

MIGRATION

FAKTEN UND ANALYSEN ZU LIECHTENSTEIN

WILFRIED MARXER (HG.)



MIGRATION

FAKTEN UND ANALYSEN ZU LIECHTENSTEIN

WILFRIED MARXER (HG.)

SEPTEMBER 2012

Liechtenstein-Institut
Auf dem Kirchhügel
St. Luziweg 2
FL - 9487 Bendern
Liechtenstein

Dieser Bericht entstand im Auftrag der Regierung des Fürstentums Liechtenstein.
Für die einzelnen Beiträge zeichnen die jeweiligen Autorinnen und Autoren
verantwortlich.

Der Bericht kann auf der Website des Liechtenstein-Instituts gratis per Download
bezogen werden (www.liechtenstein-institut.li).

PROJEKTLEITUNG

Liechtenstein-Institut
Auf dem Kirchhügel
St. Luziweg 2
FL- 9487 Bendern
Liechtenstein
Tel: +423 373 30 22
E-Mail: admin@liechtenstein-institut.li
www.liechtenstein-institut.li

GESTALTUNG

Sabrina Vogt
www.vogtonikum.li

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT	6
WILFRIED MARXER HERAUSFORDERUNG MIGRATION IN UND FÜR LIECHTENSTEIN – SYNTHESEBERICHT	8
CHRISTIAN FROMMELT EUROPARECHTLICHE UND EUROPAPOLITISCHE RAHMENBEDINGUNGEN DER MIGRATION	58
KERSTEN KELLERMANN, CARSTEN-HENNING SCHLAG, SILVIA SIMON ÖKONOMIE, ARBEITSKRÄFTE UND ZUWANDERUNG	84
PETER DROEGE MIGRATION, SIEDLUNG UND REGION – SCHLÜSSEL ZUR RÄUMLICHEN NACHHALTIGKEIT	120
MORITZ RHEINBERGER ÖKOLOGISCHE IMPLIKATIONEN DES BEVÖLKERUNGSWACHSTUMS	142
LUCIA GASCHICK WAS KANN ZUWANDERUNG ZUR LANGFRISTIGEN NACHHALTIGKEIT DER LIECHTENSTEINISCHEN SOZIALVERSICHERUNGSSYSTEME BEITRAGEN? EINE ANALYSE ANHAND DER GENERATIONENBILANZ 2007	164
MARTINA SOCHIN D’ELIA LIECHTENSTEINISCHE AUSLÄNDERPOLITIK: ZWISCHEN WUNSCHDENKEN UND WIRKLICHKEIT	184
WILFRIED MARXER PARTIZIPATION IM KONTEXT VON MIGRATION UND INTEGRATION	208
PETER GILGEN KULTUR UND MIGRATION	228

LIECHTENSTEINISCHE AUSLÄNDER- POLITIK: ZWISCHEN WUNSCH- DENKEN UND WIRKLICHKEIT

Dr. Martina Sochin D'Elia, Historikerin, Forschungsbeauftragte am Liechtenstein-Institut, Barend. Forschungsschwerpunkte sind Fragen zur Migration, Integration sowie zum Flüchtlingswesen Liechtensteins sowie zu den schweizerisch-liechtensteinischen Beziehungen im 20. Jahrhundert.

martina.sochin@liechtenstein-institut.li / www.liechtenstein-institut.li

EINLEITUNG	186
RESTRIKTIVE ZUWANDERUNGSPOLITIK UND BEGRENZUNGS- VERORDNUNGEN	188
RESTRIKTIVE EINBÜRGERUNGSPOLITIK	195
FAZIT	204
LITERATUR	206

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges setzte in Liechtenstein ein bis anhin nicht gekanntes Wirtschaftswachstum ein. Damit einher stieg der Ausländeranteil an der liechtensteinischen Wohnbevölkerung von 16,1 Prozent im Jahr 1941 bis zum vorerst letzten Höhepunkt von 39,1 Prozent im Jahr 1995. Per 31. Dezember 2010 betrug der Ausländeranteil 33,2 Prozent.

Tabelle 1:
Wohnbevölkerung
und Ausländeranteil
1784–2010

Jahr	Wohnbevölkerung	davon Ausländer ¹	Ausländeranteil in %
1784	4'400	83	1.9
1815	6'117	137	2.2
1852	8'162	223	2.7
1861	7'394	334	4.5
1874	7'556	575	7.6
1880	8'095	706	8.7
1891	7'864	861	10.9
1901	7'531	1'112	14.8
1911	8'693	1'350	15.5
1921	8'841	996	11.3
1930	9'948	1'691	17.0
1941	11'094	1'785	16.1
1950	13'757	2'751	20.0
1960	16'628	4'143	24.9
1970	21'350	7'046	33.0
1980	25'215	9'032	36.9
1990	29'032	10'909	37.6
1995	30'923	12'083	39.1
2000	33'307	12'192	36.6
2005	34'905	11'917	34.1
2010	36'149	12'004	33.2

Quelle: Marxer, Ausländer, in: HLFL; für das Jahr 2010 siehe Volkszählung 2010.

