

Die Aufnahmezusicherung der Gemeinde bei der Verleihung des Landesbürgerrechtes

*Martin Vogt**

I. Fragestellungen

Art. 110 Abs. 2 lit. d erster Teil LV¹ normiert das «Recht der Gemeinde zur Aufnahme von Bürgern». Gemäss geltender Rechtslage können nicht alle im Land wohnhaften Landesangehörigen bei der Aufnahmezusicherung durch die jeweilige Gemeinde mitwirken. Es fragt sich, auf welchem Weg dieser Umstand zu beseitigen ist (Kapitel II.). Ist die Gemeinde- oder Bürgerversammlung für die Aufnahmezusicherung zuständig, wobei beide in der Praxis stets an der Urne entscheiden, stellt sich weiter die Frage, ob bei einer Urnenabstimmung die Anforderungen eines rechtsstaatlichen Verfahrens erfüllt werden können (Kapitel III.). Auch ist zu untersuchen, ob bei der Entscheidungszuständigkeit einer Versammlung ein Spannungsverhältnis zwischen der Abstimmungsfreiheit und der Geheim- und Privatsphäre (Kapitel IV.) und ein Widerspruch zum Demokratieprinzip (Kapitel V.) bestehen würde.

II. Zuständigkeit der Gemeindeversammlung oder der Bürgerversammlung?

A. Gesetzliche Regelung und Problemstellung

Gemäss § 2 BüG² muss jeder Landesbürger in einer Gemeinde des Fürstentums Liechtenstein Bürger sein. Dieser Grundsatz wird in Art. 14 GemG³ wie folgt wiederholt und ergänzt:

* Dr. iur., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Obersten Gerichtshof des Fürstentums Liechtenstein.

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

2 Gesetz vom 4. Januar 1934 über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes (Bürgerrechtsgesetz; BüG), LGBL. 1960 Nr. 23 LR 151.0.

3 Gemeindegesetz (GemG) vom 20. März 1996, LGBL. 1996 Nr. 76 LR 141.0.

«Jeder Landesbürger muss Bürger einer Gemeinde sein, mit Ausnahme der Mitglieder des Fürstlichen Hauses. Es ist ausgeschlossen, mehr als einer Gemeinde als Bürger anzugehören oder überhaupt Gemeindebürger zu sein, ohne das Landesbürgerrecht zu besitzen.»

Aus diesen Bestimmungen ergibt sich, dass das Gemeindebürgerrecht doppelseitig⁴ mit dem Landesbürgerrecht verknüpft ist.

Der Inhalt des Gemeindebürgerrechts wird in Art. 15 GemG umschrieben:

«Das Gemeindebürgerrecht verleiht dem Bürger das Heimatrecht der betreffenden Gemeinde. Das Heimatrecht umfasst namentlich das Recht auf Mitwirkung bei der Aufnahme (...) ins Gemeindebürgerrecht (...).»

Der Inhalt des Gemeindebürgerrechts wirkt sich jedoch nur bei der Verleihung aus: Das Landes- und Gemeindebürgerrecht kann, soweit es vorliegend interessiert, abgeleitet durch Abstammung oder Eheschliessung sowie eigenständig infolge längerfristigen Wohnsitzes oder Verleihung erworben werden. Verfahrensrechtlich wird zwischen dem Erwerb von Gesetzes wegen und dem Erwerb durch Aufnahme unterschieden. Bei der Abstammung wird das Landes- und Gemeindebürgerrecht von Gesetzes wegen erworben,⁵ bei den anderen erwähnten Einbürgerungstatbeständen durch Aufnahme (§ 3 BüG). Nur bei der Verleihung, nicht aber beim Erwerb infolge Eheschliessung oder längerfristigen Wohnsitzes, bedarf es sodann einer Aufnahmezusicherung durch die Bürgerversammlung (§ 6 Abs. 1 lit. b BüG; Art. 21 GemG).⁶ Deshalb spricht man bei der Verleihung vom ordentlichen Verfahren, bei den anderen Aufnahmetatbeständen vom erleichterten Verfahren.

Da das Gemeindegesetz und das Bürgerrechtsgesetz das Gemeindebürgerrecht vorsehen, gibt es zwei Personenkreise: zum einen den Personenkreis der politischen Gemeinde und zum anderen den Personenkreis der Bürgergemeinde. Bei der politischen Gemeinde handelt es sich um eine Ge-

4 Zum einen kann Gemeindebürger nur sein, wer das Landesbürgerrecht besitzt, zum anderen muss jeder Landesbürger ein Gemeindebürgerrecht besitzen.

5 § 4 Abs. 1 BüG lautet wie folgt: «Das Landesbürgerrecht ist Kindern durch Geburt eigen, wenn der Vater oder die Mutter liechtensteinische Landesbürger sind.»

6 Nach *Schiess Rütimann, Patricia M.*, Art. 30 LV, Stand: 15. Dezember 2015, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Online-Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung, https://verfassung.li/Art_30, Rz. 31, hält es vor Art. 110 Abs. 2 lit. d LV Stand, verschiedene Kategorien von Bewerbern zu bilden und den Gemeinden für sie unterschiedlich weit gehende Kompetenzen zuzuweisen.

bietskörperschaft (Art. 3 GemG), weshalb sich ihr Mitgliederkreis aufgrund des Wohnsitzes im Gemeindegebiet bestimmt (Art. 111 LV; Art. 24 GemG). Bei der Bürgergemeinde handelt es sich hingegen um eine Personalkörperschaft, deren Mitglieder die Gemeindebürger sind (Art. 14 ff. GemG).

Auf Ebene der Bürgergemeinde gibt es zwei Kategorien von Bürgern: solche mit Wohnsitz in der Heimatgemeinde⁷ und solche mit Wohnsitz ausserhalb der Heimatgemeinde⁸. Auf Ebene der politischen Gemeinde gibt es ebenfalls zwei Kategorien von Bürgern: diejenigen mit Gemeindebürgerrecht der Wohnsitzgemeinde⁹ und diejenigen mit Gemeindebürgerrecht einer anderen Gemeinde.¹⁰

Im Hinblick auf die Aufnahmezusicherung bei der Verleihung des Landes- und Gemeindebürgerrechts haben diese Kategorien folgende Bedeutung: Betrachtet man die politische Gemeinde, so stellt man fest, dass nur die liechtensteinischen Staatsangehörigen mit Gemeindebürgerrecht der betreffenden Gemeinde, nicht aber die Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner mit Gemeindebürgerrecht einer anderen Gemeinde bei der Aufnahmezusicherung mitwirken dürfen.¹¹ Schaut man die Bürgergemeinde an, so können nur diejenigen Gemeindebürger mit Wohnsitz in der betroffenen Gemeinde, nicht aber die Gemeindebürger mit Wohnsitz ausserhalb ihrer Heimatgemeinde mitwirken.¹² Art. 21 Abs. 3 GemG lautet nämlich wie folgt: «Über die Aufnahme entscheiden die in der Gemeinde wohnhaften Gemeindebürger.» Es können somit nicht alle im Land wohnhaften Landesangehörigen an der Aufnahmezusicherung mitwirken.¹³

7 Zum Beispiel ein Balzner Gemeindebürger mit Wohnsitz in Balzers.

8 Zum Beispiel ein Balzner Gemeindebürger mit Wohnsitz in Vaduz.

9 Zum Beispiel ein Balzner Gemeindebürger mit Wohnsitz in Balzers.

10 Zum Beispiel ein Vaduzer Gemeindebürger mit Wohnsitz in Balzers.

11 Zum Beispiel kann der Vaduzer Gemeindebürger mit Wohnsitz in Balzers nicht bei der Zusicherung in das Balzner Gemeindebürgerrecht mitwirken.

12 Zum Beispiel kann der Balzner Gemeindebürger mit Wohnsitz in Vaduz nicht bei der Zusicherung in das Balzner Gemeindebürgerrecht mitwirken.

13 Zum Beispiel kann der Balzner Gemeindebürger mit Wohnsitz in Vaduz weder bei der Zusicherung in das Balzner Gemeindebürgerrecht noch bei der Zusicherung in das Vaduzer Gemeindebürgerrecht mitwirken.

B. Politischer Vorstoss, Beurteilung des Vorstosses in der Literatur und Vernehmlassungsbericht

Mit der Motion zur Gleichberechtigung aller Landesbürger und Landesbürgerinnen in den Gemeinden aus dem Jahr 2019 wurde die Regierung beauftragt, dem Landtag eine Gesetzesänderung zu unterbreiten, welche sicherstellt, dass alle in einer Gemeinde wohnhaften liechtensteinischen Bürgerinnen und Bürger mit einheitlichen Rechten und Pflichten ausgestattet sind.

Die Umsetzung dieser Motion setzt voraus, dass nicht mehr die Bürgergemeinde, sondern die politische Gemeinde bei der Verleihung des Landes- und Gemeindebürgerrechts mitwirkt. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass alle Landesangehörigen, die Wohnsitz in einer liechtensteinischen Gemeinde haben, an der Aufnahmezusicherung an ihrem Wohnort mitwirken können.

