



Möglichkeiten der politischen Partizipation von Ausländer:innen in Liechtenstein

Verein für Menschenrechte in Liechtenstein (VMR), Christian Blank

Vielfalt in der Politik, Andrea Hoch

Schaan, 16. November 2023

Inhaltsverzeichnis

1	Vorwort	3
2	Ausgangslage	4
2.1	Rechtliche Grundlagen in Liechtenstein	4
2.2	Rechtliche Grundlagen im Ausland	4
2.3	Die Bevölkerung in Zahlen	5
3	Das Wahlrecht aus demokratiepolitischer Sicht	5
3.1	Wer bestimmt in Liechtenstein mit?	5
3.2	Personalmangel in der Politik	7
3.3	Restriktive Einbürgerungsgesetze und Verbot der doppelten Staatsbürgerschaft	7
4	Politische Partizipation aus einer Integrationsperspektive	8
4.1	Politische Partizipation und Integration	8
4.2	Interpellationsbeantwortung von 2011	9
4.3	Integrationsstrategie der Regierung	9
4.4	Menschenrechte und internationale Übereinkommen	10
5	Möglichkeiten der politischen Partizipation von Ausländer:innen	11
5.1	Gemeindekommissionen	11
5.2	Informelle Beteiligungsformen	11
5.3	Kommunales Wahlrecht	11
5.4	Einsetzung von Bürgerräten (deliberative Partizipationsformen)	13
5.5	Erleichterte Einbürgerungsverfahren	13
6	Fazit	13
7	Anhang	14
7.1	Literaturverzeichnis	14

1 Vorwort

Gemäss Artikel 2 der Landesverfassung ist das Fürstentum Liechtenstein eine «konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage; die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volke verankert». Das «Volk» sind diejenigen Personen, die über 18 Jahre alt sind und die liechtensteinische Staatsbürgerschaft besitzen. Nur sie verfügen über das aktive und passive Wahlrecht auf Landes- und Gemeindeebene und können direktdemokratische Instrumente wie die Initiative oder das Referendum nutzen. In Zahlen ausgedrückt sind von den in Liechtenstein lebenden rund 39'900 Einwohner:innen in etwa 20'500 stimm- und wahlberechtigt, also ein wenig mehr als die Hälfte.

Die Beschränkung der politischen Beteiligung bzw. der Ausschluss der ausländischen Bevölkerung ist aus verschiedenen Gründen problematisch. Zum einen widerspricht es dem Gerechtigkeitsempfinden, dass ein Grossteil der Bevölkerung hier lebt, arbeitet und Steuern bezahlt, sich jedoch nicht aktiv an der Gestaltung ihres Lebensumfelds beteiligen kann. Die Meinung von etwa einem Drittel der erwachsenen Bevölkerung fehlt heute im politischen Diskurs.

Ausserdem ist diese Bevölkerungsgruppe von der aktiven Mitarbeit in den (gewählten) politischen Gremien ausgeschlossen. Dies ist gerade im Hinblick auf die zunehmende Schwierigkeit aller Parteien, genügend Kandidat:innen für die Besetzung der Mandate auf Landes- und Gemeindeebene zu finden, ein grosses Manko. Auch für eine gelingende Integration von Ausländerinnen und Ausländern gilt die politische Partizipation als wichtiges Instrument.

Der Verein für Menschenrechte (VMR) setzt sich gemäss seinem Auftrag für den Schutz und die Förderung der Menschenrechte in Liechtenstein ein. Dazu gehören auch die Themen Nichtdiskriminierung und Teilhabe von Ausländer:innen. Für «Vielfalt in der Politik» (ViP) ist die Chancengerechtigkeit bei der politischen Mitbestimmung, bei der unterschiedliche Bevölkerungsgruppen in den politischen Gremien vertreten sind, ein zentrales Anliegen. Durch diese Überschneidung in der Zielsetzung haben sich VMR und ViP entschieden, die Möglichkeiten einer besseren politischen Partizipation von Ausländer:innen in Liechtenstein in Form einer Kooperation zu bearbeiten.

Im ersten Kapitel wird dargelegt, wie sich die rechtliche Situation in Liechtenstein und in den umliegenden Ländern darstellt und wie sich die Bevölkerung hierzulande zusammensetzt. Im folgenden Kapitel wird aufgezeigt, wer in Liechtenstein überhaupt wählt und mitentscheidet. Es ist den Autor:innen dieses Papiers bewusst, dass auch das fehlende Wahlrecht für Auslandslichtensteiner:innen ein Thema ist, welches immer wieder in diesem Zusammenhang auftaucht bzw. zum Teil bewusst damit verknüpft wird. In diesem Kooperationsprojekt konzentrieren wir uns jedoch auf die politische Teilhabe der im Land wohnhaften Bevölkerung.

Das dritte Kapitel zeigt aus Sicht der Integration auf, inwiefern der politischen Teilhabe ein hoher Stellenwert zukommt, und dass sowohl die liechtensteinische Regierung als auch internationale und europäische Gremien eine Verbesserung der aktuellen Situation anstreben. Im vierten und letzten Kapitel werden verschiedene Möglichkeiten der politischen Partizipation von Ausländer:innen vorgestellt.

Das Hintergrundpapier dient als interne Diskussionsgrundlage für den Austausch mit möglichen Kooperationspartnern, mit Entscheidungsträger:innen und den politischen Parteien sowie mit den Betroffenen.

