer Einbürgerung auf die deutsche Staatsangehörigkeit nicht verzichten müssen, die Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit erleichtert wird.

In Kroatien und Slowenien ist es grundsätzlich möglich, beim Erwerb einer weiteren Staatsangehörigkeit die angestammte kroatische oder slowenische Staatsangehörigkeit zu behalten.

Im Verhältnis zu Estland bestünde ebenfalls keine Reziprozität. Bei einem Modell ohne Reziprozität ist eine doppelte Staatsangehörigkeit nur eingeschränkt möglich. In Estland ist die doppelte Staatsangehörigkeit eingeschränkt zulässig für gebürtige Esten. Das heisst, gebürtige Esten, welche sich in Liechtenstein einbürgern lassen, könnten ihre estnische Staatsangehörigkeit behalten, nicht aber estnische Staatsangehörige, welche ihre Staatsangehörigkeit anders als durch Geburt erhielten.

Bei einem Modell ohne Reziprozität kommt es somit lediglich hinsichtlich der Staaten Kroatien und Slowenien sowie eingeschränkt hinsichtlich Estland zu einer anderen Rechtslage als bei einem Modell mit Reziprozität, wobei bei allen drei Staaten gewisse Sonderregelungen bestehen, welche die Wirksamkeit eines Reziprozitätserfordernisses ohnehin einschränken. Nach Ansicht der Regierung rechtfertigt dieser Unterschied den erheblich höheren Aufwand des Modells mit Reziprozität, um zu rechtsklaren Ergebnissen zu kommen, nicht.

#### 2.1.7 Zwischenfazit hinsichtlich des Reziprozitätserfordernisses

Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlägt die Regierung vor, bei EWR-Staatsangehörigen sowie bei Staatsangehörigen aus der Schweiz auf das Erfordernis der Aufgabe der bisherigen Staatsangehörigkeit zu verzichten und diesen Verzicht nicht zusätzlich von einem Reziprozitätserfordernis abhängig zu machen.

Zudem schlägt die Regierung keine Ausgestaltung des Verzichtserfordernisses dahingehend vor, dass neben Bürgern der Schweiz und aus EWR-Staaten auch Bürger aus Drittstaaten, die im Verhältnis zu Liechtenstein eine Reziprozität aufweisen, vom Erfordernis der Aufgabe der bisherigen Staatsbürgerschaft ausge-

nommen werden. Diesbezüglich ist zu berücksichtigen, dass im konkreten Einzelfall die im Drittstaat geltende Rechtslage zu eruieren wäre, was nicht nur aus Gründen der Verwaltungsökonomie, sondern auch aus Gründen der tatsächlichen Machbarkeit nicht zu empfehlen ist. Erfahrungen zeigen, dass die in Drittstaaten geltende Rechtslage nur sehr aufwendig oder gar nicht gerichtsbelastbar abgeklärt werden kann.

#### 2.1.8 Vorschlag der Regierung

Die Regierung schlägt dem Landtag gestützt auf diese Würdigung vor, von der Einbürgerungsvoraussetzung des Verzichts auf die bisherige Staatsangehörigkeit bei Staatsangehörigen der Schweiz und der EWR-Mitgliedstaaten abzusehen. Entsprechend ist das geltende Bürgerrechtsgesetz im Kapitel C. Erwerb durch Aufnahme um eine allgemeine Voraussetzung zu ergänzen, was legislatisch durch die Einführung eines neuen § 4f erreicht werden kann.

## **2.2 Erhöhung anderer Einbürgerungsvoraussetzungen als flankierende Massnahme**

### 2.2.1 Übersicht über die allgemeinen Einbürgerungsvoraussetzungen

Im Rahmen der ersten Lesung wurde die Regierung gebeten, die grundsätzlichen Einbürgerungsvoraussetzungen nochmals im Detail darzulegen:

Das Landesbürgerrecht wird entweder von Gesetzes wegen oder durch Aufnahme erworben (§ 3 Bürgerrechtsgesetz). Bei einem Erwerb durch Aufnahme muss der Einbürgerungswillige, unabhängig seiner Staatsangehörigkeit, sowohl allgemeine wie auch spezifische Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen. Die allgemeinen Einbürgerungsvoraussetzungen sind dabei bei allen Einbürgerungstatbeständen zu erfüllen.

Die allgemeinen Voraussetzungen bestehen in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und einem guten Leumund des Bewerbers, der Bewerber darf keine Gefahr für die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit darstellen, durch die Aufnahme des Bewerbers dürfen die Interessen des Landes nicht beeinträchtigt werden, es dürfen keine Täuschungshandlungen vorliegen und es sind die Kenntnis der deutschen Sprache und Grundkenntnisse der Rechtsordnung sowie des staatlichen Aufbaus (Staatskunde) Liechtensteins nachzuweisen.

Mit der Bürgerrechtsrevision 2008 (LGBl. 2008 Nr. 306) wurden diese gesetzlichen Bestimmungen geschaffen, welche sicherstellen sollen, dass nur ausreichend im Land integrierte Personen das liechtensteinische Bürgerrecht erlangen. Vorgegangen war eine gründliche Analyse der in den deutschsprachigen Nachbarstaaten geschaffenen Integrationsbestimmungen, wobei die Regierung zum Schluss kam, dass die Verleihungsvoraussetzungen und -hindernisse nach dem Muster des österreichischen Rechts ausgestaltet werden sollen. Konkret wurde § 4b ins liechtensteinische Bürgerrechtsgesetz aufgenommen, welcher unter anderem ein bestimmtes strafrechtlich relevantes Verhalten zum Einbürgerungshindernis erklärt. Der ebenfalls neu eingefügte § 4c BÜG regelt die erforderlichen Sprach- und Staatskundekenntnisse, die eine einbürgerungswillige Person zu erfüllen hat. Die Übernahme der §§ 4b und 4c aus der österreichischen Rezeptionsvorlage erfolgte auch deshalb, weil Liechtenstein bekanntlich das Strafgesetzbuch und die Strafprozessordnung aus Österreich rezipiert hat, so dass in Bezug auf die Kriterien, die sich auf das strafrechtlich relevante Verhalten beziehen, eine einheitliche Rezeptionsgrundlage besteht. Da das entsprechende österreichische Recht bereits seit dem Jahr 2006 in Kraft steht, erlaubt dies auch, auf entsprechende Praxis und Rechtsprechung abzustellen.

Was die Einbürgerungsvoraussetzungen betrifft, ist die Stossrichtung des schweizerischen, liechtensteinischen und österreichischen Bürgerrechts somit grund-

sätzlich gleich: Einbürgert werden soll, wer im Land erfolgreich integriert ist und keine Gefährdung für die Sicherheit darstellt. Das Fehlen strafrechtlicher Verurteilung, die Beachtung der öffentlichen Ordnung und die Kenntnis der Landessprache sind allgemein anerkannte Voraussetzungen einer Einbürgerung.

Sowohl die Schweiz als auch Liechtenstein und Österreich gehen im Grundsatz somit von denselben Einbürgerungsvoraussetzungen aus. Dennoch bestehen gewisse Unterschiede: Nach dem schweizerischen Modell werden diese Einbürgerungsvoraussetzungen auf generell-abstrakter Ebene sowohl im Bürgerrechtsgesetz als auch in der auf diesem beruhenden Ausführungsverordnung weitreichend normiert. Das schweizerische Recht verwendet unbestimmte Rechtsbegriffe, die in der Praxis nicht einfach anzuwenden sein dürften. Wie soll beispielsweise mit der notwendigen Klarheit nachgewiesen werden, dass eine einbürgerungswillige Person in ausreichendem Masse am sozialen und kulturellen Leben teilnimmt und genügend Kontakte zu Landesangehörigen pflegt (Vertrautsein mit den schweizerischen Lebensverhältnissen)? Dies zu überprüfen bedingt ein Stück weit die Ausfindigmachung und Beurteilung persönlicher Lebensweisen und die Kontrolle sozialer Kontakte. Nach Ansicht der Regierung geht dies in Bezug auf die liechtensteinischen Verhältnisse zu weit. Entsprechend beschränkt sich das liechtensteinische Recht in Anlehnung an das österreichische Modell darauf, ohne übermässigen Kontrollaufwand die Einbürgerungsfähigkeit zu prüfen und festzustellen. Die rechtsanwendenden Behörden haben mit dem jetzigen Modell sehr gute Erfahrungen gemacht, weshalb aus Sicht der Regierung kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht.