In der Literatur wird die Übertragung der Aufnahmezusicherung von der Bürgergemeinde auf die politische Gemeinde als mit Art. 110 Abs. 2 lit. d LV vereinbar angesehen:

Cyrus Beck ging der Frage nach, ob es verfassungsmässig wäre, wenn die *lege ferenda* im ordentlichen Einbürgerungsverfahren statt nur der Gemeindebürger alle in einer Gemeinde wohnhaften Landesbürger stimmberechtigt wären.¹⁴ *Beck* kommt zum Ergebnis, dass es dem Gesetzgeber freistehe, die Gemeindeversammlung der politischen Gemeinde zur Mitwirkung an der Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht kompetent zu erklären.¹⁵ Er begründet diese Ansicht wie folgt: Die Landesverfassung kenne kein Gemeindebürgerrecht. Auch das in Art. 110 Abs. 2 lit. d LV vorgesehene Recht der Gemeinden zur Aufnahme von Bürgern differenziere nicht zwischen Landesbürgern und Gemeindebürgern.¹⁶ Verfassungsrechtlich vorgeschrieben sei nur eine Mitwirkung der Gemeinden an der Verleihung des Bürgerrechtes.¹⁷ Die Verfassung schreibe sodann nicht vor, welchem Organ der Gemeinde die Mitwirkung an der Verleihung des Bürgerrechts zustehen soll.¹⁸

14 *Beck, Cyrus*, Die Rechtslage im Spannungsfeld von Landesbürgerrecht, Gemeindebürgerrecht und Gemeindennutzen in Liechtenstein, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 88/2024, S. 1–18, S. 7.

15 *Beck*, Fn. 14, S. 16.

16 *Beck*, Fn. 14, S. 15.

17 *Beck*, Fn. 14, S. 15.

18 *Beck*, Fn. 14, S. 16.

Patricia M. Schiess Rütimann vertritt die Ansicht, dass sich aus Art. 110 Abs. 2 lit. d LV ergebe, dass es in Liechtenstein das Institut des Gemeindebürgerrechts gebe.¹⁹ Gemäss Schiess Rütimann hält es vor Art. 111 LV stand, dass das Gesetz die Erteilung des Bürgerrechts den in der Gemeinde wohnhaften Gemeindebürgern vorbehalten. Aus demokratischer Sicht sei es allerdings sinnvoll, für die Einbürgerungen alle in der Gemeinde wohnhaften Stimmberechtigten zuständig zu erklären.²⁰ Es widerspreche der Landesverfassung nicht, wenn der Entscheid über die Verleihung des Gemeindebürgerrechts nicht durch die Gemeindebürger, sondern durch alle stimmberechtigten Einwohner der Gemeinde gefällt werde.²¹

Gestützt auf ein Rechtsgutachten von Cyrus Beck²² schlägt die Regierung im Vernehmlassungsbericht vom 25. März 2025 vor, Art. 21 Abs. 3 GemG dahingehend abzuändern, dass er wie folgt lautet: «Über die Aufnahme entscheiden die in der Gemeinde wohnhaften Landesbürger.» Die Regierung hat dem Landtag im Jahr 2025 jedoch noch keinen Bericht und Antrag betreffend eine derartige Gesetzesänderung vorgelegt.

Das Gemeindebürgerrecht hat in Liechtenstein eine emotionale Bedeutung im Sinne einer emotionalen Bindung einer Person an ihre Heimatgemeinde.²³ Nicht von ungefähr wurden daher die von Peter Bussjäger im Jahr 2014 vorgeschlagenen zwei Varianten nicht umgesetzt. Die eine Variante bestand in der ersatzlosen Beseitigung des Gemeindebürgerrechts, die andere Variante in der Kopplung des Gemeindebürgerrechts an den Wohnsitz in einer Gemeinde.²⁴ Diese Variante läuft darauf hinaus, dass die bestehende Verknüpfung von Gemeindebürgerrecht und Heimatgemein-

19 Schiess Rütimann, Patricia M., Art. 111 LV, Stand: 14. Januar 2016, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Online-Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung, https://verfassung.li/Art_111, Rz. 17.

20 Schiess Rütimann, Fn. 19, Art. 111 LV, Rz. 17 f.

21 Schiess Rütimann, Patricia M. Art. 110 LV, Stand: 14. Januar 2016, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Online-Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung, https://verfassung.li/Art_110, Rz. 105.

22 Beck, Cyrus, Rechtsgutachten zur Motion zur «Gleichberechtigung aller Landesbürger*innen in den Gemeinden», BERN 2024, veröffentlicht als Anhang zum Vernehmlassungsbericht betreffend die Abänderung des Gemeindegesetzes und des Gesetzes über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes (Motion zur Gleichberechtigung aller Landesbürgerinnen und Landesbürger in den Gemeinden), S. 1 ff.

23 Bussjäger, Peter, Stellungnahme zum Postulat betreffend die Bedeutung und Sinnhaftigkeit des Gemeindebürgerrechts, BERN 2014, S. 14, veröffentlicht als Anhang zum BuA Nr. 112/2014 vom 21. Oktober 2014 betreffend die Postulatsbeantwortung betreffend die Bedeutung und Sinnhaftigkeit des Instituts des Gemeindebürgerrechts.

24 Bussjäger, Fn. 23, S. 13 ff.

de aufgehoben würde und das Gemeindebürgerrecht mit der jeweiligen Wohnsitzgemeinde verknüpft wäre.²⁵

Wenn man der emotionalen Bedeutung Rechnung tragen will, ist *erstens* das Gemeindebürgerrecht beizubehalten und *zweitens* ist die Verknüpfung zwischen Gemeindebürgerrecht und Heimatgemeinde aufrechtzuerhalten. *Drittens* sollen nur die Gemeindebürger einer Bürgergemeinde über die Aufnahme in diese bestimmen und *viertens* soll jeder im Land wohnhafte Landesbürger an der Aufnahmezusicherung mitwirken können.

Wird die Aufnahmezusicherung von der Bürgergemeinde auf die politische Gemeinde übertragen, bleibt das Gemeindebürgerrecht bestehen. Jedoch entscheiden nicht mehr nur die Gemeindebürger der Bürgergemeinde, wer aufgenommen wird, sondern an dieser Entscheidung wirken auch Gemeindebürger anderer Gemeinden mit. Zum Beispiel entscheiden über die Aufnahme in das Balzner Gemeindebürgerrecht nicht mehr nur die Balzner Gemeindebürger, sondern auch alle Gemeindebürger der anderen Gemeinden, die Wohnsitz in Balzers haben.

C. Vorschlag: Abweichung von dem durch die Motion eingeschlagenen Weg

Zweifelsohne führt der Weg, den die Motionäre eingeschlagen haben, zum Ziel, dass alle im Land wohnhaften Landesangehörigen bei der Aufnahmezusicherung mitwirken können. Gleichzeitig führt er aber auch dazu, dass nicht mehr nur die Gemeindebürger einer Bürgergemeinde darüber bestimmen, wer in diese aufgenommen wird und damit liechtensteinischer Staatsangehöriger werden darf. Dieses Resultat widerspricht dem Wunsch, die emotionale Bindung an die Heimatgemeinde hochzuhalten.

Bei einer Abkehr von dem Weg, den die Motionäre eingeschlagen haben, lassen sich die vier Forderungen umsetzen: Es gibt in Liechtenstein die politische Gemeinde und die Bürgergemeinde mit jeweils eigenem Personenkreis. Da das Gemeindebürgerrecht den Personenkreis der Bürgergemeinde, nicht aber den Personenkreis der politischen Gemeinde als Gebietskörperschaft betrifft, ist jener kompetent, über die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht zu bestimmen. Nach der geltenden Gesetzeslage wird auf Ebene der Bürgergemeinde an den Wohnsitz in der Heimatge-

25 *Bussjäger*, Fn. 23, S. 14. Nähme beispielsweise ein Balzner Gemeindebürger Wohnsitz in Vaduz, erhalte er das Vaduzer Gemeindebürgerrecht.

meinde angeknüpft (Art. 21 Abs. 3 GemG), was zu einer Differenzierung innerhalb des bestehenden Mitgliederkreises führt. Diese Differenzierung gilt es zu beseitigen.²⁶ Art. 21 Abs. 3 GemG sollte daher wie folgt lauten: «Über die Aufnahme entscheiden die im Land wohnhaften Gemeindebürger.»