2 Ausgangslage

2.1 Rechtliche Grundlagen in Liechtenstein

Liechtenstein kennt weder auf Landes- noch auf Gemeindeebene ein Stimm- und Wahlrecht für Ausländer:innen. In Liechtenstein sind kommunale Wahlen und Abstimmungen im **Gemeindegesezt vom 20. März 1996 (GemG; LGBl. 1996 Nr. 79, LR-Nr. 141.0)** geregelt. Hinsichtlich des Stimm- und Wahlrechts verweist das Gemeindegesezt auf die Bestimmungen wie in Landesangelegenheiten (Art. 66 Abs. 2 GemG). Auf dieser Ebene gilt das **Gesezt vom 17. Juli 1973 über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (Volksrechtgesezt; VRG; LGBl. 1973 Nr. 50, LR-Nr. 161)**, das in Art. 1 das aktive und passive Wahlrecht bestimmt. Diese gilt für alle Landesangehörigen, die das 18. Lebensjahr vollendet und seit einem Monat vor der Wahl oder Abstimmung einen ordentlichen Wohnsitz in Liechtenstein haben. Übergeordnet gelten **Art. 29 Abs. 2 und Art. 111 der Landesverfassung**, die die politischen Rechte der Landesangehörigen und die Rechte in Gemeindeangelegenheiten regeln.

2.2 Rechtliche Grundlagen im Ausland

2.2.1 Schweiz¹

Gemäss der Bundesverfassung verfügen niedergelassene Ausländer:innen auf eidgenössischer Ebene über kein Stimm- und Wahlrecht. Auf kantonaler und kommunaler Ebene liegt es in der Kompetenz der Kantone dies selbstständig zu regeln.

Die vier Kantone Freiburg, Waadt, Neunburg und Jura gewähren auf kommunaler Ebene generell das Stimm- und Wahlrecht. Die Bedingungen sind unterschiedlich, aber in den meisten Fällen sind eine bestimmte Aufenthaltsdauer und/oder Bewilligungsart erforderlich. Meist ist eine Niederlassungsbewilligung erforderlich. Der Kanton Genf erlaubt das aktive Wahlrecht, nicht aber das passive Wahlrecht. In den drei Kantonen Basel-Stadt, Graubünden und Appenzell AR ist es den Gemeinden erlaubt, über das Stimm- und Wahlrecht für Ausländer:innen selbst zu bestimmen. Stand Februar 2023 haben im Kanton Graubünden 32 Gemeinden das kommunale Wahlrecht eingeführt². Die Bedingungen variieren von Gemeinde zu Gemeinde.

Insgesamt verfügen über 600 Gemeinden in der Schweiz über das kommunale Wahlrecht. Offenbar fehlt es an einer systematischen und regelmässigen Evaluation dazu, wie dieses Recht genutzt wird und wie stark Ausländer:innen in den politischen Gremien vertreten sind (Schnell, 2018). Daher hat der Thinktank Avenir Suisse im Jahr 2015 eine Online-Umfrage gestartet. Diese nicht-repräsentative Umfrage ergab, dass generell Zufriedenheit mit dem Ausländerwahlrecht herrscht. Die Gemeinden, die den Ausländer:innen ein Wahlrecht einräumen, haben positive Erfahrungen damit gemacht und keine Gemeinde denkt daran, diesen Schritt rückgängig zu machen. Die Nutzungsquote des Stimmrechts auf kantonaler Ebene sei in den Kantonen Neuchâtel und Jura allerdings beschränkt (Avenir Suisse, Hrsg., 2015).

¹ Bundesamt für Statistik: Stimmrecht von Ausländerinnen und Ausländern in den Gemeinden, 2018. Online unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/integrationindikatoren/indikatoren/gemeinde-kantone-recht.html>, abgerufen am 05.06.2023

² Grosser Rat des Kantons Graubünden, Session 15.02.2023: Auftrag Rageth betreffend Stimm- und Wahlrecht für Ausländer:innen auf kantonaler Ebene. Online unter <https://www.gr.ch/DE/institutionen/parlament/PV/Seiten/20230215AuftragRageth23.aspx>, abgerufen am 05.09.2023

2.2.2 Europäische Union

Gemäss **Art. 22 Abs. 1 AEUV** verfügen sämtliche EU-Bürger:innen an ihrem Wohnort, sofern er innerhalb der EU liegt, über das aktive und passive Wahlrecht auf kommunaler Ebene. Verschärfende Ausnahmeregelungen können festgelegt werden, wenn der Anteil der wahlberechtigten EU-Ausländer:innen an der wahlberechtigten Gesamtbevölkerung grösser als 20 Prozent ist. So hat die EU z.B. Luxemburg eine solche Ausnahmeregelung gewährt. In den folgenden Ländern der EU dürfen auch Nicht-EU-Bürger:innen an Kommunalwahlen teilnehmen: Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Irland, Litauen, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien, Schweden und Ungarn.

Auf der Ebene des Europarats gibt es das **Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben**. Es sieht die schrittweise Gewährung ziviler und politische Rechte, einschliesslich des Wahlrechts, an Ausländer:innen in europäischen Kommunen vor. Das Übereinkommen trat am 1. Mai 1997 in Kraft und wurde bisher von neun Mitgliedstaaten ratifiziert.

2.2.3 Österreich

Als EU-Mitglied kennt Österreich ebenfalls ein kommunales Wahlrecht für alle EU-Bürger:innen. Für Drittstaatsangehörige gilt dies nicht, für sie ist der Erwerb der Staatsbürgerschaft Voraussetzung. Dies ist im Allgemeinen nach einem rechtmässigen und ununterbrochenen Aufenthalt in Österreich von 10 Jahren sowie davon fünf Jahren mit einer Niederlassungsbewilligung möglich.

2.3 Die Bevölkerung in Zahlen

Gemäss der Bevölkerungsstatistik wohnten am 31.12.2022 (Quelle: Amt für Statistik) 39'677 Menschen in Liechtenstein. Davon besitzen 66% die liechtensteinische Staatsbürgerschaft. 13'634 Personen, das entspricht 34% der Bevölkerung, sind Ausländer:innen. Damit verfügt Liechtenstein über einen der höchsten Ausländer:innen-Anteile in Europa.