Aus diesem Grund verzichtet die Regierung darauf, so genannte Softfacts als Einbürgerungsvoraussetzung einzuführen, wie dies anlässlich der Landtagsdebatte vom 7. September 2018 vorgebracht wurde.

### 2.2.2 Vorbringen im Landtag

Zahlreiche Voten anlässlich der Eintretensdebatte gingen dahin, als Ersatz für die Abschwächung der Einbürgerungsvoraussetzung des Verzichts auf die bisherige Staatsangehörigkeit andere allgemeine Einbürgerungsvoraussetzungen zu verschärfen. In diesem Zusammenhang wurden insbesondere die Anforderungen an die Sprachkenntnisse wie an die Grundkenntnisse der Rechtsordnung sowie des staatlichen Aufbaus erwähnt.

Die Integration müsse zuverlässig und vor Erteilung der Staatsbürgerschaft auf einem hohen Level bestehen. Die Beherrschung der deutschen Sprache in Wort und Schrift wurde als sehr wichtiges Kriterium für die Integration qualifiziert. Heute stelle der Verzicht auf die bisherige Staatsbürgerschaft in vielen Fällen noch die einzige wesentliche Hürde für eine Einbürgerung dar und sei damit oft der einzige wesentliche Ernsthaftigkeitstest. Als alternativer Entscheidungstest sollen die Anforderungen an die Sprachkenntnisse und die Staatskunde erhöht werden.

Andere Landtagsabgeordnete vertraten hingegen die Meinung, dass die Kriterien zur Erlangung der liechtensteinischen Staatsbürgerschaft international gesehen sehr hoch seien. Die Anhebung des Sprachniveaus von B1 auf B2 sei enorm. Es sei dann vielleicht das eine Hindernis, namentlich die Verzichtserklärung, nicht mehr da, nur sei dann das andere Hindernis vielleicht noch das viel grössere; gerade bei nicht deutschsprachigen Personen.

Grundsätzlich hebt die Regierung, auch als Beantwortung einer hierauf von einem Landtagsabgeordneten gerichteten Frage, hervor, dass das Bürgerrechtsgesetz bei einem Erwerb des Landesbürgerrechtes durch Aufnahme allgemeine Einbürgerungsvoraussetzungen normiert, die von jedem Einbürgerungswilligen unabhängig seiner bisherigen Nationalität erfüllt werden müssen. Dies gilt so-

wohl für die Voraussetzungen hinsichtlich des Leumunds und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wie auch für die Sprachkenntnis und die Staatskunde.

Zu betonen ist, dass nach dem neuen Vorschlag an den Landtag nur bei Schweizer Staatsangehörigen und Staatsangehörigen der EWR-Mitgliedstaaten auf die Voraussetzung des Verzichts auf die bisherige Staatsbürgerschaft verzichtet werden soll. Eine allfällige Erhöhung anderer Einbürgerungsbedingungen betreffe aber alle Einbürgerungswilligen und somit auch solche, die von der soeben erwähnten Lockerung nicht profitieren.

Im Folgenden werden die Einbürgerungsvoraussetzungen der Sprachkenntnis und der Staatskunde näher untersucht und dargestellt.

### 2.2.3 Anforderungen an die Sprachkenntnisse

#### 2.2.3.1 Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen (GER)

Das in Liechtenstein geforderte Sprachniveau richtet sich nach dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen (GER) in sechs Stufen von A1 (Anfänger) bis C2 (Experten). Der GER befasst sich mit der Beurteilung von Fortschritten in den Lernerfolgen bezüglich einer Fremdsprache. Ziel ist es, die verschiedenen europäischen Sprachzertifikate untereinander vergleichbar zu machen und einen Massstab für den Erwerb von Sprachkenntnissen zu schaffen.<sup>3</sup>

Die Niveaustufen des GER sind sie folgt eingeteilt:

A: Elementare Sprachverwendung

B: Selbstständige Sprachverwendung

---

<sup>3</sup> [Http://www.europaeischer-referenzrahmen.de/sprachniveau.php](http://www.europaeischer-referenzrahmen.de/sprachniveau.php).

### C: Kompetente Sprachverwendung

Im Folgenden sollen insbesondere die Niveaustufen A und B genauer erläutert werden<sup>4</sup>:

Bei der A-Stufe geht es um die „elementare Sprachanwendung“. Ein A2-Teilnehmer muss sich in einfachen Alltagssituationen verständigen können. Er kann Fragen zu seiner eigenen Person beantworten und sich in seiner direkten Umgebung zurechtfinden. Die schriftliche A2-Prüfung dauert 1.5 Stunden und testet die folgenden Bereiche: private Inserate und kurze Meldungen aus der Tageszeitung inhaltlich verstehen, Formulare ausfüllen, mit Kollegen sprechen, Fragen zum persönlichen Alltag stellen, über die eigene Familie und den eigenen Hintergrund berichten, Notizen für Bekannte schreiben.

Ab der B-Stufe wird der Anspruch an die Lesekompetenz des Teilnehmers drastisch erhöht. Der tägliche Umgang mit der deutschen Sprache in Wort und Schrift wird zur Voraussetzung. Gleichzeitig greift die B-Stufe auf Kompetenzen zurück, die normalerweise im Laufe einer längeren Schul- und Ausbildungszeit entwickelt werden: Textverständnis, logisches Denken, mathematische Grundkompetenz, Texte lesen und analysieren, Diskussion über diverse Themen, Allgemeinbildung, Interesse am täglichen Geschehen, Besuch von kulturellen Veranstaltungen.

Menschen, die keine Schule besucht oder nur eine Grundschulzeit absolviert haben, tun sich sehr schwer, die B1-Hürde zu überwinden.

Beide B-Niveaus (B1 und B2) setzen eine gute Lese- und Verständniskompetenz voraus; der Teilnehmer muss in die deutsche Sprache eintauchen: Radio, Fernsehen und Zeitungen oder Zeitschriften gehören nun zum Standardprogramm. Für

---

<sup>4</sup> Die zusammenfassenden Ausführungen basieren auf einer Stellungnahme der Effect Stiftung (European Foundation for Education, Communication and Teaching) vom 15. April 2019.

bildungsungewohnte Teilnehmerinnen oder Teilnehmer mit einer geringen Kompetenz in ihrer Muttersprache ist dies ein sehr grosser Schritt, aber auch für viele Personen mit deutscher Muttersprache ist das erfolgreiche Ablegen einer B1- oder B2-Prüfung eine Herausforderung, da die Prüfung nicht nur die deutsche Sprache, sondern auch die Konzentration, das Lesetempo, die Genauigkeit etc. testet. Eine schriftliche B1- oder B2-Prüfung dauert 2.5 Stunden (ohne Pause). Die mündliche Prüfung dauert noch einmal 40 Minuten (Pause zwischen schriftlich und mündlich), sodass der Teilnehmer von einer Prüfungszeit von etwa 3.5 Stunden ausgeht.