Diese Aufhebung des Differenzierungsmechanismus auf Ebene der Bürgergemeinde würde Folgendes bewirken: *Erstens* könnten alle im Land wohnhaften Landesangehörigen bei der Aufnahmezusicherung mitwirken. Hierfür massgeblich wäre nicht der Wohnsitz in einer bestimmten Gemeinde, sondern die Innehabung eines bestimmten Gemeindebürgerrechts. Anders als bei dem durch die Motionäre eingeschlagenen Weg ginge es nicht darum, dass beispielsweise der Balzner Gemeindebürger mit Wohnsitz in Vaduz bei der Zusicherung in das Vaduzer Gemeindebürgerrecht mitwirken kann, sondern darum, dass er bei der Zusicherung in das Balzner Gemeindebürgerrecht mitwirken kann. *Zweitens* würden nur die Gemeindebürger einer Bürgergemeinde über die Aufnahme in diese bestimmen. *Drittens* bliebe das Gemeindebürgerrecht und *viertens* die Verknüpfung zwischen Gemeindebürgerrecht und Heimatgemeinde bestehen.

III. Abstimmung an der Urne oder an der Versammlung?

A. Rechtsnatur des Einbürgerungsentscheides der Gemeinde

Das schweizerische Bundesgericht qualifizierte 2003 in den beiden Leitent-scheiden BGE 129 I 217 und BGE 129 I 232 die Einbürgerung als Akt der Rechtsanwendung.²⁷ Diese Rechtsprechung hat das Bundesgericht mehrfach bestätigt.²⁸ Aus dieser Erkenntnis zog das Gericht den Schluss, dass ablehnende Einbürgerungsentscheide zu begründen sind.²⁹ Der Bundesgesetzgeber ist dem Bundesgericht gefolgt. Mit dem Änderungsgesetz vom

26 Siehe zum Ganzen *Vogt, Martin*, Der Zugang zu den liechtensteinischen Bürgergemeinden von 1842 bis heute – mit einem besonderen Blick auf die Bürgergenossenschaften, LPS 65, Diss. UFL, Gamprin-Bendern 2024, S. 193 ff.

27 Siehe zur Rechtsprechung des Bundesgerichts vor den beiden Leitent-scheiden *Raselli, Niccolò*, Die Einbürgerung zwischen Politik und Justiz – unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesgerichts, ZBI 112/2011, S. 577–601, S. 578 ff.

28 Siehe unter anderem BGE 134 I 56 E. 2, S. 58; BGE 141 I 60 E. 3.2, S. 64; BGE 146 I 49 E. 2.6, S. 54.

29 Siehe hierzu auch *Raselli*, Fn. 27, S. 581; *Schaer, Alexander*, Weiterhin kein Recht auf «automatische Einbürgerung» – Die Einbürgerungspraxis des Bundesgerichts seit 2003, AJP 2007, S. 1542–1545, S. 1542.

21. Dezember 2007 wurde das Bundesgesetz über Erwerb und Verlust des Schweizer Bürgerrechts vom 29. September 1952 unter anderem dahingehend geändert, dass ein neuer Art. 15b mit der Marginalie «Begründungspflicht» eingeführt wurde.³⁰ Art. 16 Abs. 1 des geltenden chBüG³¹ sieht vor, dass die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches zu begründen ist. Diese bundesrechtliche Vorgabe musste von den Kantonen umgesetzt werden, da das Verfahren im Kanton und in der Gemeinde durch das kantonale Recht geregelt wird (Art. 15 Abs. 1 chBüG).

Der Staatsgerichtshof hat die Rechtsprechung des Bundesgerichts, dass individuell-konkrete Rechtsanwendungsakte der Legislative verfahrensrechtlichen Minimalanforderungen genügen müssen, übernommen. Im Urteil zu StGH 2005/097 ging es um die Abberufung von Verwaltungsräten des Liechtensteinischen Rundfunks durch den Landtag. Der Staatsgerichtshof hielt fest, dass auch der Landtag, wenn er als Rechtsanwender tätig ist, die Minimalgarantien eines fairen Verfahrens einzuhalten hat.³²

Dies muss auch gelten, wenn die Bürgerversammlung über die Zusicherung des Gemeindebürgerrechts entscheidet. *Patricia M. Schiess Rütimann* führt diesbezüglich aus: «Der Entscheid über die Gewährung des Bürgerrechts hat den Charakter einer Verfügung, mit der individuell-konkret über den rechtlichen Status von Einzelpersonen befunden wird.»³³ Daraus leitet *Schiess Rütimann* ab, dass die durch die Verfassung garantierten Rechte auf eine rechtsgleiche, diskriminierungsfreie und nicht willkürliche Behandlung und die Verfahrensgrundrechte, insbesondere das Recht auf Begründung, beachtet werden müssten.³⁴

30 AS 2008 591I.

31 Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht vom 20. Juni 2014, SR 141.0.

32 Der Landtag erlässt beispielsweise auch bei Enteignungen individuell-konkrete Rechtsanwendungsakte. So bestimmt § 2 des Gesetzes vom 23. August 1887 über das Verfahren in Expropriationsfällen, LGBl. 1887 Nr. 4 LR 711.0, dass der Landtag zu entscheiden hat, ob «in einem einzelnen Falle die Notwendigkeit der Expropriation vorhanden ist». Einen solchen Entscheid fällte der Landtag jüngst in seiner Sitzung vom 3. Dezember 2025 betreffend die Höchstspannungsleitung in Balzers.

33 *Schiess Rütimann*, Fn. 6, Art. 30 LV, Rz. 53.

34 *Schiess Rütimann*, Fn. 6, Art. 30 LV, Rz. 53.

B. Eigenart des Staatsorganes «Volk»

Aufgrund der Zuständigkeit der Bürgerversammlung für die Ausübung des Mitwirkungsrechts bei der Verleihung des Landes- und Gemeindebürgerrechtes ist die spezifische Funktionsweise des Staatsorganes «Volk» zu berücksichtigen. Diese Eigenart ist dadurch charakterisiert, dass unterschieden werden muss zwischen dem zusammengesetzten Organ «Volk», bestehend aus der Gesamtheit der Stimmberechtigten, und dem Teilorgan «Volk», bestehend aus dem einzelnen Stimmbürger.³⁵ Die verfassungsrechtlich gewährleistete Stimm- und Wahlfreiheit (Art. 29 LV) gibt dem Teilorgan Stimmbürger das Recht, seinen Willen frei auszudrücken.³⁶ Da er niemandem Rechenschaft abzulegen hat, kann und darf er seine Stimme willkürlich, rechtsungleich und diskriminierend abgeben. Die Stimmfreiheit entbindet den einzelnen Stimmbürger von der Pflicht, das Begründungsgebot zu beachten.³⁷ Der Einbürgerungsentscheid des Gesamtorgans unterliegt als individuell-konkreter Rechtsanwendungsakt jedoch der Begründungspflicht und darf weder rechtsungleich noch diskriminierend sein. Es gibt somit einen Gegensatz zwischen dem Teilentscheid, der willkürlich sein kann und nicht begründet werden muss, und dem Gesamtentscheid, der nicht willkürlich sein darf und zu begründen ist.³⁸

C. Möglichkeiten der Begründung

Die beiden Leitentscheide BGE 129 I 217 und BGE 129 I 232 befassen sich einzig mit der Frage, ob Urnenabstimmungen über Einbürgerungsgesuche vor der Bundesverfassung standhalten. Das Bundesgericht hat diese Frage verneint, weil Einbürgerungsentscheide als Akte der Rechtsanwendung der Begründungspflicht unterlägen, eine Begründung bei Volksabstimmungen an der Urne aber systembedingt nicht möglich sei.³⁹ Das Bundesgericht liess in diesen beiden Urteilen offen, ob und inwiefern Einbürgerungsent-

35 Auer, *Andreas*, Einbürgerungen durch Gemeindeversammlungen: Um- und Holzwege der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, ZBI 110/2009, S. 69–91, S. 80.

36 BGE 131 I 442 E. 3.1, S. 447. Siehe auch VBI 2002/096, Erw. 32.

37 Auer, Fn. 35, S. 80; Raselli, Fn. 27, S. 579.

38 Auer, Fn. 35, S. 80 f.

39 Siehe hierzu auch Auer, Fn. 35, S. 71 f.; Raselli, Fn. 27, S. 581.

scheide der Stimmbürger an einer Gemeinde- oder Bürgerversammlung der Begründungspflicht genügen können.⁴⁰

Diese Frage beantwortete das Bundesgericht in BGE 130 I 140. Zunächst hielt das Bundesgericht fest, dass es keine feste Praxis gebe, wie der Begründungspflicht bei Einbürgerungsbeschlüssen der Gemeindeversammlung nachzukommen sei. Sodann führte es aus:

«Werden an der Gemeindeversammlung selbst Gründe für die Ablehnung einer konkreten Einbürgerung genannt und wird darüber unmittelbar im Anschluss an die Diskussion abgestimmt, so kann angenommen werden, dass die ablehnenden Gründe von der Mehrheit der Abstimmenden mitgetragen werden. In der Regel wird damit ein ablehnender Gemeindeversammlungsbeschluss hinreichend begründet werden können, so dass der abgelehnte Bewerber weiss, weshalb sein Gesuch abgewiesen wurde, und der Entscheid gegebenenfalls in einem Rechtsmittelverfahren überprüft werden kann.»⁴¹

Im Urteil BGE 131 I 18 hält das Bundesgericht dafür, dass die Gemeindeversammlung, wenn sie einen ablehnenden Antrag durch Abstimmung bestätigt, in der Regel auch seiner Begründung zustimmt.