3 Das Wahlrecht aus demokratiepolitischer Sicht

3.1 Wer bestimmt in Liechtenstein mit?

Im März 2023 waren bei den Gemeindewahlen 20'730 Personen wahlberechtigt. Dies entspricht 52% der Gesamtbevölkerung (Amt für Statistik, Stand per 31.12.2022). Im internationalen Vergleich weist Liechtenstein regelmässig eine hohe Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen aus. Wenn berücksichtigt wird, wer sich nicht beteiligt bzw. nicht beteiligen darf, sieht die Situation jedoch anders aus. An drei Beispielen der letzten Jahre sieht man, dass trotz einer offiziell hohen Beteiligung bei Abstimmungen nicht einmal die Hälfte der Wohnbevölkerung mitbestimmt. Die Prozentangaben sind Annäherungswerte.

Abstimmung über die Franchisebefreiung

Die Abstimmung über die Franchisebefreiung im Rentenalter vom 26. Juni 2022 verzeichnete mit knapp 61 Prozent eine der niedrigsten Abstimmungsbeteiligungen der letzten Jahre. Damit hat nicht einmal ganz ein Drittel der ständigen Wohnbevölkerung mitbestimmt.

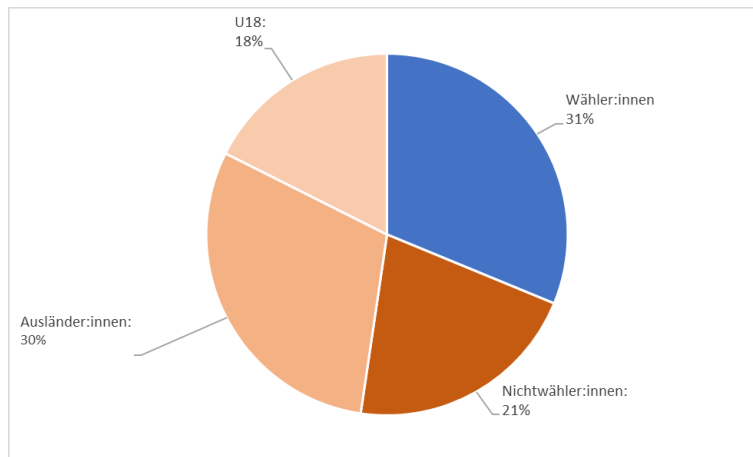


Abb.1: Anteil nach Wahlbeteiligung, Nationalität und Stimmberechtigung bei der Abstimmung über die Franchisebefreiung im Rentenalter vom 26. Juni 2022 (Quellen: Bevölkerungsstatistik Amt für Statistik, Stand 31.12.2021. Information und Kommunikation der Regierung: www.abstimmungen.li, abgerufen am 05.06.2023)

Neubau Landesspital

Beim Neubau des Landesspitals im November 2019 ist von einer Wahlbeteiligung von 72.7 Prozent die Rede. Wenn man alle Personen unter 18 Jahren, die Erwachsenen mit ausländischer Staatsbürgerschaft und die Wahlabstinenten abzieht, erkennt man, dass effektiv nur 38 Prozent der ständigen Bevölkerung über den Bau eines neuen Landesspitals entschieden haben.

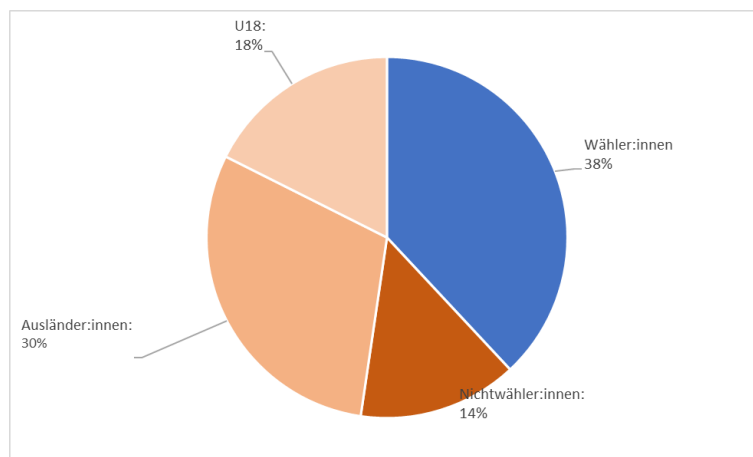


Abb.2: Anteil nach Wahlbeteiligung, Nationalität und Stimmberechtigung bei der Abstimmung über einen Neubau des Landesspitals 2019 (Quellen: Bevölkerungsstatistik Amt für Statistik, Stand 31.12.2021. Information und Kommunikation der Regierung: www.abstimmungen.li, abgerufen am 05.06.2023)

Doppelte Staatsbürgerschaft

Ein anderes Beispiel stammt aus dem Jahr 2020, bei dem es um die Ermöglichung der doppelten Staatsbürgerschaft geht. Mit 84 Prozent der Stimmberechtigten gingen sehr viele Menschen an die Urne. Allerdings waren es gemessen an der gesamten ständigen Bevölkerung nur 44 Prozent, die diesem für viele Ausländerinnen und Ausländer so wichtigen Anliegen eine Abfuhr erteilten.

Es zeigt sich deutlich, dass bei politischen Entscheidungen, die an der Urne gefällt werden, ein wesentlicher Teil der Bevölkerung nicht partizipiert. Sie sind jedoch genauso vom Resultat betroffen und würden – wie beispielsweise im Falle des Landesspitals – dieses in hohem Masse mit den eigenen Steuergeldern mitfinanzieren.