Die Unterschiede zwischen B1 und B2 lassen sich wie folgt darstellen:

Sowohl die Stufe B1 als auch die Stufe B2 werden als „selbständige Sprachanwendung“ gewertet. Die Niveaus werden wie folgt umschrieben:

|    |   |
|----|---|
| B1 | Kann die Hauptpunkte verstehen, wenn klare Standardsprache verwendet wird und wenn es um vertraute Dinge aus Arbeit, Schule, Freizeit usw. geht. Kann die meisten Situationen bewältigen, denen man auf Reisen im Sprachgebiet begegnet. Kann sich einfach und zusammenhängend über vertraute Themen und persönliche Interessengebiete äussern. Kann über Erfahrungen und Ereignisse berichten, Träume, Hoffnungen und Ziele beschreiben und zu Plänen und Ansichten kurze Begründungen oder Erklärungen geben. |
| B2 | Kann die Hauptinhalte komplexer Texte zu konkreten und abstrakten Themen verstehen; versteht im eigenen Spezialgebiet auch Fachdiskussionen. Kann sich so spontan und fliessend verständigen, dass ein normales Gespräch mit Muttersprachlern ohne grössere Anstrengung auf beiden Seiten gut möglich ist. Kann sich zu einem breiten Themenspektrum klar und detailliert ausdrücken, einen Standpunkt zu einer aktuellen Frage erläutern und die Vor- und Nachteile verschiedener Möglichkeiten angeben.       |

Allgemein kann festgehalten werden, dass der Anspruch an das Vokabular, das Lesetempo und die Verständniskompetenz des Teilnehmers zwischen B1 und B2 drastisch steigt. Der Themenfächer wird erheblich erweitert. Es geht zunehmend nicht nur um die deutsche Sprache, sondern auch um die Kompetenz, mit Texten umzugehen, sie zu analysieren und zu strukturieren.

Die Aufgabenstellungen in den beiden B-Prüfungen und der zeitliche Ablauf sind vergleichbar, der Anspruch an das Arbeitstempo, die Konzentration und den Umfang des Vokabulars steigt jedoch erheblich. Zudem muss der B2 Teilnehmer sich mit vielen fremden Inhalten auseinandersetzen, während der B1 Teilnehmer sich noch zunehmend mit vertrauten Themenbereichen beschäftigt.

Für einige Ausbildungslehrgänge, wie z.B. bei der Pflege-Ausbildung, werden gemischte Ergebnisse vorausgesetzt. Man hat im Laufe der letzten Jahre festgestellt, dass die Herausforderungen an die Lese- und Schreibkompetenz mit B2 zu hoch angesetzt waren und geht nun dazu über, nur im Sprechen und Hörverstehen B2 vorauszusetzen, aber im Lesen und Schreiben B1. Gemäss Stellungnahme der Effect Stiftung vom 15. April 2019 erscheint dies für ein Ausbildungsprofil durchaus sinnvoll, obwohl auch dies sehr hohe Anforderungen an den Teilnehmer stellt. Als gesetzliche Grundlage wäre gemäss vorgenannter Stellungnahme aus Sicht der Effect Stiftung ein klares Profil B1 als Voraussetzung vorzuziehen.

Die Landtagsabgeordneten baten die Regierung um einen Vergleich respektive um eine Einordnung der englischen Sprachdiplome in den GER.

Die Internetseite des GER<sup>5</sup> enthält hierzu die folgende Einteilung:

#### Prüfungskategorien des Cambridge Certificate

- A2: Key English Test (KET)
- B1: Preliminary English Test (PET)
- B2: First Certificate in English (FCE)
- C1: Certificate in Advanced English (CAE)
- C2: Certificate of Proficiency in English (CPE)

---

<sup>5</sup> [Http://www.europaeischer-referenzrahmen.de/cambridge-certificate.php](http://www.europaeischer-referenzrahmen.de/cambridge-certificate.php).

Diese Einteilung wurde von der Effect Stiftung auch Anfrage der Regierung bestätigt.

#### 2.2.3.2 Heutige Sprachanforderungen für eine Einbürgerung in Liechtenstein

Das in Liechtenstein geforderte Sprachniveau für den Erwerb des Landesbürgerrechts ist in Art. 4c des Bürgerrechtsgesetzes iVm. Art. 3 der Verordnung über den Nachweis der Sprachkenntnisse und der Staatskundeprüfung für die Aufnahme ins Landesbürgerrecht (Bürgerrechts-Nachweis-Verordnung; BüNV) geregelt.

Der Nachweis der Kenntnis der deutschen Sprache gilt als erbracht, wenn die deutsche Sprache die Muttersprache des Bewerbers ist oder der Bewerber einen Nachweis über ausreichende Deutschkenntnisse, etwa durch Urkunden oder anerkannte Sprachdiplome vorlegt (§ 4c Abs. 4 BüG). Gemäss Art. 3 der BüNV gilt der Nachweis über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache als erbracht, wenn der Bewerber anerkannte Sprachdiplome vorlegt, welche die Erreichung des Sprachniveaus B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen bestätigen, das Unterrichtsfach "Deutsch" auf dem Niveau der 9. Schulstufe positiv abgeschlossen hat, einen positiven Abschluss im Unterrichtsfach "Deutsch" an einer ausländischen Schule nachweisen kann, in der die deutsche Sprache als Unterrichtsfach zumindest auf dem Niveau der 9. Schulstufe einer liechtensteinischen Pflichtschule gelehrt wird oder über den Abschluss einer beruflichen Grundbildung nach dem Berufsbildungsgesetz verfügt.

#### 2.2.3.3 Sprachanforderungen in den umliegenden deutschsprachigen Ländern

Im Folgenden sollen die Sprachanforderungen für eine Einbürgerung in der Schweiz, Österreich und Deutschland vertiefter dargestellt werden:

*Sprachanforderungen für eine Einbürgerung in der Schweiz*

Gemäss der am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen schweizerischen Bürgerrechtsverordnung<sup>6</sup> muss bei der Bewerbung für eine Einbürgerung der Bewerber in einer Landessprache mündliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau B1 und schriftliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau A2 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen nachweisen. Der Nachweis für die Sprachkompetenzen gilt als erbracht, wenn die Bewerberin oder der Bewerber eine Landessprache als Muttersprache spricht und schreibt, während mindestens fünf Jahren die obligatorische Schule in einer Landessprache besucht hat, eine Ausbildung auf Sekundarstufe II oder Tertiärstufe in einer Landessprache abgeschlossen hat oder über einen Sprachnachweis verfügt, der die Sprachkompetenzen bescheinigt und der sich auf einen Sprachtest abstützt, der den allgemein anerkannten Qualitätsstandards für Sprachtestverfahren entspricht (Art. 6 CH-Bürgerrechtsverordnung).

Gemäss Art. 38 Abs. 2 der Schweizer Bundesverfassung erlässt der Bund nur Mindestvorschriften über die Einbürgerung von Ausländern durch die Kantone. Die Kantone können somit weitergehende Integrationskriterien festsetzen. Mit Ausnahme der Kantone Appenzell Ausserrhoden, Jura und Wallis haben aufgrund der revidierten Bundesgesetzgebung alle Kantone ihre Bürgerrechtsgesetze oder zumindest ihre Ausführungsverordnungen angepasst oder entsprechende Gesetzesgrundlagen neu geschaffen.

Im neuen Gesetz über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht des Kantons Thurgau vom 6. Dezember 2017, welches seit dem 1. Januar 2018 in Kraft ist<sup>7</sup>, wird in § 6 Abs. 1 Ziff. 3 bestimmt, dass eine erfolgreiche Integration insbesondere die Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in der deutschen Sprache mit den Behörden und der einheimischen Bevölkerung zu verständigen, voraussetzt.

---

<sup>6</sup> Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht vom 17. Juni 2016 (SR 141.01).

<sup>7</sup> Siehe Amtsblatt des Kantons Thurgau ABl. Nr. 50/2017.

Erforderlich sind mündliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau B2 und schriftliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau B1 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen (§ 6 Abs. 2). Die Anhebung der Sprachanforderungen war im Kanton Thurgau nicht unumstritten. Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1 ermöglichten normale Alltagsgespräche über vertraute Dinge aus Arbeit, Schule und Freizeit, weshalb die Verschärfung der Sprachanforderungen auf «Matura-Niveau» B2 unnötig und „schikanös“ sei, wurde von den Gegnerschaft argumentiert.<sup>8</sup> Unbestritten dürfte jedenfalls sein, dass das Referenzniveau B2 erweiterte kognitive Fähigkeiten voraussetzt, welche Personen mit wenig Schulbildung oder einem tiefen Bildungsniveau kaum erfüllen können.