Auf dieser Grundlage anerkennt das Bundesgericht zwei Begründungsmöglichkeiten negativer Einbürgerungsbeschlüsse von Gemeindeversammlungen.⁴² Die erste Begründungsmöglichkeit stützt sich auf den negativen Antrag des vorberatenden Gremiums.⁴³ Die zweite Begründungsmöglichkeit ergibt sich, wenn die Gemeindeversammlung eine Einbürgerung entgegen dem positiven Antrag aufgrund einer Diskussion oder einzelner Wortmeldungen verweigert. Das Bundesgericht anerkennt, dass sich aus einzelnen Voten eine genügende Begründung ableiten lässt, sofern angenommen werden kann, dass sie von einer Mehrheit der Teilnehmenden wirklich geteilt und übernommen worden sind.⁴⁴

Zusammengefasst stellt sich die Rechtslage gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wie folgt dar: Einbürgerungsentscheide unterliegen

40 BGE 129 I 232 E. 3.7, S. 243.

41 BGE 130 I 140 E. 5.3.6, S. 154.

42 Siehe hierzu auch *Raselli*, Fn. 27, S. 589 ff.

43 *Auer*, Fn. 35, S. 73 f., der diese Begründungsmöglichkeit mit «Begründung durch Zustimmung zum Antrag» umschreibt.

44 BGE 130 I 140 E. 5.3.6, S. 154; BGE 132 I 196 E. 3.1, S. 197. Siehe auch *Auer*, Fn. 35, S. 74, der diese Begründungsmöglichkeit mit «Begründung durch Diskussion» umschreibt.

als individuell-konkrete Rechtsanwendungsakte der Begründungspflicht. Nicht erfüllt werden kann diese Pflicht systembedingt bei Urnenabstimmungen. Dasselbe ist sachbedingt bei Gemeindeversammlungsbeschlüssen der Fall, die ohne Diskussion von der positiven Empfehlung des vorberatenden Gremiums abweichen.⁴⁵ Grundsätzlich möglich sind hingegen sowohl die *Begründung durch Zustimmung zum Antrag* sowie die *Begründung durch Diskussion*.⁴⁶ Der Bundesgesetzgeber hat die bundesgerichtliche Rechtsprechung übernommen. Gemäss Art. 15 Abs. 2 chBüG kann das kantonale Recht vorsehen, dass ein Einbürgerungsgesuch den Stimmberechtigten an einer Gemeindeversammlung zum Entscheid vorgelegt wird. Die Stimmberechtigten können ein Einbürgerungsgesuch nur ablehnen, wenn ein entsprechender Antrag gestellt und begründet wurde (Art. 16 Abs. 2 chBüG).

D. Möglichkeiten der Begründung auch bei Urnenabstimmungen

Es stellt sich die Frage, ob entgegen der Rechtsprechung des Bundesgerichts die zwei Begründungsmöglichkeiten negativer Einbürgerungsbeschlüsse von Gemeinde- oder Bürgerversammlungen auch auf Urnenabstimmungen anwendbar sind. In BGer. 1P.786/2006 vom 22.03.2007 E. 4.2 führte das Bundesgericht denn auch wie folgt aus:

«Bei Urnenabstimmungen, mit denen Anträge der Exekutive auf Verweigerung der Einbürgerung bestätigt werden, kann gleichermassen davon ausgegangen werden, dass die Stimmberechtigten sich die Begründung der Exekutive zu Eigen machen und somit eine Begründung tatsächlich vorliegt.»⁴⁷

Die Möglichkeit der *Begründung durch Zustimmung zum Antrag* gilt somit in der Schweiz auch bei Urnenabstimmungen, da auch an der Urne immer über einen Antrag abgestimmt wird.⁴⁸ Diskussionen vor Volksabstimmungen sind zudem keine Exklusivität von Gemeinde- oder Bürgerversamm-

45 *Raselli*, Fn. 27, S. 590.

46 *Auer*, Fn. 35, S. 74.

47 Siehe hierzu auch *Schaer*, Fn. 29, S. 1543.

48 *Auer*, Fn. 35, S. 77 f.

lungen. Die Strategie der *Begründung durch Diskussion* könnte auch auf Urnenabstimmungen angewendet werden.⁴⁹

Angewandt auf die liechtensteinischen Verhältnisse könnte die Möglichkeit der *Begründung durch Diskussion* wie folgt umgesetzt werden: Legt das Zivilstandsamt einer Bürgergemeinde ein Einbürgerungsgesuch zur Entscheidung über die Aufnahmezusicherung vor (§ 6 Abs.1 lit. b BüG i.V.m. Art. 21 GemG), hat der Gemeinderat⁵⁰ das Gesuch unter Wahrung der Verfahrensrechte der gesuchstellenden Person zu prüfen und anschließend begründeten Antrag an die Bürgerversammlung zu stellen. Lautet der Antrag des Gemeinderates auf Verweigerung der Aufnahmezusicherung, kann über diesen Antrag an der Urne abgestimmt werden. Wird dem negativen Antrag des Gemeinderates an der Urne stattgegeben, ergibt sich die Begründung für die Ablehnung der Aufnahmezusicherung aus dem negativen Antrag des Gemeinderates. Lautet der Antrag des Gemeinderates hingegen auf Gewährung der Aufnahmezusicherung, könnte wie folgt vorgegangen werden: Der Antrag samt Begründung wird öffentlich aufgelegt. Während der Auflagefrist kann jeder Stimmberechtigte einen begründeten Gegenantrag einbringen. Wird kein Gegenantrag eingebracht, erfolgt keine Urnenabstimmung und dem Gesuchsteller wird die Aufnahmezusicherung erteilt. Bringt ein stimmberechtigter Gemeindebürger einen begründeten

49 Auer, Fn. 35, S. 83, der hierzu ausführt: «Dies hat das Bundesgericht im Entscheid Emmen übrigens getan, indem es (...) ausdrücklich Bezug nahm auf gewisse Veröffentlichungen im Umfeld der Abstimmung», denen entnommen werden konnte, dass Bürger von Jugoslawien sich generell nicht in die schweizerischen Verhältnisse integrieren liessen.»

50 Die Aufnahmezusicherung obliegt zwar der Bürgergemeinde und nicht der politischen Gemeinde (Art. 110 Abs. 2 lit. d LV) und damit auch nicht dem Gemeinderat als Organ der politischen Gemeinde. Die Bürgergemeinde verfügt ihrerseits jedoch nicht über ein eigenes Organ, wie beispielsweise eine Einbürgerungskommission. Nach der hier vertretenen Ansicht ist es gerechtfertigt und sachgerecht, wenn für die Bürgergemeinde nicht ein eigenes Organ, wie eine Einbürgerungskommission, gebildet wird, sondern es der Bürgergemeinde erlaubt wird, den Gemeinderat der politischen Gemeinde mit der Prüfung der Einbürgerungsgesuche, der Gewährung der Verfahrensrechte, der Ermittlung des Sachverhalts und der Antragstellung an die Bürgerversammlung zu betrauen. Eine solche Regelung ist denn auch nicht singular. So lautet Art. 14 Abs. 1 des Gesetzes vom 20. März 1996 über die Bürgergenossenschaften, LGBl. 1996 Nr. 77 LR 141.1, wie folgt: «Die Bürgergenossenschaften ordnen und verwalten ihre Angelegenheiten selbständig, wobei sie die Gemeinden mit der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben beauftragen können.» Auch bei einer Prüfung der Einbürgerungsgesuche unter Wahrung der Verfahrensrechte und einer Antragstellung durch den Gemeinderat bleibt die Letztentscheidung über die Aufnahmezusicherung der Bürgergemeinde vorbehalten.

Gegenantrag ein, wird dem Gesuchsteller die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt. Der Gemeinderat beurteilt das Aufnahmegegesuch unter Berücksichtigung seiner bisherigen Erkenntnisse, den Gegenargumenten und der Stellungnahme des Gesuchstellers neu. Kommt er aufgrund dieser Neubeurteilung zum Schluss, dass die Aufnahmezusicherung zu verweigern ist, stellt er einen negativen Antrag an die Bürgerversammlung und ordnet eine Urnenabstimmung an. Ist der Gemeinderat nach der Neubeurteilung weiterhin der Ansicht, dass die Aufnahme zuzusichern ist, stellt er einen positiven Antrag an die Bürgerversammlung und ordnet eine Urnenabstimmung an. Wird sodann die Aufnahmezusicherung entgegen dem positiven Antrag des Gemeinderates an der Urne verweigert, ergibt sich die Begründung aus dem begründeten Gegenantrag.