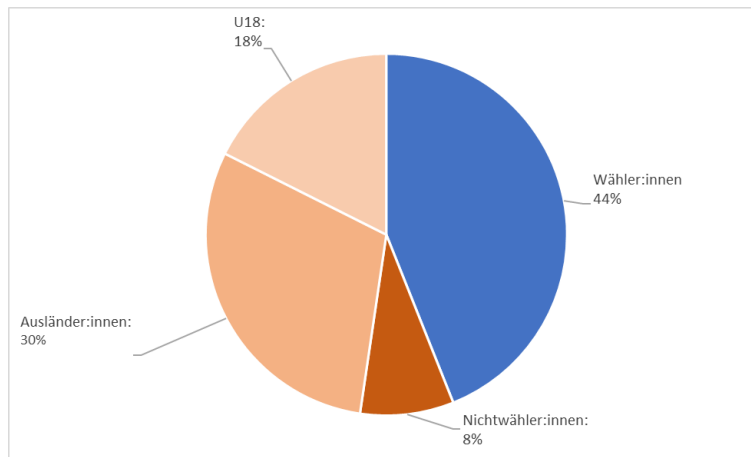


Abb.3: Anteil nach Wahlbeteiligung, Nationalität und Stimmberechtigung bei der Abstimmung über die Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft 2020 (Quellen: Bevölkerungsstatistik Amt für Statistik, Stand 31.12.2021. Information und Kommunikation der Regierung: www.abstimmungen.li, abgerufen am 05.06.2023)

3.2 Personalmangel in der Politik

Im Zweijahresrhythmus werden in Liechtenstein Gemeindewahlen und Landtagswahlen abgehalten. Für die Parteien ist es eine grosse Herausforderung, jeweils genügend qualifizierte Kandidat:innen dazu zu bewegen, sich für ein politisches Amt zur Wahl zu stellen. Alle Parteien bekunden Mühe damit, wobei es offenbar zunehmend schwieriger wird. Auch die Grossparteien vermögen immer häufiger nicht, die Wahllisten ganz zu füllen oder sie sehen bewusst davon ab, um interessierte Personen nicht zu «verheizen». Vor diesem Hintergrund erscheint es umso fragwürdiger, dass ein Drittel der Bevölkerung an der politischen Mitarbeit gehindert wird.

3.3 Restriktive Einbürgerungsgesetze und Verbot der doppelten Staatsbürgerschaft

In einigen Ländern wird die Gewährung eines Wahlrechts von Ausländer:innen mit dem Argument abgelehnt, dass bei ihnen die Staatsbürgerschaft relativ einfach und nach kurzer Zeit gewährt wird. In Liechtenstein ist es hingegen ein langer oder mit einer Gemeindeabstimmung verbundener Prozess. Die liechtensteinische Staatsbürgerschaft erhalten Ausländer:innen durch folgende Möglichkeiten (ausgenommen bei Staatenlosigkeit):

- Einbürgerung im ordentlichen Verfahren: Gemeindeabstimmung nach 10 Jahren Wohnsitz in Liechtenstein.
- Einbürgerung infolge Eheschliessung / eingetragener Partnerschaft nach mind. fünf Jahren Wohnsitz in Liechtenstein.
- Einbürgerung infolge längerfristigen Wohnsitzes: Erleichterte Einbürgerung nach einem Wohnsitz in Liechtenstein von mind. 30 Jahren; die Jahre bis zum 20. Lebensjahr zählen doppelt.

Die grosse Hürde liegt darin, dass in allen Fällen die bisherige Staatsbürgerschaft abgelegt werden muss. Dies hält viele Betroffene davon ab, auch nach Jahrzehnten des Wohnsitzes oder sogar, wenn sie seit Geburt in Liechtenstein leben, die liechtensteinische Staatsangehörigkeit zu beantragen. Die Möglichkeit der doppelten Staatsbürgerschaft wurde in der Volksabstimmung vom Jahr 2020 mit 61,5% Nein-Stimmen abgelehnt.

4 Politische Partizipation aus einer Integrationsperspektive

4.1 Politische Partizipation und Integration

Die EU wie auch die Schweiz kennen das Stimm- und Wahlrecht für Zugewanderte, auch wenn es je nach Mitgliedstaat bzw. Kanton nur teilweise umgesetzt wird. Die Gründe für die Verleihung des Stimm- und Wahlrechts sind vielschichtig. Einerseits geht es um demokratiepolitische Ziele, wie die politische Mitwirkung möglichst vieler und damit die Stärkung der Demokratie. Andererseits geht es auch um verschiedene Rechte, die die politische Teilhabe betreffen.

Das Wahlrecht oder die Mitsprache in politischen Prozessen sind wichtige Rechte, weil sie Zugang zur Bildung politischer Macht verschaffen und politische Gestaltung dort zulässt, wo man lebt. Sie sind aber z.B. auch ein Zeichen dafür, dass Zugewanderte als gleichwertige Mitglieder der Gesellschaft angesehen werden, indem sie an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen beteiligt sind (bpb, 2014)

Die Einschränkung dieser politischen Rechte für Zugewanderte geht auf die Herausbildung von Nationalstaaten im 19. Jahrhundert zurück und z.B. auch Eingang in die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) (Art. 16). Mit der zunehmenden europäischen Integration wurde diese Sichtweise aufgeweicht. Bereits 1977 empfahl die Parlamentarische Versammlung des Europarats, diese Bestimmung aufzuheben, ohne Erfolg. (bpb, 2014 und Marxer, 2012)

1992 verabschiedete der Europarat das Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben, das allerdings von Liechtenstein nicht unterzeichnet wurde. In der EU gibt es mittlerweile das kommunale Wahlrecht für EU-Angehörige, einige EU-Staaten gestatten dies auch Drittstaatsangehörigen, z.B. Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Irland, Litauen, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, Schweden, die Slowakei, Slowenien, Spanien und Ungarn. Luxemburg z.B. äusserte sich 2022 positiv über den Einbezug von Ausländer:innen bei den Kommunalwahlen. Das oberste Ziel sei es, die nicht-luxemburgischen Bürgerinnen und Bürger in den demokratischen Prozess einzubeziehen. Das Wahlrecht wird dabei als einen wesentlichen Faktor der Integration betrachtet³.