Auch die Kantone Nidwalden (§ 3 Abs. 2 Kantonale Bürgerrechtsverordnung) und Schwyz (§ 5 Abs. 1 der Bürgerrechtsverordnung) legen die Sprachanforderungen für mündlich auf B2-Niveau und schriftlich auf B1-Niveau fest. Die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Basel Landschaft und St. Gallen differenzieren wie Liechtenstein nicht zwischen mündlich und schriftlichen Sprachanforderungen und haben das Sprachniveau auf B1 festgesetzt. Die Anforderungen aller anderen Kantone sind mit denjenigen der bundesrechtlichen Minimalanforderung (B1 mündlich, A2 schriftlich) identisch, wobei einzelne Kantone diese ebenfalls als Mindestvoraussetzungen ansehen und den Gemeinden die Kompetenz zubilligen, selbständig höhere Anforderungen zu stellen (z.B. Kanton Bern).

### *Sprachanforderungen für die Einbürgerung in Österreich*

Das österreichische Staatsbürgerschaftsgesetz<sup>9</sup> bestimmt in § 10a, dass für jegliche Verleihung der Staatsbürgerschaft der Nachweis über ausreichende

---

<sup>8</sup> Vgl. Protokoll Nr. 24 des Grossen Rates des Kantons Thurgau vom 22. November 2017, S. 19 ff.

<sup>9</sup> Bundesgesetz über die österreichische Staatsbürgerschaft (Staatsbürgerschaftsgesetz 1985).

Deutschkenntnisse gemäss § 7 Abs. 2 Ziff. 2 des österreichischen Integrationsgesetzes Voraussetzung ist.

Die im österreichischen Integrationsgesetz geregelte Integrationsvereinbarung sieht bezüglich der Spracherfordernisse ein System bestehend aus zwei aufeinander aufbauenden Modulen vor. Das für die Verleihung der Staatsbürgerschaft erforderliche Modul 2 (§ 7 Abs. 2 Ziff. 2 Integrationsgesetz) dient dem Erwerb von Kenntnissen der deutschen Sprache zur selbständigen Sprachverwendung auf dem Sprachniveau B1 gemäss dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen und der vertieften Vermittlung der grundlegenden Werte der Rechts- und Gesellschaftsordnung.

Der Sprachnachweis gilt ebenfalls als erbracht, wenn die ausländische Person zum Zeitpunkt der Antragsstellung minderjährig ist und im Rahmen der allgemeinen Schulpflicht die Primarschule eine Sekundarschule besucht und das Unterrichtsfach Deutsch gemäss Schulzeugnis im Semester bzw. Schuljahr vor der Antragstellung positiv beurteilt wurde. Der Sprachnachweis gilt auch als erbracht, wenn Deutsch die Muttersprache der ausländischen Person ist.

Bestimmte Personengruppen sind von der Voraussetzung des Sprachnachweises ausgenommen:

- Zum Zeitpunkt der Antragsstellung unmündige Minderjährige;
- Personen, denen auf Grund ihres physisch oder psychisch dauerhaft schlechten Gesundheitszustandes die Erbringung der Nachweise nicht möglich ist und dies durch ein amtsärztliches Gutachten nachgewiesen wird; sowie
- andere, nicht nur allein auf Grund ihres Alters selbst nicht handlungsfähige ausländische Personen.

In Abweichung zu den obigen allgemeinen Bestimmungen zum Sprachnachweis sieht § 11a Staatsbürgerschaftsgesetz zwei Sonderfälle vor, welche bei entsprechenden Sprachkenntnissen bzw. nachhaltiger persönlicher Integration der ausländischen Person ermöglichen, bereits nach mindestens 6-jährigem Aufenthalt in Österreich die Staatsbürgerschaft zu erhalten (grundsätzlich wäre ein 10-jähriger Aufenthalt notwendig). Dabei werden von ausländischen Personen folgende Sprach- bzw. Integrationsnachweise gefordert:

- 1) Nachweis über Deutschkenntnisse gemäss dem B2-Niveau des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen oder
- 2) Nachweis über Deutschkenntnisse gemäss dem B1-Niveau des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen sowie Nachweis über nachhaltige persönliche Integration durch:
  - a) ein mindestens dreijähriges freiwilliges, ehrenamtliches Engagement in einer gemeinnützigen Organisation, oder
  - b) eine mindestens dreijährige Ausübung eines Berufes im Bildungs-, Sozial- oder Gesundheitsbereich, sofern das daraus erzielte Einkommen durchgängig die monatliche Geringfügigkeitsgrenze gemäss § 5 Abs. 2 des allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (ASVG) erreicht hat, oder
  - c) die Bekleidung einer Funktion in einem Interessenverband oder einer Interessenvertretung für mindestens drei Jahre hindurch.

Weiter führt das Staatsbürgerschaftsgesetz aus, dass die Tätigkeit der ausländischen Person, mit der die nachhaltige persönliche Integration nachgewiesen werden soll, dem Allgemeinwohl in besonderer Weise dienen und einen integrationsrelevanten Mehrwert für seine Integration in Österreich darstellen muss.

Dies ist von der ausländischen Person und der jeweiligen Institution jeweils im Rahmen einer schriftlichen Stellungnahme ausführlich zu begründen.

### *Sprachanforderungen für die Einbürgerung in Deutschland*

Gemäss deutschem Staatsangehörigkeitsgesetz<sup>10</sup> kann eine ausländische Person nach achtjährigem Aufenthalt eingebürgert werden, wenn ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache vorliegen (Art. 10 Abs. 1 Ziff. 6 d Staatsangehörigkeitsgesetz).

Diese Voraussetzung liegt vor, wenn die ausländische Person die Anforderungen der Sprachprüfung zum Zertifikat Deutsch (B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen) in mündlicher und schriftlicher Form erfüllt.

Bei einem minderjährigen Kind, das im Zeitpunkt der Einbürgerung das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, ist die Voraussetzung der Sprachkenntnis bei einer altersgemässen Sprachentwicklung erfüllt.

Von einem Sprachnachweis wird abgesehen, wenn die ausländische Person diese Voraussetzung wegen einer körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder Behinderung oder altersbedingt nicht erfüllen kann.

#### 2.2.3.4 Übersicht über die Sprachanforderungen für eine Einbürgerung in den EU-/EFTA-Staaten

Der Europarat lässt in regelmässigen Abständen eine Umfrage unter den Mitgliedstaaten über die Sprachanforderungen für die Einreise, den Aufenthalt und für die Einbürgerung durchführen. Letztmals wurde die Umfrage im Jahr 2018 (Abschlussbericht noch nicht publiziert), und davor 2013 sowie 2007 durchge-

---

<sup>10</sup> Staatsangehörigkeitsgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 22. Juli 1913.

führt. Die Ergebnisse von 2013 zeigen, dass die meisten Länder zwischen 2007 und 2013 die Sprachanforderungen erhöht haben. Während 2013 keiner der EU-/EFTA-Staaten ein Sprachniveau B2 aufwies, haben gemäss provisorischem Bericht 2018<sup>11</sup> neu drei EU-/EFTA-Staaten die Sprachanforderungen auf Niveau B2 angehoben. Es sind dies Dänemark, Griechenland und Österreich. Der provisorische Bericht 2018 zeichnet in Bezug auf die Sprachanforderungen der EU-/EFTA-Staaten somit folgendes Bild: Drei Länder sehen wie bereits erwähnt ein Sprachniveau B2 vor, acht Länder schreiben das Sprachniveau B1 und sechs Länder A2 vor. Rumänien verlangt als einziges Land lediglich ein A1-Niveau für die Einbürgerung. Die Schweiz, Luxemburg und Norwegen haben unterschiedliche Anforderungen für „mündlich“ und „schriftlich“.<sup>12</sup> Bulgarien, Irland und Schweden stellen keine Sprachanforderungen für eine Einbürgerung.