¹ Ausländer, die in Liechtenstein vor 1864 als Beamte, Geistliche oder Lehrer angestellt waren, galten als Staatsangehörige und zählten deshalb in den Statistiken nicht als Ausländer. Siehe dazu: Geiger, Die Ausländer in der Geschichte des Fürstentums Liechtenstein, 19.

Der völlig ausgetrocknete liechtensteinische Arbeitsmarkt hatte ab den 1950er Jahren zunehmend ausländische Arbeitskräfte angezogen, die hauptsächlich als Jahresaufenthalter, Saisoniers oder Grenzgänger nach Liechtenstein kamen.² Niederlassungsbewilligungen jedoch erteilte Liechtenstein äusserst restriktiv. Liechtenstein profitierte vom Rückgriff auf die ausländischen Arbeitskräfte mit befristeter Aufenthaltsbewilligung; das „Wirtschaftswunder Liechtenstein“³ wäre ohne sie nicht möglich gewesen. Die Herkunft der Arbeitskräfte aus dem Ausland weitete sich nach und nach von den umliegenden Ländern Österreich, der Schweiz und Deutschland auf Südeuropa (Italien, Spanien, Portugal, Griechenland) und Ostmitteleuropa (Ex-Jugoslawien) sowie die Türkei aus, was sich auch in der heutigen Bevölkerungsstruktur widerspiegelt. Laut Bevölkerungsstatistik sind die fünf grössten im heutigen Liechtenstein wohnhaften Ausländergruppen Personen aus der Schweiz, Österreich, Deutschland, Italien und an fünfter Stelle aus der Türkei.⁴

Jahr	Total	Schweiz	Öster.	Deut.	Italien	Tür. ⁵	Port. ⁶	Jug. ⁷	Span.	Griech.	Andere
1970	6'719	2'429	1'858	1'165	707	-	-	101	149	69	241
1980	9'246	4'141	2'029	1'095	880	307	-	293	122	88	291
1990	10'218	4'426	2'122	1'021	858	554	161	385	193	95	403
1995	12'083	4'863	2'224	1'114	901	771	302	-	234	91	1'583
2000	11'320	3'805	2'006	1'131	1'028	887	446	-	367	82	1'568
2005	11'917	3'617	2'045	1'178	1'208	894	561	-	461	76	1'877
2010	12'004	3'586	2'057	1'319	1'148	778	620	-	326	62	2'108

Tabelle 2 und 3:
Ständige ausländische
Wohnbevölkerung
nach Staatsangehörig-
keit 1970–2010

Jahr	Total	Bosnien-Herzegowina	Serbien und Montenegro.	Kroatien.	Restliche Andere
2010	2'108	303	203	131	1'471

Quelle: Marxer, Ausländer, in: HFL; Bevölkerungsstatistik 2011, 28–29.

² Migration nach Liechtenstein fand ebenso durch Eheschliessungen oder aber im Rahmen von Flüchtlingsaufnahmen statt. Da diese beiden Gruppen nur sehr beschränkt über eine Ausländerpolitik steuerbar sind, werden sie in diesem Beitrag weitgehend ausgeklammert.

³ Merki 2007.

⁴ Bis heute kann die Zuwanderung nach Liechtenstein nur ansatzweise über die Bevölkerungsstatistik nachvollzogen werden, die die jeweiligen in Liechtenstein wohnhaften Nationalitäten aufführt. Eine nach dem Herkunftsland aufgeschlüsselte „Zuwanderungsstatistik“ existiert nicht, ebenso wenig die Aufschlüsselung nach der Art der Zuwanderung (beispielsweise Heirats- oder Arbeitsmigration etc.). Deren Einführung wäre gerade im Hinblick auf eine zukünftige Zuwanderungs- bzw. Ausländerpolitik erstrebenswert.

⁵ Bis 1979 unter „Andere“ aufgeführt.

⁶ Bis 1989 unter „Andere“ aufgeführt.

⁷ Aufgrund der ab den 1990er Jahren in den liechtensteinischen Bevölkerungsstatistiken sich ständig veränderten Definition von „Jugoslawien“ werden die Zahlen an dieser Stelle wegen der fehlenden Vergleichbarkeit nicht genannt. Die aus dem ehemaligen Staatsgebiet Jugoslawiens austretenden Staaten sowie der Reststaat Jugoslawien sind deshalb in der aufgeführten Tabelle ab 1995 unter „Andere“ aufgeführt.