Gesetzgeberisch könnte dieser Vorschlag durch die Einführung eines neuen Art. 21a GemG mit der Überschrift «bb) Verfahren bei der Aufnahme im ordentlichen Verfahren» umgesetzt werden.⁵¹ Diese Bestimmung könnte wie folgt lauten:

- «1) Der Gemeinderat prüft die Einbürgerungsgesuche unter Wahrung der Verfahrensrechte und stellt begründeten Antrag an die Bürgerversammlung nach Art. 21 Abs. 3.
- 2) Lautet der Antrag des Gemeinderates auf Verweigerung der Aufnahmezusicherung, ordnet er sogleich eine Urnenabstimmung an.
- 3) Lautet der Antrag des Gemeinderates auf Gewährung der Aufnahmezusicherung, legt er seinen Antrag samt Begründung während 30 Tagen öffentlich auf. Jeder stimmberechtigte Gemeindebürger hat das Recht, innerhalb der Auflagefrist einen begründeten Gegenantrag zu stellen.
- 4) Wird innerhalb der Auflagefrist kein begründeter Gegenantrag gestellt, ist die Aufnahmezusicherung gewährt.
- 5) Wird innerhalb der Auflagefrist ein begründeter Gegenantrag gestellt, räumt der Gemeinderat dem Gesuchsteller eine Äusserungsmöglichkeit ein. Er beurteilt das Gesuch um Aufnahmezusicherung unter Berücksichtigung seiner bisherigen Erkenntnisse, den Gegenargumenten und der Äusserung des Gesuchstellers neu. Sodann stellt er begründeten Antrag an die Bürgerversammlung und ordnet eine Urnenabstimmung an.»

51 Vor «Art. 21» ist die Überschrift *d) Aufnahme im ordentlichen Verfahren* und nach «Art. 21» die Überschrift *aa) Allgemeines* zu setzen.

E. Rechtsstaatliches Verfahren auch bei Urnenabstimmungen

Die beiden Leitentscheide BGE 129 I 217 und BGE 129 I 232 legten den Fokus auf die Begründungspflicht. *Alexander Schaer* fasste 2007 die schweizerische Rechtsprechung hinsichtlich der zulässigen Begründungen wie folgt zusammen:

«Entgegen der (...) Behauptung, dass (...) ein ‹automatischer Einbürgerungsanspruch› entstanden sei, zeigt ein Blick auf die höchstrichterliche Praxis (...), dass durchaus genügend stichhaltige, objektive Argumente existieren, um (...) dem Begründungsgebot (...) gerecht zu werden. So hat beispielsweise das Bundesgericht die Ablehnung von Gesuchen mit der Begründung von fehlenden Sprachkenntnissen, unzureichender Vertrautheit mit Sitten und Gebräuchen respektive der noch ungenügenden Integration, dem Fehlen von minimalen Grundkenntnissen des Schweizer Demokratiesystems (...) sowie der mangelnden Integration aufgrund einer Verschiebung des Lebensmittelpunktes geschützt. Auch das Argument eines ‹fehlenden bzw. ungenügenden Integrationswillens› reichte dem Bundesgericht als Begründung aus.»⁵²

Auch in den Fällen, die den neueren Urteilen BGE 141 I 60, BGE 146 I 49 und BGE 148 I 271 zugrunde liegen, wurde die Ablehnung jeweils mit der fehlenden Integration des Gesuchstellers begründet. Das Bundesgericht hiess trotz dieser Begründung die Beschwerden gut. Es stellte klar, dass in Einbürgerungsverfahren neben den Verfahrensrechten⁵³ auch der Untersuchungsgrundsatz gilt.⁵⁴ Es obliegt den Behörden, die Behauptungen des Gesuchstellers entweder zu glauben oder, wenn sie Zweifel haben, weitere angemessene Abklärungen zu treffen. Ohne die erforderlichen Sachverhaltsabklärungen durch die Behörden erweist sich ihre Beweiserhebung als ungenügend.⁵⁵ In BGE 146 I 49 befasste sich das Bundesgericht sodann mit der rechtlichen Beurteilung der Integration. Die Beurteilung muss ausgewogen sein. Erforderlich ist eine Gesamtwürdigung aller massgeblichen Aspekte im Einzelfall. Ein Manko bei einem Gesichtspunkt kann durch

52 *Schaer*, Fn. 29, S. 1543 mit zahlreichen Rechtsprechungshinweisen.

53 Siehe hierzu auch BGE 140 I 99 E. 3.4 bis 3.8, S. 102 ff.

54 BGE 141 I 60 E. 5.2, S. 68.

55 BGE 141 I 60 E. 5.2, S. 68 f.

Stärken bei anderen Kriterien ausgeglichen werden.⁵⁶ Auch finden sich zahlreiche Urteile kantonaler Verwaltungsgerichte zur rechtlichen Beurteilung der Integration, die der Rechtsprechung des Bundesgerichtes entsprechen.⁵⁷ In BGE 148 I 271 ging es sodann um die verfassungskonforme Anwendung der gesetzlichen Anforderungen an die Sprachkenntnisse als Integrationskriterien. Ein ablehnender Einbürgerungsentscheid muss somit nicht nur unter Wahrung der Verfahrensrechte der gesuchstellenden Person zustande gekommen und hinreichend begründet sein. Auch muss im Einbürgerungsverfahren der massgebliche Sachverhalt von der Behörde unter Mitwirkung des Gesuchstellers festgestellt und anschliessend richtig rechtlich gewürdigt werden.

Bei einem Verfahrensablauf, wie unter Kapitel III.D. beschrieben, lassen sich diese Verfahrensanforderungen auch bei Durchführung einer Urnenabstimmung erfüllen. Der Gemeinderat ist ohne weiteres in der Lage, nicht nur die Verfahrensrechte der gesuchstellenden Person zu wahren, sondern auch den massgeblichen Sachverhalt unter Mitwirkung der gesuchstellenden Person festzustellen und diesen rechtlich zu würdigen. Sodann kann er begründeten Antrag an die Bürgerversammlung stellen.

IV. Verstoss gegen die Geheim- und Privatsphäre?

A. Grundrechtseingriff

In den beiden Leitentscheiden BGE 129 I 217 und BGE 129 I 232 hat das Bundesgericht Urnenabstimmungen über Einbürgerungen auch deshalb für verfassungswidrig erklärt, weil sie keinen angemessenen Ausgleich zwi-

56 BGE 146 I 49 E. 4.4, S. 57 f. In BGE 146 I 49 E. 4.6, S. 60 kommt das Bundesgericht für den konkret zu beurteilenden Fall zu folgendem Ergebnis: «Der Beschwerdeführer (...) erfüllt alle Einbürgerungsvoraussetzungen mit lediglich einem gewissen Vorbehalt bei der geografischen und kulturellen Eingliederung. Auch insofern liegt aber höchstens ein geringes Manko vor, das durch die übrigen Kriterien mehr als aufgewogen wird. Ihm deswegen trotzdem die Einbürgerung zu verweigern, beruht auf einem klaren Missverhältnis bei der Abwägung sämtlicher materieller Einbürgerungsvoraussetzungen.»

57 Siehe beispielsweise folgende Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons St. Gallen: B 2024/15 vom 16. Mai 2024, B 2022/24 vom 12. Dezember 2022, B 2021/273 vom 13. September 2022.

schen der Abstimmungsfreiheit und dem Recht auf Schutz der Privatsphäre zulassen.⁵⁸

Gemäss *Alexander Schaer* stellen sowohl Urnenabstimmungen wie auch Entscheide von Gemeinde- und Bürgerversammlungen über Einbürgerungen aufgrund des Konflikts zwischen dem Schutz der Privatsphäre und der Abstimmungsfreiheit keine gangbaren Lösungen dar.⁵⁹ *Schaer* stellt diesen Konflikt wie folgt dar:

«Probleme ergeben sich (...) im Informationsbedürfnis der Stimmbürger, welche einen Anspruch auf möglichst umfassende Informationen zur Entscheidungsfindung haben. Um einen absolut objektiven Entscheid (...) zu gewährleisten, benötigen die Stimmbürger einen vollständigen Überblick über die Lebensverhältnisse der Gesuchsteller. Eine Offenlegung aller sensiblen Daten wäre jedoch mit dem Schutz der Privatsphäre (...) unvereinbar. Ohne umfassende Informationen jedoch kann nicht sichergestellt werden, dass das Abstimmungsergebnis den freien Willen der Stimmbürger wirklich zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es ist (...) davon auszugehen, dass bei einer Abstimmung an einer Gemeinde- oder Bürgerversammlung (...) in letzter Konsequenz immer ein Eingriff entweder in den Schutz der Privatsphäre oder aber in die Wahl- und Abstimmungsfreiheit vorliegt.»⁶⁰

Dieser Konflikt wurde auch in der Standardliteratur thematisiert.⁶¹ Der Gesetzgeber hat diesen Konflikt erkannt. Art. 17 chBüG regelt den Schutz der Privatsphäre wie folgt:

«Die Kantone sorgen dafür, dass bei der Einbürgerung im Kanton und in der Gemeinde die Privatsphäre beachtet wird. Den Stimmberechtigten sind nur die Staatsangehörigkeit, die Aufenthaltsdauer und Angaben, die zur Beurteilung der Einbürgerungsvoraussetzungen, insbesondere der erfolgreichen Integration, erforderlich sind, bekannt zu geben. Die Kantone berücksichtigen bei der Auswahl der Daten den Adressatenkreis.»