Die Umfragen des Europarates zeigen, dass Liechtenstein mit den Sprachanforderungen A1 für die Einreise eines Drittstaatsangehörigen, A2 für den längerfristigen Aufenthalt respektive die Niederlassungsbewilligung und B1 für die Einbürgerung bereits nach der geltenden Rechtslage zu den Ländern mit höheren Anforderungen gehört.

#### 2.2.4 Haltung der Regierung zu den Sprachanforderungen

Vorgängig ist zu erwähnen, dass sich die Regierung bereits in der Interpellationsbeantwortung zur Entwicklung des Ausländeranteils, den Einbürgerungsbedingungen und dem Einbürgerungsverhalten (BuA Nr. 42/2018) zur allgemeinen Einbürgerungsvoraussetzung des Nachweises von Sprachkenntnissen äusserte.

---

<sup>11</sup> Vgl. Linguistic Integration of Adult Migrants: Requirements and Learning Opportunities for Migrants (Provisional version), <https://rm.coe.int/prems-112819-gbr-2518-liam-report-2019-couv-texte-16x24-provisoire-web/16809838b3> (abgerufen am 18.10.2019).

<sup>12</sup> Art. 6 Abs. 1 der Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht bestimmt beispielsweise: Die Bewerberin oder der Bewerber muss in einer Landessprache mündliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau B1 und schriftliche Sprachkompetenzen mindestens auf dem Referenzniveau A2 des in Europa allgemein anerkannten Referenzrahmens für Sprachen nachweisen.

Die Regierung führte aus, dass die Sprachkenntnisse bei der Integration eine wichtige Rolle spielen. Unter dem Motto „Fördern und Fordern“ wird in Liechtenstein, wie auch in vielen anderen Staaten, Integrationspolitik organisiert. Sprachkenntnisse und Kenntnisse über Staat und Gesellschaft können das Zusammenleben erleichtern. Die Regierung kam zum Schluss, dass der nach geltendem liechtensteinischem Recht gesetzte Massstab des Sprachniveaus B1 eine sachgerechte Voraussetzung für die Prüfung der sprachlichen Kommunikationsfähigkeit einbürgerungswilliger Personen bildet. Für die gesellschaftliche Integration ist das Sprachniveau B1 angemessen und ausreichend. Eine Anhebung des Sprachniveaus bei Einbürgerungen von B1 auf B2 erachtet die Regierung als unverhältnismässig und nicht notwendig.

An dieser Ansicht hält die Regierung weiterhin fest: Liechtenstein betreibt eine restriktive Migrationspolitik, die gleichzeitig auf faire, rechtsgleiche wie auch menschliche Ergebnisse abzielt. Diese Elemente der Restriktion, der Rechtsgleichheit und Fairness sollten nach Ansicht der Regierung auch bei den Einbürgerungsvoraussetzungen und insbesondere bei den Sprachkenntnissen gelten. Die Sprache stellt zweifelsohne eine Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Integration dar. Zudem weisen verschiedene Studien<sup>13</sup> ausdrücklich darauf hin, dass eine Einbürgerung einen wesentlichen positiven Einfluss auf die Integration hat: höhere Löhne, aber auch eine stärkere Identifizierung mit dem Aufenthaltsland.

Anlässlich der Eintretensdebatte verlangten Landtagsabgeordnete als Gegenmassnahme zur Erleichterung der Einbürgerungsvoraussetzung des Verzichts auf die bisherige Staatsangehörigkeit eine Verschärfung bei anderen Einbürgerungsvoraussetzungen. Eine Erhöhung der Anforderung an die Sprachkenntnisse von

---

<sup>13</sup> Vgl. bspw. Frattini Tommaso, Integration of Immigrants in Host Countries. What We Know and What Works, in: Revue d'Économie du Développement, Nr. 1 2017.

B1 auf B2 stellt zweifelsohne eine solche Restriktion dar. Allerdings ist zu prüfen, ob sich diese Restriktion auch mit dem Gebot der Gleichbehandlung vereinbaren lässt und ob gegebenenfalls andere Einbürgerungsvoraussetzungen zu erkennen sind, welche im Sinne einer flankierenden Massnahme zur Erleichterung des Verzichtserfordernisses auf die bisherige Staatsangehörigkeit ins Verhältnis zu setzen sind.

Aus dem gezogenen Rechtsvergleich ergibt sich, dass Liechtenstein bereits nach der geltenden Rechtslage zu den Ländern mit höheren Anforderungen an die Sprachkenntnisse gehört.

Deutschkenntnisse auf dem Niveau B1 erfordern, normale Alltagsgespräche über vertraute Dinge aus Arbeit, Schule und Freizeit führen zu können. Demgegenüber entspricht das Niveau B2 verschärften Anforderungen. Verlangt wird, dass komplexe Texte zu konkreten und abstrakten Themen verstanden werden und im eigenen Spezialgebiet Fachdiskussionen möglich sind. Der Nachweis des Sprachniveaus B2 für eine Einbürgerung als Voraussetzung schadet nicht und ist somit zwar geeignet, jedoch zwangsläufig nicht erforderlich. Der Sinn und Zweck des Nachweises von Sprachkenntnissen bei einer Einbürgerung ist, dass sich der Einbürgerungswillige sowohl im Alltag wie auch im Verkehr mit Behörden hinreichend verständigen kann, wofür Sprachkenntnisse auf dem Niveau B1 ausreichend sind.

Der nach geltendem liechtensteinischem Recht gesetzte Massstab des Sprachniveaus B1 bildet eine sachgerechte Voraussetzung für die Prüfung der sprachlichen Kommunikationsfähigkeit einbürgerungswilliger Personen. Für die gesellschaftliche Integration ist das Sprachniveau B1 angemessen und ausreichend. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass hier von einem Sprachniveau der deutschen Sprache die Rede ist. Integration bedeutet in der Praxis aber meist auch, die Um-

gangssprache, den Liechtensteiner Dialekt, zu verstehen und bestenfalls auch zu sprechen.

Ein erfolgreich absolvierter Test alleine ist kein Beleg für Integration; dies unabhängig davon, wie hoch die Anforderungen gesetzt werden. Eine gelungene Integration ist abhängig sowohl von Faktoren der Integrationsfähigkeit (z.B. Sprache, Staatskunde) jedoch insbesondere auch von der Integrationswilligkeit des einzelnen Bewerbers.

Die Anhebung des Anforderungsniveaus in Bezug auf die Sprachfähigkeiten birgt zudem die Gefahr, dass Personen mit niedrigem Bildungsniveau unter Umständen von einer Einbürgerung ausgeschlossen wären.<sup>14</sup> Ein B2-Zertifikat kann in den meisten Fällen nur von Personen mit einem hohen Bildungsniveau erreicht werden und würde die Hürde für Migranten mit einer regulären Schul- und Ausbildung oder ohne Schulbildung stark erschweren. Bei einer Anhebung der Anforderung an die Sprachkenntnisse von B1 auf B2 besteht somit die Gefahr, dass nur noch Personen mit ausgeprägter Lernfähigkeit und Abstraktionsvermögen die zwingende Einbürgerungsvoraussetzung hinsichtlich der Sprache erfüllen können und es somit zu einer auf kognitiven Fähigkeiten der einzelnen Einbürgerungswilligen abgestützten Selektion käme. Bei den Einbürgerungsvoraussetzungen geht es ganz grundsätzlich darum, Menschen, die mit den inländischen Verhältnissen vertraut und entsprechend integriert sind, in den Verband der Staatsangehörigen aufzunehmen. Eine Selektion aufgrund kognitiver Fähigkeiten ist nicht nur mit dem Sinn und Zweck des Bürgerrechtsgesetzes unvereinbar, sondern liesse sich auch sachlich nicht rechtfertigen. Überhöhte Einbürgerungsvoraussetzungen, die bezogen auf diesen Grundsatz nicht erforderlich und somit

---

<sup>14</sup> Diesbezüglich hebt die Effect Stiftung in ihrer Stellungnahme vom 15. April 2019 hervor: Allgemein kann man sagen, dass der Anspruch an das Vokabular, das Lesetempo und die Verständniskompetenz des Teilnehmers zwischen B1 und B2 drastisch steigt. [...]. Für bildungsgewohnte Teilnehmer oder Teilnehmer mit einer geringen Kompetenz in ihrer Muttersprache ist dies ein sehr grosser Schritt [...].

nicht verhältnismässig sind, sind nach Auffassung der Regierung nicht zielführend.