Das Zugeständnis des Wahlrechts für Zugewanderte ist ein sichtbares Bekenntnis zur Einbeziehung und Gleichbehandlung im öffentlichen Leben (Inklusion). Es gibt jedoch unterschiedliche Meinungen, ob und in welcher Weise das gewünscht ist.

Ergebnisse empirischer Forschung weisen jedoch darauf hin, dass das Recht zur Wahlteilnahme Ausländer:innen auch motiviert, sich anderweitig politisch zu engagieren. Sie treten häufiger in politische Parteien, Gewerkschaften und andere zivilgesellschaftliche Organisationen ein als Zuwanderer ohne Wahlrecht. (bpb, 2014)

Marxer (2012) sieht sechs grundlegenden Punkte, die auf Defizite aufgrund fehlender politischer Rechte von Ausländer:innen schliessen lassen:

- Rechtliche Komponente: Stimm- und Wahlrecht als grundlegendes politisches Recht, fehlende Selbstbestimmung;
- Ökonomische Komponente: Aktive Bürgerschaft, zivilgesellschaftliches Engagement leiden. «No taxation without representation»;

³ https://gouvernement.lu/de/actualites/toutes_actualites/communiqués/2022/07-juillet/14-vote-elections-communales.html (abgerufen am 23.10.2023)

- Exklusion anstelle der politischen Integration und Inklusion;
- Stärkere Verletzlichkeit von Ausländer:innen. Keine Gewährleistung des Egalitätsprinzips;
- Fehlende Identifikation mit dem Staat, der Gesellschaft und dem Gemeinwesen;
- Brachliegende Ressourcen auf politischer Ebene.

Als Hauptargumente der Gegner eines kommunales Stimm- und Wahlrechts für Ausländer:innen nennt die Bundeszentrale für politische Bildung (2014) folgende Gründe: Stimm- und Wahlrecht soll ein verdient Privileg sein (Einbürgerung), ausländischer Einfluss und die Bildung ethnischer Parteien soll verhindert werden, Änderung der existierenden Kräfteverhältnisse, Domino-Effekt, oder das Schwinden des Interesses an einer Einbürgerung.

4.2 Interpellationsbeantwortung von 2011

Liechtenstein hat sich zuletzt 2011 mit dem kommunalen Wahlrecht für Ausländer:innen befasst, als die Freie Liste eine Interpellation zur Einführung des Stimm- und Wahlrechts auf Gemeindeebene für niedergelassene Ausländer:innen und Auslandslichtensteiner:innen einreichte, die die Regierung mit dem Bericht und Antrag Nr. 84/2011 beantwortete. Fast gleichzeitig richteten verschiedene Ausländervereine unter der Federführung des Schweizer Vereines eine Petition zur Einführung des kommunalen Wahlrechts an den Landtag. Die Petition wurde mit 21 Stimmen an die Regierung überwiesen.

Die Regierung hielt in der Interpellationsbeantwortung fest, dass sie die Möglichkeit der politischen Partizipation und Mitbestimmung bei längerfristig anwesenden Ausländerinnen und Ausländern neben der strukturellen Integration und der sozialen und kulturellen Integration als wichtig erachtet. Dennoch sah sie von einer Einführung eines kommunalen Stimm- und Wahlrechts für Zugewanderte ab. Als Gründe wurde auf den hohen Ausländer:innenanteil in Liechtenstein und eine «beispiellose Integrationsleistung» und bereits bestehende Möglichkeiten hingewiesen, z.B. durch die Mitwirkung in Kommissionen, Schulräten, Elternvereinigungen, Organisationen und Vereinen. Zudem hielt die Regierung die Einführung des Wahl- und Stimmrechts auf Gemeindeebene angesichts der ihrer Meinung nach mangelnden Resonanz seitens der in Liechtenstein lebenden ausländischen Staatsgehörigen vorerst nicht für dringlich. Diese Massnahme würde offensichtlich nur von einem kleineren Teil der Gesellschaft als unabdingbar für die Integration gesehen. Zudem bauche es eine breite gesellschaftliche Diskussion für eine Änderung dahingehend.

Als mögliche Massnahmen zu einer verbesserten politischen Teilhabe von ausländischen Staatsangehörigen in Liechtenstein erwähnte die Regierung eine «partizipationsfreundlichere Ausgestaltung» der bisherigen Strukturen, inkl. einer Überprüfung der Einbürgerungsbedingungen.

4.3 Integrationsstrategie der Regierung

Zur Ausarbeitung einer Integrationsstrategie für Liechtenstein, aufbauend auf dem Integrationskonzept «Vielfalt durch Stärke» aus dem Jahr 2010, beauftragte die Regierung 2018 gemeinsam mit dem Verein für Menschenrechte in Liechtenstein (VMR) das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR), eine Studie über die Situation von Migrant:innen in Liechtenstein zu erstellen. Damit erfüllte Liechtenstein auch eine Empfehlung aus dem 5. Berichtszyklus der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI). Die Studie lieferte Einschätzungen zum aktuellen Stand der Integrationspolitik sowie mögliche Handlungsoptionen für eine neue Integrationsstrategie.