58 Siehe hierzu auch *Auer*, Fn. 35, S. 76.

59 *Schaer*, Fn. 29, S. 1544.

60 *Schaer*, Fn. 29, S. 1544.

61 *Häfelin, Ulrich/Haller, Walter/Keller, Helen*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. Auflage, Zürich 2008, Rz. 1335: «Schliesslich ergibt sich ein Konflikt zwischen dem Grundrecht der Einbürgerungswilligen auf Schutz ihrer Privatsphäre (Art. 13 BV) und dem Anspruch der Stimmberechtigten auf zureichende Information. (...) Volksentscheide über Einbürgerungen sind daher problematisch.»

Einbürgerungsentscheide, die von einem grösseren Gremium behandelt werden, bergen jedoch weiterhin die Gefahr, dass die zum Teil sensiblen Personendaten einem sehr weiten Kreis von Personen zugänglich gemacht werden.⁶² Je nach Ausgestaltung des Einbürgerungsverfahrens variiert die Grösse des Personenkreises, der Informationen über einen Gesuchsteller erhält. Je grösser dieser Kreis, umso heikler ist die Datenweitergabe im Lichte des Schutzes der Privatsphäre.⁶³ *Fanny de Weck* kommt zum Ergebnis, dass es in der Praxis illusorisch scheine, dass keine sensiblen Daten an die Stimmberechtigten gelangten, womit ersichtlich werde, dass Einbürgerungen durch die Stimmbevölkerung verfassungsrechtlich heikel seien.⁶⁴

B. Rechtslage in Liechtenstein

§ 12 Abs. 1 BüG umschreibt das Verfahren der Verleihung des Landes- und Gemeindebürgerrechts wie folgt:

«Die Regierung hat nach gesetzmässiger Überprüfung des Aufnahmege-
suches und der dazu gehörigen Unterlagen und nach Einholung befriedi-
gender Auskünfte über den Bürgerrechtsbewerber das Aufnahmege-
such dem Landtag zu unterbreiten. Wenn der Landtag dem Ansuchen zu-
stimmt, hat die Regierung den erforderlichen Antrag beim Landesfürsten
zu stellen, dem das Recht der Verleihung des Staatsbürgerrechtes ausser
im Falle des § 15 ausschliesslich zusteht.»

§ 12 Abs. 2 BüG hält sodann fest, dass ein Anspruch auf Verleihung des Landesbürgerrechtes niemandem zusteht.

Das Verleihungsverfahren umfasst fünf Schritte, für die unterschiedliche Behörden zuständig sind: Geht ein Verleihungsgesuch nach § 7 BüG beim Zivilstandsamt ein, prüft dieses *erstens*, ob der Gesuchsteller die allgemeinen Einbürgerungsvoraussetzungen des Leumundes und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (§ 4b BüG) sowie der Sprachkenntnisse und der Staatskundekennnisse (§ 4c BüG) und die besonderen Einbürgerungs-

62 *Häfelin, Ulrich/Haller, Walter/Keller, Helen/Thurnherr, Daniela*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 11. Auflage, Zürich 2024, Rz. 1605. Siehe auch *Breitenmoser, Stephan*, Kommentar zu Art. 13 BV, in: Ehrenzeller/Egli/Hettich/Hongler/Schindler/Schmid/Schweizer (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar, 4. Auflage, Zürich/St. Gallen 2023, S. 699–733, Rz. 25, S. 717.

63 *De Weck, Fanny*, Kommentar zu Art. 17 BüG, in: Spescha (Hrsg.), Migrationsrecht Kommentar. OFK – Orell Füssli Kommentar, 5. Auflage, Zürich 2019, S. 1319–1320.

64 *De Weck*, Fn. 63, Art. 17 BüG, S. 1320.

voraussetzungen der Handlungsfähigkeit (§ 6 Abs. 1 lit. a BüG) und des Wohnsitzes (§ 6 Abs. 1 lit. d BüG) erfüllt. Kommt das Zivilstandsamt zum Ergebnis, dass diese Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt sind, leitet es *zweitens* das Gesuch an die zuständige Bürgergemeinde weiter, welche über die Aufnahmezusicherung zu entscheiden hat (§ 6 Abs. 1 lit. b BüG). Wird dem Gesuchsteller die Aufnahme durch die Bürgerversammlung zugesichert, fordert das Zivilstandsamt *drittens* den Gesuchsteller auf, auf seine bisherige Staatsbürgerschaft zu verzichten (§ 6 Abs. 1 lit. c BüG). Verzichtet der Gesuchsteller auf seine bisherige Staatsbürgerschaft, unterbreitet die Regierung *viertens* das Verleihungsgesuch dem Landtag, welcher der Verleihung zustimmen oder sie ablehnen kann. Wenn der Landtag der Verleihung zustimmt, hat *fünftens* das Zivilstandsamt die Antragstellung an den Landesfürsten zu veranlassen, dem das Recht der Verleihung ausschliesslich zusteht.

Aufgrund dieses fünfstufigen Verfahrens mit unterschiedlichen Zuständigkeiten stellt sich die Frage, wie die Ablehnung von Aufnahmezusicherungen durch die Bürgergemeinden legitimiert werden kann, wenn zuvor umfangreiche Abklärungen über die Einbürgerungswilligen durch das Land erfolgt sind.⁶⁵ Materielle Kriterien für den Entscheid der Bürgerversammlung nennt weder das Bürgerrechtsgesetz noch das Gemeindegesetz. Da die Bürgerversammlung bei der Entscheidung über die Aufnahmezusicherung jedoch als Rechtsanwender tätig wird, ist sie zu einem rechtsstaatlich korrekten Verfahren und zur Achtung der Grundrechte der Gesuchsteller verpflichtet. Es stellt sich deshalb die Frage, welche Argumente sie vorbringen dürfen gegen Personen, die gemäss dem Zivilstandsamt die allgemeinen und besonderen Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllen.⁶⁶

Wie im Kapitel III.E. dargestellt, werden in der Schweiz Einbürgerungsgesuche hauptsächlich mit dem Argument der fehlenden Integration abgelehnt.⁶⁷ Anders als in der Schweiz sprechen weder das Bürgerrechtsgesetz noch das Gemeindegesetz von Integration; und auch in der Rechtspre-

65 Schiess Rütimann, Patricia M., Die Kompetenzen der Gemeinden bei der Verleihung des Staatsbürgerrechts. Ein Rechtsvergleich zwischen Liechtenstein und der Schweiz, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), *Gemeinden – Geschichte, Entwicklung, Bedeutung*, Beiträge Liechtenstein-Institut 45/2019, Barend 2019, S. 83–101, S. 84.

66 Schiess Rütimann, Fn. 65, S. 87.

67 Siehe auch *de Weck, Fanny*, Kommentar zu Art. 16 BüG, in: *Spescha (Hrsg.), Migrationsrecht Kommentar. OFK – Orell Füssli Kommentar*, 5. Auflage, Zürich 2019, S. 1315–1319, S. 1316.

chung⁶⁸ ist Integration kein Thema.⁶⁹ Im Vernehmlassungsbericht vom 29. Mai 2007⁷⁰ wurde ein § 4d mit folgendem Wortlaut vorgeschlagen:

«Bei Entscheidungen nach diesem Gesetz ist das Gesamtverhalten des Bewerbers im Hinblick auf das allgemeine Wohl, die öffentlichen Interessen und das Ausmass seiner Integration zu berücksichtigen. Zu dieser zählt insbesondere die Orientierung des Bewerbers am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Liechtenstein sowie an den Grundwerten eines europäischen demokratischen Staates und seiner Gesellschaft.»