Bei einer Anhebung der Sprachanforderungen käme es darüber hinaus auch zu einer Ungleichbehandlung von Personen, die der deutschen Sprache näher stehen (z.B. Niederländer) im Vergleich zu Personen, denen die deutsche Sprache fremd ist (z.B. chinesische Staatsangehörige). Je höher die Anforderungen an die Sprache gesetzt werden, desto akzentuierter wird die Unterscheidung zwischen den mit der deutschen Sprachfamilie vertrauten und nicht vertrauten Personen.

Die Regierung ist überdies der Ansicht, dass das Sprachniveau nicht in das Bürgerrechtsgesetz aufgenommen werden sollte. Das Gesetz sieht vor, dass der Nachweis der Kenntnis der deutschen Sprache eine allgemeine Voraussetzung für die Aufnahme ins Landesbürgerrecht ist. Wie dieser Nachweis zu erbringen ist, sieht der Gesetzgeber nicht vor und überlässt diese Konkretisierung dem Verordnungsgeber. Dieser sieht sodann in Art. 3 BÜNV vier Möglichkeiten vor, wie der Nachweis über ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache zu erbringen ist (anerkannte Sprachdiplome; positiver Abschluss des Unterrichtsfachs "Deutsch" auf dem Niveau der 9. Schulstufe; positiver Abschluss im Unterrichtsfach "Deutsch" an einer ausländischen Schule, in der die deutsche Sprache als Unterrichtsfach zumindest auf dem Niveau der 9. Schulstufe einer liechtensteini-schen Pflichtschule gelehrt wird; Abschluss einer beruflichen Grundbildung nach dem Berufsbildungsgesetz). Lediglich beim Nachweis mittels anerkannter Sprachdiplome ist ein konkretes Sprachniveau zu erreichen, welches durch das Diplom bestätigt wird. Bei allen anderen Nachweisarten wird kein konkretes Sprachniveau bescheinigt. Es ist somit nicht zwingend ein konkretes Sprachniveau nachzuweisen, um die Einbürgerungsvoraussetzung der Sprachkenntnisse zu erfüllen, weshalb ein konkretes Niveau auch nicht in das Gesetz aufgenommen werden sollte. Auch das schweizerische Bürgerrechtsgesetz spricht lediglich

von der Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen; die nähere Konkretisierung erfolgt sodann auf Verordnungsebene.

Die Aufnahme eines konkreten Sprachniveaus in das Gesetz hätte auch Auswirkungen auf die anderen Nachweisarten. Beispielsweise erscheint dann fraglich, ob die Kenntnis der Sprache noch durch einen Oberschulabschluss nachgewiesen werden könnte. Es erscheint nicht ausgeschlossen, dass gewisse Personen, die das Unterrichtsfach "Deutsch" auf dem Niveau der 9. Schulstufe an einer Oberschule positiv abgeschlossen haben, kein B2-Niveau erreichen.

Aus all diesen Gründen erachtet die Regierung eine Erhöhung der Sprachanforderungen von B1 auf B2 in der Gesamtbetrachtung der Integrationsvoraussetzungen im Sinne des Staates als unvereinbar, weshalb empfohlen wird, an den geltenden Nachweismöglichkeiten für die Sprachkenntnisse festzuhalten.

Die Regierung teilt jedoch die auch anlässlich der Eintretensdebatte geäußerte Auffassung, dass eine Erleichterung der Einbürgerungsvoraussetzung des Verzichts auf die bisherige Staatsangehörigkeit flankierende Massnahmen in der Form der Verschärfung anderer Einbürgerungsvoraussetzungen verlangt. Es sollte hierbei jedoch bei Einbürgerungsvoraussetzungen angesetzt werden, bezüglich welchen es in der Praxis zu Missbrauchspotenzial kommen kann. Diesbezüglich ist nach Ansicht der Regierung gerade nicht bei den Sprachkenntnissen, sondern bei den Voraussetzungen einer Einbürgerung infolge Eheschliessung anzuknüpfen.

Der ausländische Ehegatte eines liechtensteinischen Landesbürgers hat auf Antrag Anspruch auf Aufnahme in das Landes- und in das Gemeindebürgerrecht seines Ehegatten, wenn insbesondere der Bewerber einen ordentlichen liechtensteinischen Wohnsitz von zehn Jahren nachweisen kann, wobei die Jahre nach der Eheschliessung doppelt zählen und der Bewerber mit einem liechtensteini-

schen Landesbürger seit mindestens fünf Jahren in aufrechter Ehe lebt (§ 5 Abs. 1 Bst. a und b BÜG). Bezüglich dieses Einbürgerungstatbestandes können Konstellationen entstehen, die nach Ansicht der Regierung zu vermeiden sind. Nimmt beispielsweise der ausländische Ehegatte nach der Eheschliessung Wohnsitz in Liechtenstein, kann er sich nach fünf Jahren erleichtert einbürgern lassen. Diese Frist erscheint im Vergleich zu anderen Fristen sowohl des Bürgerrechtsgesetzes wie auch des Personenfreizügigkeitsgesetzes als überprüfungswürdig. Auf den Familiennachzug durch liechtensteinische Staatsangehörige findet das Personenfreizügigkeitsgesetz (PFZG) Anwendung (Art. 2 Abs. 2 PFZG). Familienangehörige eines liechtensteinischen-Staatsangehörigen, die sich seit fünf Jahren ununterbrochen in Liechtenstein aufgehalten haben, erhalten eine Daueraufenthaltsbewilligung (Art. 45 Abs. 1 iVm Art. 2 Abs. 2 PFZG). Das Bürgerrechtsgesetz enthält somit in dieser Konstellation die gleiche Frist wie das Personenfreizügigkeitsgesetz, bei welchem es jedoch nicht um die Staatsangehörigkeit, sondern lediglich um eine ausländerrechtliche Bewilligung geht.

Auch erscheint es angezeigt, ausdrücklich zu normieren, was unter einer aufrechten Ehe im Sinne des § 5 Abs. 1 Bst. b BÜG zu verstehen ist. Das Aufrechterhalten der Ehe kann insbesondere mit der getrennten Wohnsitznahme, mit der Einleitung des Trennungs- oder Scheidungsverfahrens oder auch erst mit dem rechtskräftigen Abschluss des Scheidungsverfahrens dahinfallen. Es ist deshalb klar festzuhalten, dass bereits durch eine getrennte Wohnsitznahme oder spätestens durch die Einleitung des Trennungs- oder Scheidungsverfahrens die Ehe nicht mehr aufrecht und somit die zwingende Einbürgerungsvoraussetzung nach § 5 Abs. 1 Bst. b BÜG nicht mehr erfüllt ist.

Nach Auffassung der Regierung bietet es sich somit im Ergebnis an, den Erwerb des Bürgerrechtes infolge Eheschliessung zu verschärfen. Hierdurch wird nicht nur allfälligem Missbrauchspotenzial zum Erwerb der liechtensteinischen Staats-

angehörigkeit entgegengewirkt, sondern auch eine Gegenmassnahme zur Erleichterung der Einbürgerungsvoraussetzung des Verzichts auf die bisherige Staatsangehörigkeit geschaffen.