Im Bereich Einbürgerung und politische Teilhabe stellten die Studienautor:innen fest, dass eine Ausweitung der politischen Rechte durch die Ermöglichung doppelter Staatsbürgerschaften und einen erleichterten Zugang zur liechtensteinischen Staatsbürgerschaft sowie die Einführung eines Stimm- und Wahlrechts auf kommunaler Ebene von allen Studienteilnehmenden, Fachleuten und Zugewanderten befürwortet wird. Die Studie hält zudem fest, dass Integration politische Partizipation braucht, zumindest auf Gemeindeebene. Dazu gehören Möglichkeiten der politischen Mitsprache und Teilhabe ebenso wie Doppelbürgerschaften.

Die Regierung hat schliesslich 2021 die neue Integrationsstrategie vorgestellt. Sie wurde durch die 2018 eingesetzte Arbeitsgruppe Integrationsstrategie erarbeitet, der auch der VMR angehörte. Sowohl das Integrationskonzept 2010 als auch die Studie des SKMR von 2020 wurden bei der Erstellung herangezogen und berücksichtigt.

Sie baut neben dem Grundsatzziel des «Förderns und Forderns» auf einem Perspektivenwechsel weg von einer Defizitbetrachtung hin zu einer Orientierung an individuellen Potentialen und Möglichkeiten für die gesamte Gesellschaft und Wirtschaft auf. Ziel ist es, *«allen Menschen einer Gesellschaft, Entfaltungsmöglichkeiten und damit eine bedeutungsvolle Lebensführung zu ermöglichen – unabhängig davon, ob eine Person zugewandert oder ansässig ist»* (Integrationsstrategie 2021, S.9). Die Integrationsstrategie umfasst sechs Handlungsfelder:

- Information, Kommunikation und Beratung
- Sprache
- Bildung und Arbeit
- Zusammenleben, Religion und Gesundheit
- Recht und Staat
- Gleichbehandlung, Anti-Rassismus, Anti-Diskriminierung

Im Handlungsfeld 5: Recht und Staat weist die Regierung darauf hin, dass die Möglichkeit der politischen Teilhabe und der Mitgestaltung gesellschaftlicher Prozesse auf Gemeinde- und Landesebene wesentliche Faktoren für Identifikation und Integration sind. Zudem wird als Strategieziel festgehalten, dass Möglichkeiten der politischen Teilhabe und gesellschaftlichen Mitgestaltung von Migrant:innen auf Landes- und Gemeindeebene geschätzt und ermutigt werden.

Für die politische Teilhabe ist auch das Handlungsfeld 6 wichtig, das übergreifend gilt und alle Handlungsfelder betrifft. Dazu gehört insbesondere das Strategieziel 1, gemäss dem die Gleichbehandlung und damit Chancengleichheit zentrale Grundlage der Integrationsbemühungen ist.

4.4 Menschenrechte und internationale Übereinkommen

Auch in Internationalen Menschenrechtsübereinkommen und Empfehlungen der Ausschüsse der Vereinten Nationen und des Europarats wird die politische Teilhabe von Zugewanderten angesprochen. Übergeordnet gilt jedoch insbesondere das Verbot der Diskriminierung bzw. der Gleichbehandlung.

So erwähnt Marxer (2012) z.B., dass politische Mitsprache- und Teilnahmerechte als essenzielle Merkmale von Demokratien zu verstehen sind. Wie bereits in Punkt 4.1. erwähnt, gibt es jedoch in der Europäischen Menschenrechtskonvention Einschränkungen in Artikel 16, was die politische Teilhabe von ausländischen Staatsbürger:innen angeht. Auch der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte der Vereinten Nationen beschränkt gewisse politische Rechte gemäss Artikel 25 auf

die Staatsbürger:innen. Dass die Überlegungen dahinter mittlerweile überholt sind, bemerken sowohl die Bundeszentrale für Politische Bildung (bpb, 2014) als auch Marxer selbst (S. 220).

Angesichts der Entwicklungen hinsichtlich der europäischen Integration und Migration haben sich auch die Empfehlungen verschiedener internationaler Menschenrechtsausschüsse angepasst. Die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI), gab 2018 in ihrem fünften Berichtszyklus entsprechende Empfehlungen an Liechtenstein ab. Liechtenstein soll u.a. ausländischen Einwohner:innen neue Möglichkeiten für die politische Teilhabe eröffnen, Pläne zur Einführung einer doppelten Staatsbürgerschaft umsetzen und schrittweise die Anforderungen für die Einbürgerung erleichtern. Auch im letzten Berichtszyklus des UN-Ausschusses für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) wird Liechtenstein empfohlen, die Einbürgerungsvoraussetzungen zu erleichtern.

Schliesslich hält das SKMR in der Integrationsstudie von 2020 fest, dass Liechtenstein der ausländischen Wohnbevölkerung kein kommunales Stimm- und Wahlrecht zugesteht, wie es zum Beispiel einige Gemeinden (und Kantone) der Schweiz tun. Deshalb sind die Möglichkeiten der Teilhabe am politischen Leben ohne Staatsbürgerschaft stark eingeschränkt. Gleichzeitig sind die Wartefristen, um einen Antrag auf Staatsbürgerschaft stellen zu können, im europäischen Vergleich lang. Beides führt zu einer Einschränkung der politischen Rechte bzw. Teilhabe Zugewanderter in Liechtenstein.

5 Möglichkeiten der politischen Partizipation von Ausländer:innen

5.1 Gemeindekommissionen

In allen Gemeinden werden themenspezifische **Kommissionen** eingesetzt. Diese beraten den Gemeinderat und können Vorschläge einbringen. Sie haben jedoch keine Entscheidungskompetenz. Grundsätzlich stehen diese Kommissionen auch ausländischen Staatsangehörigen offen. Es wird häufig argumentiert, dass interessierte und engagierte Ausländer:innen sich hier einbringen können, wenn sie wollen. Wie stark dies in der Praxis geschieht, kann aufgrund des fehlenden Datenmaterials über die Staatsangehörigkeit von Kommissionsmitgliedern nicht geprüft werden. Da die Sitze jedoch politisch – über die Parteien – vergeben werden, ist anzunehmen, dass nur wenige Ausländer:innen in Kommissionen mitarbeiten (können).