Die Regierung hat diese Bestimmung jedoch nicht in den Bericht und Antrag (BuA) Nr. 80/2008 aufgenommen und dies wie folgt begründet:

«(Es) hat sich gezeigt, dass dieser Paragraph eigentlich nicht notwendig ist, weil die Verleihungsvoraussetzungen und Hindernisse umfassend im § 4b als objektiv messbare Kriterien definiert und abschliessend aufgezählt worden sind. Aus diesem Grund ist (...) mit dem geschlossenen System von § 4 b und 4c das Auslangen zu finden.»⁷¹

Zur Integration führte die Regierung im BuA Nr. 80/2008 zudem Folgendes aus:

«Das Ziel einer umfassenden Integration aller Ausländer muss dahingehend gesehen werden, dass durch die Einbürgerungsmöglichkeit nicht eine Menge neuer ‹unechter› Staatsbürgerschaften geschaffen wird. Deshalb ist es nötig, auch weiterhin zu verlangen, dass ein ausländischer Bewerber (...) auf seine bisherige Staatsangehörigkeit verzichtet. Dies (...) um sicherzugehen, dass wirklich nur integrierte Ausländer ins Lan-

68 VGH 2005/021; VGH 2007/030; VGH 2007/093; VGH 2008/155; VGH 2010/065, bestätigt durch StGH 2011/096; VGH 2014/027; VGH 2015/094; VGH 2015/132, bestätigt durch StGH 2016/024; VGH 2017/034; VGH 2017/122, bestätigt durch StGH 2018/030; VGH 2018/016; VGH 2019/085, bestätigt durch StGH 2019/127.

69 *Schiess Rütimann*, Fn. 65, S. 88.

70 Vernehmlassungsbericht betreffend die Abänderung des Gesetzes über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes (Integration und erweiterte Verleihungsvoraussetzungen und – Hindernisse, Findelkinder sowie Staatenlose), S. 1 ff.

71 BuA Nr. 80/2008 vom 3. Juni 2008 betreffend die Abänderung des Gesetzes über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes in Bezug auf Integration, Findelkinder, Staatenlose und erweiterte Verleihungsvoraussetzungen und – Hindernisse (Landesbürgerrechtsgesetz; BÜG) sowie die Abänderung weiterer Gesetze (Gemeindegesezt), S. 78.

desbürgerrecht aufgenommen werden. Wenn der Verzicht nicht verlangt wird, muss davon ausgegangen werden, dass jeder Ausländer, der die Bedingungen für eine Aufnahme ins liechtensteinische Landesbürgerrecht erfüllt, das zusätzliche Landesbürgerrecht auch beantragt, egal, ob er integriert ist oder nicht.»⁷²

Hieraus ergibt sich, dass Integration vorliegt, wenn ein Gesuchsteller alle in §§ 4b und 4c BüG genannten allgemeinen Einbürgerungsvoraussetzungen und zusätzlich die besonderen Einbürgerungsvoraussetzungen, wie Wohnsitz und Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit, erfüllt.⁷³

Die allgemeinen und besonderen Einbürgerungsvoraussetzungen werden nun jedoch durch das Zivilstandsamt und nicht durch die Bürgergemeinden geprüft.⁷⁴ Entsprechend dürfen die Gemeinden die Orientierung des Gesuchstellers am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Liechtenstein, und damit seine Integration, nicht prüfen.⁷⁵

Das Gesetz darf aber nicht so ausgelegt werden, dass die Gemeinden jedes Gesuch, das die Einbürgerungsvoraussetzungen erfüllt, gutheissen müssen.⁷⁶ *Patricia M. Schiess Rütimann* führte 2019 zu den Gründen, nach welchen eine Bürgergemeinde die Aufnahmezusicherung verweigern darf, wie folgt aus:

«Soll die Beurteilung nicht willkürlich sein, braucht sie einen Bezug zu den Funktionen des Gemeindebürgerrechts. Gemäss Art. 15 GemG vermittelt dieses (...) das Recht auf Mitwirkung bei der Aufnahme (...). (...). Dient es nur als «Eintrittsticket» für das Landesbürgerrecht, so hat die Funktion der Staatsangehörigkeit als Prüfmasstab zu gelten. (...). Sieht man die Angehörigen eines Staates als Gemeinschaft, die im Dialog Entscheide über die Zukunft des Staates trifft und den Lebensraum vor Ort gestaltet, so ist die Verweigerung des Bürgerrechts an Personen gerechtfertigt, deren Lebensmittelpunkt z.B. wegen Arbeitstätigkeit, umfangreichen Grundbesitzes, Militärdienst oder zeitintensiver Engagements im Ausland nicht in Liechtenstein liegt. Ebenso wäre es (...) gerechtfertigt,

72 BuA Nr. 80/2008, S. 45.

73 So auch *Schiess Rütimann*, Fn. 65, S. 89.

74 Siehe hierzu *Schiess Rütimann*, Fn. 65, S. 87: «Da §§ 4b und 4c BüG-FL detailliert abgefasst sind (...), haben die Gemeinden (...) in den von §§ 4b und 4c BüG-FL genannten Bereichen Leumund, wirtschaftliche Verhältnisse, Sprach- und Staatskundefkenntnisse keine Prüfungskompetenz.»

75 *Schiess Rütimann*, Fn. 65, S. 89.

76 *Schiess Rütimann*, Fn. 65, S. 87 f.

(...) Gesuchstellern die Einbürgerung zu verweigern, die das Land verlassen wollen, ohne in absehbarer Zeit wieder zurückzukehren, oder die erklären, von den politischen Rechten und sonstigen Mitwirkungsmöglichkeiten (in Kommissionen, Vereinen, in der Nachbarschaft etc.) grundsätzlich keinen Gebrauch machen zu wollen.»⁷⁷

Aus dieser eingeschränkten Prüfkompetenz der Bürgergemeinde ergibt sich, dass in Liechtenstein kein Spannungsverhältnis zwischen der Abstimmungsfreiheit und der Geheim- und Privatsphäre besteht, das mit demjenigen in der Schweiz vergleichbar ist. Muss die Bürgergemeinde nur beurteilen, ob der Einbürgerungswillige seinen Lebensmittelpunkt tatsächlich in Liechtenstein hat und diesen auch beibehalten will und ob er von seinen politischen Rechten und sonstigen Mitwirkungsrechten Gebrauch machen wird, kann die Bürgerversammlung ihren Aufnahmeentscheid fällen, ohne dass der Einbürgerungswillige hochsensible persönliche Daten offenlegen muss.⁷⁸ Je geringer die Prüfkompetenzen sind, desto geringer ist das Spannungsverhältnis zwischen der Abstimmungsfreiheit und der Geheim- und Privatsphäre. Die Bürgerversammlung braucht weniger Informationen, um ihren Entscheid zu fällen und der Einbürgerungswillige muss weniger Informationen offenlegen.

V. Verstoss gegen das Demokratieprinzip?

A. Problemstellung

In der Schweizer Literatur wird vom sogenannten «Rheineckproblem» gesprochen.⁷⁹ Die Bürgerversammlung der Gemeinde Rheineck SG musste mehrere Male über identische Einbürgerungsgesuche befinden. Die Stimmbürger hatten die Gesuche ohne Begründung abgelehnt, was im Rechtsmittelverfahren zur Zurückverweisung an die Bürgerversammlung

⁷⁷ *Schiess Rütimann*, Fn. 65, S. 88.

⁷⁸ Siehe zur Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten Art. 9 Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung, DSGVO), ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1–88, und Art. 21 Datenschutzgesetz vom 4. Oktober 2018 (DSG), LGBL. 2018 Nr. 272 LR 235.1.

⁷⁹ *Auer*, Fn. 35, S. 69. Siehe auch *Raselli*, Fn. 27, S. 600 f.

führte. Dass das Volk sich über dieselbe Vorlage mehrmals ausspricht, ist nichts Ungewöhnliches.⁸⁰ Das Ungewöhnliche an der Wiederholung der Einbürgerungsentscheide liegt darin, dass die Stimmbürger dazu rechtlich verpflichtet sind.⁸¹ *Andreas Auer* beschrieb das Problem wie folgt:

«Wenn das Volk zwei- oder gar dreimal, und doch immer souverän, über dieselbe Sache befinden muss, (...) weil es dazu aufgerufen wird, dann ist etwas faul (...) mit der direkten Demokratie. In ihrer hiesigen Ausprägung setzt diese Regierungsform die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger als höchstes Staatsorgan ein, das ernst genommen werden muss, ernst genommen werden will und ernst genommen wird, weil es mittels Wahlen und vor allem mittels Sachentscheiden der gesamten staatlichen Tätigkeit eine anders kaum erreichbare Legitimität zu verschaffen weiss. Ein Volk aber, das sich auf Geheiss mehrmals mit derselben Frage befassen muss, läuft Gefahr, nicht mehr ernst genommen zu werden und damit seine Legitimierungskraft zu verlieren. Irgendwie widerspricht es dem Wesen und nagt es an der Würde der direkten Demokratie, den Stimmbürgern dieselbe Vorlage wieder und wieder zu unterbreiten, bis ihr Entscheid schlussendlich so ausfällt, wie er ausfallen muss, damit sie in Kraft treten kann.⁸² Denn wenn die Einbürgerung nur durch das Volk entschieden werden kann, muss dieses solange über die Bücher, bis ein verfassungsmässiger Entscheid getroffen ist und dies kann zu jenen unliebsamen Wiederholungen von Abstimmungen führen, welche für die betroffenen Gesuchsteller demütigend wirken müssen, bei den Bürgern auf wenig Verständnis stossen und letztlich die direkte Demokratie ihrer Würde berauben.⁸³ Wenn nun das Volk gezwungen ist, (...) einen ersten, vom Richter annullierten Entscheid zu wiederholen, dann stösst die direkte Demokratie auf immanente Grenzen.»⁸⁴

Die Problematik von Einbürgerungsentscheiden durch die Gemeindeversammlung zeigt sich somit bei negativen Entscheiden, die erfolgreich vor

80 Beispielsweise hat das Volk mehrmals über den Neubau des liechtensteinischen Landesspitals abgestimmt.

81 *Auer*, Fn. 35, S. 70: «Der Zwang zu einer neuen Abstimmung entsteht, weil in der betroffenen Gemeinde das Volk im Einbürgerungsverfahren als letzte Entscheidinstanz fungiert und im Falle einer Aufhebung eines ersten Entscheides erneut einen Entscheid treffen muss, um eine Rechtsverweigerung zu verhindern.»