#### 2.2.5 Grundlage zur Staatskundeprüfung

Gemäss § 4c des liechtensteinischen Bürgerrechtsgesetzes ist der Nachweis von Grundkenntnissen der Rechtsordnung sowie des staatlichen Aufbaus (Staatskunde) Liechtensteins allgemeine Voraussetzung für die Aufnahme ins Landesbürgerrecht. Diese auf Gesetzesstufe grundsätzlich definierte Anforderungen, insbesondere die Prüfungsgebiete, die Prüfungsart sowie die Ausnahmebestimmungen werden sodann auf Verordnungsstufe näher ausgeführt (Art. 5 ff. BüNV).

Der Nachweis des Erwerbs von Grundkenntnissen der Rechtsordnung sowie des staatlichen Aufbaus Liechtensteins ist durch Vorlage des Zeugnisses über das Bestehen einer schriftlichen Staatskundeprüfung nachzuweisen. Von der Verpflichtung zur Ablegung einer Staatskundeprüfung ist befreit, wer während mindestens drei Jahren eine Pflichtschule im Inland besucht und die 9. Schulstufe positiv abgeschlossen hat; über den Abschluss einer beruflichen Grundbildung nach dem Berufsbildungsgesetz verfügt; oder durch Vorlage entsprechender Urkunden ausreichende Grundkenntnisse der Rechtsordnung sowie des staatlichen Aufbaus Liechtensteins nachweist (Art. 5 BüNV).

Die einzelnen Prüfungsfragen sind gemäss Art. 6 BüNV aus folgenden Prüfungsgebieten zu entnehmen:

- a) Aufbau und Organisation des Fürstentums Liechtenstein (Elemente des Staates, Staatsform, Staatsgebiet, Staatsvolk, Grundsätze der Verfassung);
- b) staatliche Institutionen und politisches System (Landesfürst, Landtag, Regierung, Gerichte, politische Parteien);

- c) Grund- und Freiheitsrechte, einschliesslich Rechtsschutzmöglichkeiten und Wahlrecht;
- d) Geschichte des Fürstentums Liechtenstein.

Die Staatskundeprüfung enthält mindestens 27 Fragen aus den genannten Prüfungsgebieten, welche so zu formulieren sind, dass unter mehreren, mindestens jedoch drei vorgegebenen Antworten die jeweils richtige Antwort erkannt werden muss ("Multiple Choice-Prüfung"). Die 27 Fragen werden jeweils für eine Staatskundeprüfung mittels automatisierter Zufallsauswahl aus einem aus 200 Fragen bestehenden Pool zusammengestellt.

Die Prüfung wird vom Ausländer- und Passamt nach Bedarf, jedenfalls mindestens einmal vierteljährlich abgehalten. Zur Vorbereitung stellt das Ausländer- und Passamt den Prüfungsteilnehmern ein Skriptum zur Verfügung. Zudem werden 100 von 200 Fragen öffentlich zur Verfügung gestellt. Die Dauer der Prüfung beträgt neunzig Minuten. Die Fragen sind durch den Prüfungsteilnehmer ohne Verwendung von Hilfsmitteln zu beantworten.

Die Konzeption der heute angewendeten Staatskundeprüfung wurde 2009 festgelegt und jeweils aufgrund von veränderten Rahmenbedingungen den aktuellen Gegebenheiten angepasst (Neukonstitution des Landtags und der Regierung aufgrund von Wahlen, Parteigründungen etc.).

Die Erfolgsquote in Bezug auf die Staatskundeprüfung zur Erlangung des Staatsbürgerrechts beträgt im Durchschnitt aller seit 2009 durchgeführten Prüfungen 84,73%. Diejenige für die Erteilung der Niederlassungsbewilligung 74,43%. Obwohl die Prüfung „Landesbürgerrecht“ mehr Fragen und mehr Auswahlmöglichkeiten (27 Fragen mit jeweils vier Antwortmöglichkeiten) beinhaltet und damit letztlich anspruchsvoller ist, als diejenige zur Erlangung der Niederlassung (21

Fragen mit jeweils drei Antwortmöglichkeiten), ist die Erfolgsquote um mehr als 10% höher.

#### 2.2.6 Haltung der Regierung zur Staatskundeprüfung

Ziel und Zweck der Staatskundeprüfung ist es, dass sich Personen, die sich einbürgern lassen oder eine Niederlassung beantragen wollen, mit der rechtlichen Ordnung Liechtensteins, der Geschichte und den Gebräuchen etc. auseinandersetzen. Die Staatskundeprüfung sollte nach Ansicht der Regierung so ausgestaltet sein, dass sie grundsätzlich von allen Bildungsschichten bestanden werden kann.

Eine Beurteilung der heutigen Staatskundeprüfung muss im Vergleich mit den gesetz- und verordnungsgeberischen Vorgaben („Grundkenntnisse der Rechtsordnung sowie des staatlichen Aufbaus Liechtensteins“; siehe § 4c Abs. 1 Bst. b BÜG) erfolgen. In Bezug auf die Staatskunde ist es aus Sicht der Regierung wichtiger, dass sich die Kandidaten mit geschichtlichen und staatsrechtlichen Themen auseinandersetzen, als dieses Wissen auswendig zu lernen und dies mit einer bestimmten Punktzahl belegen zu können. Der ebenfalls in der Landtagsdebatte oft herangezogene Begriff des „Tatbeweises“ dürfte vielmehr im Engagement mit der Auseinandersetzung mit liechtensteinrelevanten Themen liegen und nicht im Vorhandensein eines bestimmten Wissens.

Aus diesen Gründen erachtet es die Regierung nicht als empfehlenswert, von den grundsätzlichen gesetzgeberischen Vorgaben abzuweichen. Gemäss § 4c Abs. 1 Bst. b BÜG ist der Nachweis von Grundkenntnissen der Rechtsordnung sowie des staatlichen Aufbaus (Staatskunde) Liechtensteins eine allgemeine Voraussetzung für die Aufnahme ins Landesbürgerrecht. Die weiteren Voraussetzungen werden auf Verordnungsstufe normiert. Die gesetzliche Grundlage wird nach Ansicht der Regierung als hinreichend erachtet („Grundkenntnissen der Rechtsordnung sowie des staatlichen Aufbaus Liechtensteins“).

Innerhalb dieser Grundvorgaben sind jedoch durchaus Anpassungen bzw. vereinzelt Verschärfungen denkbar und – nach Ansicht der Regierung – auch sinnvoll. Zudem wird die derzeitige Staatskundeprüfung mittlerweile seit 10 Jahren – mit kleineren Adaptionen – angewendet. Auch vor diesem Hintergrund ist eine grundsätzliche Überarbeitung angezeigt.

Die Regierung beabsichtigt, den Fragekatalog hinsichtlich der Staatskundeprüfung zu überarbeiten und auszuweiten; dies jedoch innerhalb des geltenden gesetzlichen Rahmens. Zudem sollen die Fragen der Staatskundeprüfung periodisch einer Überprüfung unterzogen werden.