5.2 Informelle Beteiligungsformen

Daneben haben weitere **partizipative Elemente** in den Gemeinden Einzug gehalten. Häufig handelt es sich um Informationsveranstaltungen von Seiten der Gemeinde und nicht um eine wirkliche Beteiligungs- und Mitgestaltungsmöglichkeit. Vereinzelt wurden Gemeindestrategien unter Einbezug der Bevölkerung partizipativ erarbeitet. Auch hier ist unklar, ob die ausländische Bevölkerung explizit dazu eingeladen wurde und wie viele sich eingebracht haben.

5.3 Kommunales Wahlrecht

Wie oben dargelegt, ist die Erlangung des politischen Mitbestimmungsrechts über die Erlangung der Staatsbürgerschaft von langer Dauer und mit Hürden, also einer öffentlichen Abstimmung sowie dem Verlust der bisherigen Staatsbürgerschaft, verbunden. Für viele ist dies ein wenig attraktiver Weg. Mit der Gewährung eines kommunalen Stimm- und Wahlrechts würde das aktive und passive Wahl- und Stimmrecht von der Staatsbürgerschaft entkoppelt.

Der kommunalen Ebene kommt eine besondere Bedeutung zu. In der Gemeinde wohnen und arbeiten die Menschen, hier verbringen sie ihre Freizeit, hier treffen sie sich mit Freunden und Bekannten. Auf der lokalen Ebene werden die politischen Entscheidungen direkt erfahrbar und fassbar. Durch diese direkte Betroffenheit wäre die Schaffung von Beteiligungsmöglichkeiten auf dieser Ebene besonders wichtig.

In anderen Ländern, die das kommunale Wahlrecht kennen, werden jeweils Bedingungen für die Gewährung dieses Partizipationsrechts formuliert. Dies sind beispielsweise:

- Anzahl Jahre des Wohnsitzes;
- Art der Aufenthaltsbewilligung;
- Unterschiedliche Regelung für die Landesebene und die kommunale Ebene;
- Ausnahmen (z.B. bei Verfassungsänderungen oder Einbürgerungen);
- Eintragung in ein Register.

Um einen Anhaltspunkt zu haben, wie viele Personen in Liechtenstein von einem kommunalen Wahlrecht profitieren würden, erschien es ratsam, die Personen mit einer Niederlassungs- und Daueraufenthaltsbewilligung herauszufiltern. Da diese Bewilligung alle zehn Jahre verlängert werden muss, ist dadurch leicht ersichtlich, wie viele Personen bereits seit zehn Jahren in Liechtenstein leben. Dies entspricht derselben Frist, welche für die Einbürgerung gilt.

Nach Angaben des Amtes für Statistik lebten per 31.12.2021 insgesamt 8'860 Einwohner:innen im wahlfähigen Alter mit einer Niederlassungs- oder Daueraufenthaltsbewilligung in Liechtenstein. Den grössten Anteil stellen EU/EWR-Staatsangehörige, gefolgt von Schweizer Staatsangehörigen und an dritter Stelle Angehörige aus Drittstaaten.

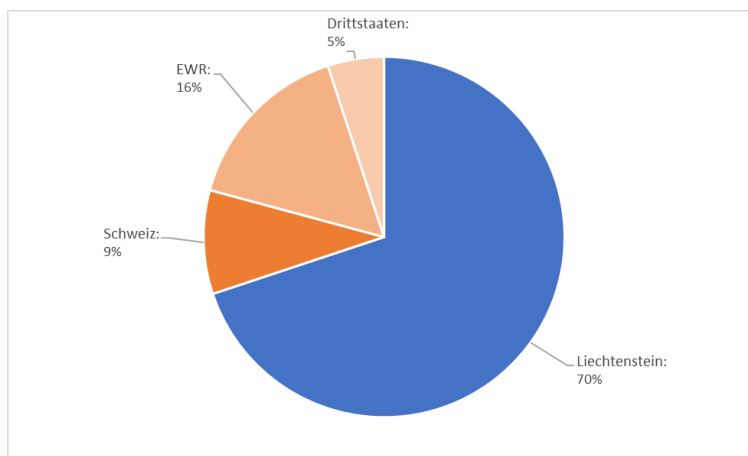


Abb.4: Anteil an der ständigen Bevölkerung Liechtensteins im stimmbfähigen Alter (ab 18 Jahre) nach Staatsbürgerschaft und Aufenthaltsstatus (C, D), Stand 31.12.2021 (Quelle: Amt für Statistik)

Die Einführung des kommunalen Wahlrechts für Ausländer:innen ist jedoch nicht gleichbedeutend mit einer hohen politischen Teilhabe. Eine Studie in der Romandie hat z.B. herausgefunden, dass nur ein geringer Teil der stimmberechtigten Ausländer:innen an Wahlen und Abstimmungen teilnimmt (vgl. Fumagalli 2023). Die Gründe dafür sind gemäss der Studie vielfältig und hängen vom Alter, der Bildung und dem Grad der Integration ab, was aber auch für die inländische Bevölkerung gilt. Ausländerspezifischen Ursachen sind z.B. die politische Kultur im Herkunftsland, geringschätzende und diskriminierende Verhaltensweise vonseiten der Mehrheitsgesellschaft oder mangelndes Vertrauen in die Politik bzw. kollektive Problemlösungen.