„Überfremdung am Arbeitsplatz“ als hemmende Komponente

Die nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges einsetzende Hochkonjunktur verhalf Liechtenstein zu einem raschen Aufbau einer technologisch hochstehenden Industrie. Liechtenstein wandelte sich damit unerwartet schnell vom Agrar- zum Industriestaat. Fachleute und entsprechend ausgebildete Arbeitskräfte fehlten jedoch im Land; die eigene berufliche Ausbildung von qualifizierten Arbeitskräften steckte noch in den Kinderschuhen. Die gut qualifizierten Fachleute, die in der Folge nach Liechtenstein kamen, stammten vornehmlich aus der Schweiz und aus Deutschland. Im Gegensatz zur Schweiz, die von Anfang an in erster Linie niedrig qualifizierte Arbeitskräfte benötigte, war dies in Liechtenstein erst ab den 1960er Jahren in einem vermehrten Ausmass der Fall. Die niedrig qualifizierten Arbeitskräfte, die einen zunehmenden Bedarf in der Industrie, im Gewerbe und im Dienstleistungssektor bedienen sollten, rekrutierte Liechtenstein ab den 1960er Jahren zuerst aus dem benachbarten Österreich, dann in grossem Masse aus Italien und ab den 1980er Jahren zunehmend aus der Türkei.

Parallel zum wachsenden Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung stieg mit dem Arbeitskräftebedarf auch die Beschäftigung von Grenzgängern. Der Ausländeranteil an den Erwerbstätigen nahm damit von 1941 bis heute überproportional zu. Während er 1941 16,2 Prozent betrug, waren es im Jahr 1970 53,9 Prozent. Seit den 1990er Jahren beträgt er über 60 Prozent. Gut 50 Prozent aller liechtensteinischen Arbeitsplätze waren im Jahr 2010 mit Grenzgängern besetzt. Der Rückgriff auf Grenzgänger hatte es Liechtenstein im vergangenen halben Jahrhundert erlaubt, sich trotz ausgetrocknetem heimischem Arbeitsmarkt eine restriktive Zuwanderungspolitik zu leisten.⁹

Der restriktive Kurs in der Ausländerpolitik war Ausdruck eines Spagats zwischen der langsam sich ausbreitenden Erkenntnis über den notwendigen Zuzug von ausländischen Arbeitskräften für die expandierende liechtensteinische Industrie und das Gewerbe und dem gleichzeitig vorhandenen Wunsch nach einer möglichst weitgehenden Limitierung von Niederlassungs- und Aufenthaltsbewilligungen für Ausländer. Eng angelehnt an die Schweiz orientierte sich die liechtensteinische Zulassungspolitik bis in die 1960er Jahre am Rotationsprinzip. Demzufolge war der geplante Einsatz ausländischer Arbeitskräfte in der Schweiz beziehungsweise Liechtenstein nur von kurzer Dauer. Die Arbeitskräfte aus dem Ausland sollten nach Ablauf ihrer Aufenthaltsbewilligung durch andere, neue Arbeitskräfte aus dem Ausland ersetzt werden, um allfälligen zukünftigen Wünschen und Ansprüchen nach einem definitiven Verbleib in der Schweiz beziehungsweise Liechtenstein vorzubeugen. Durch die

⁸ Wesentliche Elemente des vorliegenden Beitrages sind zu finden bei: Sochin D'Elia 2012b.

⁹ Erhebungen zur Frage, inwieweit bei Grenzgängern überhaupt ein Interesse nach Wohnsitz in Liechtenstein besteht, sind bis anhin keine vorhanden und wären erstrebenswert.