Konkret sollen insbesondere folgende Massnahmen näher geprüft und wo sinnvoll auch umgesetzt werden:

- Der Fragekatalog soll grundsätzlich überprüft werden und die Fragen bei Bedarf angepasst werden.
- Zudem sollen nicht mehr 100 von 200 Fragen öffentlich zur Verfügung gestellt werden. Dies soll auf wenige Beispielfragen begrenzt werden.
- Die Staatskundeprüfung enthält wie vorab ausgeführt mindestens 27 Fragen aus den definierten Prüfungsgebieten, welche so zu formulieren sind, dass unter mehreren, mindestens jedoch drei vorgegebenen Antworten die jeweils richtige Antwort erkannt werden muss ("Multiple Choice-Prüfung") (Art. 6 Abs. 2 BüNV). Die aktuelle Staatskundeprüfung besteht aus 27 Fragen mit vier Antwortmöglichkeiten, wobei jeweils nur eine Antwort richtig ist. In diesem Rahmen soll geprüft werden, ob die Staatskundeprüfung in dem Sinne abgeändert werden kann, dass auch Mehrfachantworten möglich sind: *(Die Staatskundeprüfung enthält mindestens 27 Fragen aus den unter Abs. 1 genannten Prüfungsgebieten, welche so zu formulieren sind, dass unter mehreren, mindestens jedoch drei vorgegebenen Antworten die*

*jeweils richtige Antwort respektive richtigen Antworten erkannt werden müssen ("Multiple Choice-Prüfung").)*

- Gemäss Art. 8 Abs. 4 BÜNV sind Wiederholungen der Prüfung zulässig. Gemäss diesem offenen Wortlaut sind Wiederholungen in beliebiger Anzahl möglich. Nach Ansicht der Regierung erscheint es prüfenswert, ob diese Regelung einschränkender formuliert werden kann; dies in dem Sinne, dass nach einem dreimaligen Nichtbestehen der Prüfung eine „Wartefrist“ vorgesehen werden soll (*Die Prüfung kann bei Nichtbestehen höchstens zweimal wiederholt werden. Wird die Prüfung dreimal nicht bestanden, kann sie frühestens nach Ablauf von einem Jahr nach der letzten nicht bestandenen Prüfung erneut angetreten werden.*)
- Mit „bestanden“ sind Prüfungsarbeiten zu beurteilen, bei denen zumindest zwei Drittel der Antworten richtig sind. Alle übrigen Prüfungsarbeiten sind mit "nicht bestanden" zu beurteilen (Art. 8 Abs. 2 BÜNV). Diese Hürde sollte nach Auffassung der Regierung erhöht werden (beispielsweise auf drei Viertel (75%)). Dies bedingt in der Praxis eine Erhöhung der Prüfungsfragen auf 28 Fragen, was mit dem geltenden Art. 6 Abs. 2 BÜNV in Einklang steht („Die Staatskundeprüfung enthält mindestens 27 Fragen“). Somit gilt die Prüfung als bestanden, wenn mindestens 21 von 28 Fragen richtig beantwortet sind (bisher 18 von 27 Fragen).
- Die Dauer der Prüfung hat neunzig Minuten zu betragen (Art. 7 Abs. 4 BÜNV). Nach Ansicht der Regierung ist eine Reduktion der Dauer zu prüfen (beispielsweise auf sechzig Minuten). Damit würden für die Beantwortung jeder Frage immer noch mehr als zwei Minuten Zeit zur Verfügung stehen: (*Die Dauer der Prüfung hat sechzig Minuten zu betragen.*)

## 2.3 Weitere gestellte Fragen

### 2.3.1 Gemeindenutzen gemäss § 13 BÜG

Ein Abgeordneter stellte die Frage, was das Gemeindegut beinhalte beziehungsweise wovon man nach der Verleihung des Landesbürgerrechtes und dem Gemeindebürgerrechte nach wie vor ausgeschlossen sei.

Das Gemeindebürgerrecht bezieht sich auf die politische Gemeinde (Art. 1 Abs. 1 iVm. Art. 14 ff. GemG). Art. 15 GemG bestimmt den Inhalt des Gemeindebürgerrechtes wie folgt: *Das Gemeindebürgerrecht verleiht dem Bürger das Heimatrecht der betreffenden Gemeinde. Das Heimatrecht umfasst namentlich das Recht auf Mitwirkung bei der Aufnahme von Bürgern anderer Gemeinden und von ausländischen Staatsbürgern ins Gemeindebürgerrecht und den Anspruch auf Ausstellung eines Heimatscheines.*

Diesem Inhalt des Gemeindebürgerrechtes entsprechend bestimmt § 13 BÜG, dass mit dem durch die Verleihung des Landesbürgerrechtes erworbenen Gemeindebürgerrechte Ansprüche auf Nutzung und Erlös aus dem Gemeindegut nicht verbunden sind.

### 2.3.2 Doppelbürger gemäss § 16a BÜG

Ein Abgeordneter erkundigte sich über die Bedeutung des § 16a BÜG.

§ 16a BÜG verankert den Grundsatz der effektiven Staatsangehörigkeit im Gesetz. Das bedeutet für Liechtensteiner mit mehrfacher Staatsangehörigkeit, dass im Land die liechtensteinische Staatsangehörigkeit massgebend ist und ihnen Liechtenstein gegenüber ihren übrigen Heimatstaaten keinen Schutz zuteil kom-

men lässt.<sup>15</sup> Damit ist zum Beispiel der Fall gemeint, in dem ein liechtensteinisch-deutscher Doppelbürger in Deutschland wohnt und aus irgendwelchen Gründen von Liechtenstein diplomatischen Schutz gegen Deutschland verlangt. Diesen wird Liechtenstein gemäss § 16a BÜG nicht gewähren. Ein Staat kann seinen Staatsangehörigen den diplomatischen Schutz nicht gewähren gegenüber einem Staat, dem der Beteiligte gleichfalls angehört.<sup>16</sup>

### 2.3.3 Optionspflicht

Ein Abgeordneter bat die Regierung, Ausführungen zu der Optionspflicht zu machen.

Bei der Optionspflicht wird die doppelte Staatsbürgerschaft nur auf Zeit zugelassen. Beispielsweise bei Erreichung der Volljährigkeit hat die Entscheidung für ein bestimmtes Bürgerrecht zu erfolgen.

In der vorliegenden Vorlage wird der Erwerb des Bürgerrechtes durch Aufnahme diskutiert. Eine Einbürgerung infolge längerfristigem Wohnsitz ist frühestens mit 15 Jahren möglich und eine Einbürgerung infolge Eheschliessung ab der Volljährigkeit. Vor diesem Hintergrund erscheint eine Optionspflicht bei einem Erwerb des Bürgerrechtes durch Aufnahme nach Ansicht der Regierung als nicht zielführend.

## **3. FRAGEN ZU EINZELNEN ARTIKELN**

Zu den einzelnen Artikeln der Vorlage wurden anlässlich der ersten Lesung keine spezifischen Fragen gestellt.

---

<sup>15</sup> Patricia M. Schiess Rütimann, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendern 2016, Art. 30.

<sup>16</sup> Siehe hierzu Ralph Wanger, Das liechtensteinische Landesbürgerrecht, Vaduz 1997, S. 107 f. m.w.H.

## II. ANTRAG DER REGIERUNG

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen unterbreitet die Regierung dem Landtag den

### Antrag,

der Hohe Landtag wolle

- diese Stellungnahme zur Kenntnis nehmen,
- die beiliegende Gesetzesvorlage in Behandlung ziehen und
- die Motion zur Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft bei Einbürgerungen vom 25. März 2015 abschreiben.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landtagspräsident, sehr geehrte Frauen und Herren Abgeordnete, den Ausdruck der vorzüglichen Hochachtung.

**REGIERUNG DES  
FÜRSTENTUMS LIECHTENSTEIN**

*gez. Adrian Hasler*



**III. REGIERUNGSVORLAGE**

**Gesetz**

vom ...

**über die Abänderung des Bürgerrechtsgesetzes**

Dem nachfolgenden vom Landtag gefassten Beschlusse erteile Ich Meine Zustimmung:

**I.**

**Abänderung bisherigen Rechts**

Das Gesetz vom 4. Januar 1934 über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes (Bürgerrechtsgesetz; BüG), LGBl. 1960 Nr. 23, wird wie folgt abgeändert:

§ 4f

*Ausnahmen vom Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit*

Auf Staatsangehörige eines anderen EWR-Mitgliedstaates oder der Schweiz finden § 5 Abs. 1 Bst. c und Abs. 5 Bst. f, § 5a Abs. 1 Bst. c, Abs. 3 Bst. b, Abs. 5 Bst. e und f sowie Abs. 6 Satz 3 und 4 (2. Fall), § 6 Abs. 1 Bst. c sowie § 7 Bst. i keine Anwendung.

**II.**

**Übergangsbestimmung**

Auf zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes hängige Verfahren findet das neue Recht Anwendung.

**III.**

**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Kundmachung in Kraft.