Ohne Begleitmassnahmen, wie sie z.B. aus den Zielen der Integrationsstrategie der Regierung abgeleitet werden können, scheint das kommunale Wahlrecht für Ausländer:innen allein die politische Partizipation nicht ausreichend zu fördern.

5.4 Einsetzung von Bürgerräten (deliberative Partizipationsformen)

Im Ausland werden immer häufiger so genannte **Bürgerräte** eingesetzt. Diese ergänzen das repräsentativ-demokratische System durch partizipative, deliberative Elemente. Sie sollen das offizielle System somit nicht ersetzen. Ihre Hauptfunktion liegt in der Konsultation und Verständigung. Das Spezielle daran ist, dass die Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Bevölkerungsgruppen per Los bestimmt werden. Die Bürgerräte spiegeln daher die Bevölkerung repräsentativer wider, als es in den gewählten Gremien der Fall ist. In Liechtenstein wurden diese Formate noch nicht ausprobiert. Es gibt umfangreiche Literatur darüber, worin die Chancen und auch die Risiken solcher Bürgerräte bestehen (bspw. Kübler, Leggewie, Nanz, 2022). Im Rahmen dieses Hintergrundpapiers wird nicht näher darauf eingegangen.

5.5 Erleichterte Einbürgerungsverfahren

Liechtenstein hat eine der restriktivsten Einbürgerungsgesetzgebungen Europas, sowohl hinsichtlich des Verfahrens als auch der Dauer, bis sich jemand erleichtert einbürgern lassen kann (siehe auch Punkt 3.3). Deshalb wäre eine Möglichkeit, die politische Teilhabe von Ausländer:innen zu verbessern, ihnen einen **erleichterten Zugang zur liechtensteinischen Staatsbürgerschaft** zu gewähren. Das kann durch ein einfacheres Verfahren und/oder die Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft geschehen. Gerade letzteres hält immer noch viele langeingesessene Ausländer:innen davon ab, die liechtensteinische Staatsbürgerschaft und die damit verbundenen politischen Rechte anzunehmen.

6 Fazit

Rund ein Drittel der in Liechtenstein lebenden Erwachsenen kann sich aktuell nicht am politischen Leben beteiligen. Entweder haben sie nicht die Rechte dazu, oder es fehlen die Zugänge, um die Partizipationsmöglichkeiten zu nutzen. Das bedeutet für Liechtenstein einen Verzicht auf Kräfte, die sich in die Diskussion einbringen und für die Gemeinschaft einsetzen könnten. Es verhindert auch, dass sich die ausländische Bevölkerung vollständig zugehörig und gleichwertig fühlt.

Sowohl die Integrationsstrategie der Regierung als auch Empfehlungen europäischer und internationaler Gremien ermutigen Land und Gemeinden, die politische Teilhabe aller und insbesondere von Ausländer:innen zu fördern. Das Ziel des VMR und ViP ist es, die gesellschaftliche Diskussion anzustossen und gemeinsam mit verschiedenen Anspruchsgruppen Massnahmen für eine stärkere politische Mitsprache und Einbindung von Ausländer:innen in Liechtenstein zu prüfen.

Um dieses Ziel zu erreichen, sollen auf der Basis dieses Hintergrundpapiers in der ersten Jahreshälfte 2024 Gesprächsrunden mit Kooperationspartnern, politischen Parteien, Entscheidungsträgerinnen und Betroffenen stattfinden. Nach der Auswertung dieser Gesprächsrunden können weitere, passende Massnahmen umgesetzt werden.

7 Anhang

7.1 Literaturverzeichnis

Adler Tibère, Moret Hugo, Pomezny Nicole und Schlegel Tobias (2015): *Passives Wahlrecht für aktive Ausländer*. Avenir Suisse.

Baghdadi Nadia, Furrer Heidi, Ruedin Didier, Efionayi-Mäder Denise (2020): *Integration in Liechtenstein: sozioökonomische Potenziale und Spannungsfelder. Eine Analyse unter Berücksichtigung der Perspektive von Zugewanderten*. SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE (SKMR), Bern.

Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) (2014): *Wahlrecht und politische Partizipation von Migranten in Europa*. Focus Migration, Kurzdossier Nr. 26, Mai 2014. https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/Kurzdossier_Kommunalwahlrecht_2014.pdf (abgerufen am 22.10.2023)

Kübler Lukas, Leggewie Claus, Nanz Patrizia (2022): *Demokratische Revolution durch Bürgerräte*. In: Repräsentation – Identität – Beteiligung. Zum Zustand und Wandel der Demokratie. Bundeszentrale für politische Bildung Bonn.

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2021): Integrationsstrategie. <https://www.regierung.li/files/attachments/20220117-LIGK-Integration-Broschuere-A4-WEB.pdf?t=637914236188523127> (abgerufen am 06.11.2023)

Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2010): Integrationskonzept «Stärke durch Vielfalt»

Marxer Wilfried (2012): *Migration. Fakten und Analysen zu Liechtenstein*. Liechtenstein-Institut, Bendern, https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/ext-linst-c5-web-liechtenstein-institut.li-2019/7015/7435/2003/Migrationsstudie_Partizipation_Marxer.pdf (abgerufen am 22.10.2023)

Schnell Fabian (2018): *Passives Ausländerwahlrecht statt Kandidatenmangel*. Präsentation des Forschungsleiters «Smart Government» an der Jahrestagung EKM vom 8. November 2018.

Antonio Fumagalli (2013): *In der Romandie dürfen Ausländer wählen und abstimmen – doch sie tun es praktisch nicht. Warum?* Artikel in der Neuen Zürcher Zeitung Online vom 4. November 2023. <https://www.nzz.ch/schweiz/auslaenderstimmrecht-in-der-romandie-verbreitet-doch-kaum-genutzt-warum-ld.1763956?mktcid=sms&mktcval=E-mail> (abgerufen am 06.11.2023)