82 *Auer*, Fn. 35, S. 70 f.

83 *Auer*, Fn. 35, S. 84.

84 *Auer*, Fn. 35, S. 87.

einer Rechtsmittelinstanz angefochten worden sind. Wenn die Einbürgerungsgesuche bereits positiv von der Verwaltung beurteilt worden sind, dann aber von der Gemeindeversammlung ohne verfassungskonforme Begründung abgelehnt wurden, kann es sinnvoll sein, dass die Rechtsmittelinstanz in der Sache selbst entscheidet.⁸⁵ Das Bundesgericht begründet dies mit dem Umstand, dass eine Zurückverweisung an eine selbstbewusste Versammlung schweizerischer Stimmberechtigter nur zum Widerstand provoziert.⁸⁶

B. Rechtslage in Liechtenstein

Wie im vorstehenden Kapitel IV.B. ausgeführt, ist das Verleihungsverfahren fünfstufig und es kommt der Bürgerversammlung, dem Landtag und dem Landesfürsten eine Entscheidungskompetenz zu.⁸⁷ Da das Bürgerrechtsgesetz das Koordinationsverfahren⁸⁸ nicht kennt, kommt es zu Teilentscheiden, die separat bekämpft werden können. Verweigert die Bürgerversammlung die Aufnahmezusicherung, kann dieser Entscheid mit Individualbeschwerde an den Staatsgerichtshof angefochten werden.⁸⁹

Entscheidet die Bürgerversammlung über die Aufnahmezusicherung, wird sie als Rechtsanwender tätig, weshalb sie die Minimalgarantien eines fairen Verfahrens einzuhalten und zu gewährleisten hat.⁹⁰ Zu diesen Minimalgarantien führte der Staatsgerichtshof im Urteil zu StGH 2005/097 wie folgt aus:

«Auch wenn dem Landtag als politischer Behörde bei Abberufungsverfahren (...) ein breiterer Ermessensspielraum zugestanden wird als einer Verwaltungsbehörde (...), so sind doch die Minimalgarantien eines fairen Verfahrens einzuhalten. Dass einem Parlament die Einhaltung von minimalen Verfahrensgarantien bei Einzelentscheiden möglich ist, hat sich (...) im schweizerischen Einbürgerungsverfahren gezeigt. Aufgrund der wegweisenden Bundesgerichtsentscheide (BGE 129 I 232 [Zürich]

85 Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr, Fn. 62, Rz. 1607.

86 BGE 135 I 265 E. 4.5, S. 277 f.

87 Siehe Schiess Rütimann, Fn. 6, Art. 30 LV, Rz. 46 ff.

88 Siehe allgemein zum Koordinationsverfahren VGH 2019/088 m.w.H.; VGH 2018/091.

89 Schiess Rütimann, Fn. 65, S. 86: Gegen den Entscheid der Bürgerversammlung gibt es kein ordentliches Rechtsmittel.

90 Schiess Rütimann, Fn. 6, Art. 30 LV, Rz. 53.

und 129 I 217 [Emmen]), welche die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern als Verwaltungsakt bezeichneten, unabhängig davon, ob die Einbürgerung durch das Volk, das Parlament oder eine Verwaltungsbehörde erfolgt, mussten die kommunalen und kantonalen Einbürgerungsverfahren grundlegend überprüft und an die rechtsstaatlichen Verfahrensgarantien angepasst werden.»⁹¹

Der Staatsgerichtshof führte sodann aus, dass die Anforderungen an ein faires Verfahren insbesondere den Anspruch auf das rechtliche Gehör und die Begründungspflicht umfassen.⁹² Er hat diesbezüglich festgehalten, dass der Umfang dieses Grundrechts durch die Aspekte der Angemessenheit und Verfahrensökonomie begrenzt wird.⁹³ Erforderlich ist demnach nur eine Auseinandersetzung mit den wesentlichen Parteivorbringen und eine Darlegung der relevanten Entscheidungsgründe. Dabei hält der Staatsgerichtshof in Bezug auf das Verhältnis zwischen Willkürverbot und Anspruch auf eine minimale Begründung aber fest, dass das gänzliche Fehlen einer nachvollziehbaren Begründung oder blosser Scheinbegründungen als eine Verletzung des Willkürverbotes zu betrachten sind.⁹⁴

Wird die Urnenabstimmung über eine Aufnahmezusicherung wie in Kapitel III.D. vorgeschlagen ausgestaltet, kann sowohl der Anspruch auf rechtliches Gehör der gesuchstellenden Person wie auch die Begründungspflicht gewährleistet werden.

Neben den Verfahrensrechten gelten in einem Einbürgerungsverfahren auch der Untersuchungsgrundsatz und die materiellen Grundrechte.⁹⁵ Dabei kommt dem Gemeinderat der politischen Gemeinde⁹⁶ eine entscheidende Bedeutung zu. Er ist ohne weiteres in der Lage, die Aufnahmezusicherung unter Wahrung des rechtlichen Gehörs der gesuchstellenden Person zu prüfen, den massgeblichen Sachverhalt festzustellen und begründeten Antrag an die Bürgerversammlung zu stellen.⁹⁷ Empfiehlt der Gemeinderat die Aufnahmezusicherung, lässt sich ihre Ablehnung durch die Bürgerver-

91 StGH 2005/097, Erw. 4.5.

92 StGH 2005/097, Erw. 4.6.

93 StGH 2025/053, Erw. 3.1; StGH 2023/011, Erw. 4.1; StGH 1996/021, Erw. 5.

94 StGH 2023/011, Erw. 4.1; StGH 2001/058, Erw. 2.3.

95 Siehe vorstehend Kapitel III.E. Siehe als Übersicht auch *de Weck*, Fn. 67, Art. 16 BüG, S. 1317 ff.

96 Zur Systemfremdheit des Gemeinderates siehe vorstehend Fn. 50.

97 Siehe zur analogen Rechtslage bei vorberatenden Kommissionen StGH 2005/097, Erw. 4.6: «Die parlamentarischen Kommissionen sind (...) ohne weiteres in der Lage, die Anforderungen eines fairen Verfahrens zu erfüllen, insbesondere den (...)

sammlung mit der in Kapitel III.D. vorgeschlagenen Ausgestaltung ebenfalls begründen, insbesondere unter Berücksichtigung der in Kapitel IV.B. hergeleiteten eingeschränkten Prüfkompetenz der Bürgergemeinde. Somit können Zurückverweisungsentscheide des Staatsgerichtshofes an die Bürgerversammlung in der Regel vermieden werden.⁹⁸ Die Aufnahmezusicherung durch die Bürgerversammlung ist somit mit dem Demokratieprinzip vereinbar.

VI. Fazit

Zur Lösung der Problematik, dass nicht alle im Land wohnhaften Landesangehörigen bei der Aufnahmezusicherung im Rahmen der Verleihung des Landes- und Gemeindebürgerrechts mitwirken können, ist nicht der von den Motionären im Jahr 2019 eingeschlagene Weg zu beschreiten, sondern vielmehr der auf Ebene der Bürgergemeinde bestehende Differenzierungsmechanismus zu beseitigen. Einer Entscheidungszuständigkeit der Bürgerversammlung für die Aufnahmezusicherung stehen auch weder die zu gewährenden Minimalgarantien eines fairen Verfahrens und die weiteren Verfahrensbedingungen noch die Geheim- und Privatsphäre noch das Demokratieprinzip absolut entgegen.

Anspruch auf das rechtliche Gehör zu gewähren und den Entscheidungsantrag an den Landtag in rechtsgenügender Weise zu begründen.»

- 98 Zu einer Zurückverweisung durch den Staatsgerichtshof kann es insbesondere dann kommen, wenn der Gemeinderat einem fristgerecht eingebrachten Gegenargument eines Stimmberechtigten nicht folgt und nach der Neubeurteilung weiterhin einen positiven Antrag auf Aufnahmezusicherung an die Bürgerversammlung stellt, diese die Aufnahmezusicherung aber verweigert.