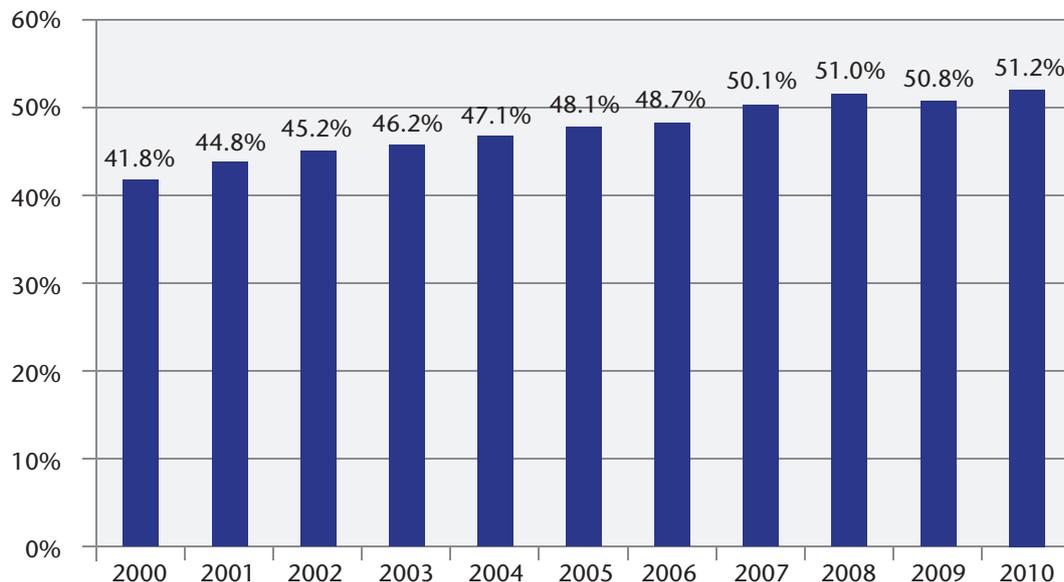


Abbildung 1:
Entwicklung Zupendler an Gesamtbeschäftigung seit 2000

Erläuterung zur Grafik:

Bis 2009: Beschäftigte mit einem Beschäftigungsgrad von 15 Prozent und mehr.

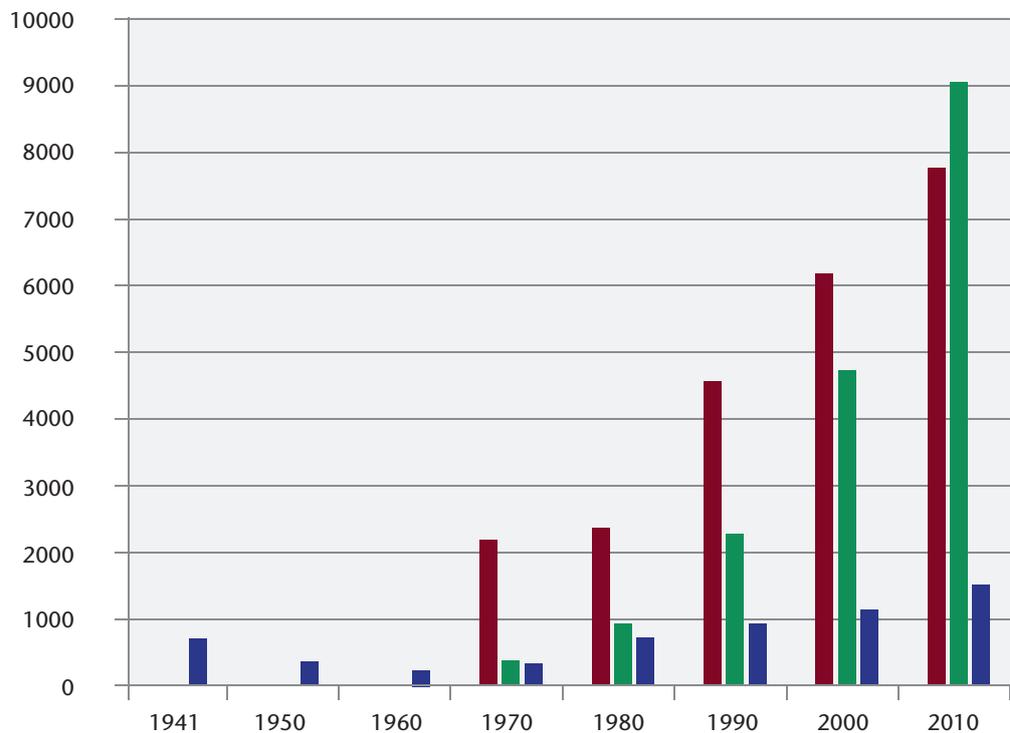
Ab 2010: Beschäftigte mit einem Beschäftigungsgrad von 2 Prozent und mehr.

Quelle: Beschäftigungsstatistik 2010, S. 15.

kurzen Aufenthalte auf Basis des Rotationsprinzips versuchte die liechtensteinische Regierung, eine Niederlassung so weit als möglich zu verhindern, und verbot den Familiennachzug bis 1968 generell.

Diskussionen über die Ausrichtung der liechtensteinischen Wirtschaftspolitik waren seit den 1960er Jahren eng an Meinungsverschiedenheiten über den einzuschlagenden Weg in der Zuwanderungspolitik geknüpft. Oder umgekehrt gesprochen: Die liechtensteinische Zuwanderungspolitik war seit der Nachkriegszeit stets auch Ausdruck der jeweiligen Wirtschaftspolitik. Wirtschaftliche Expansion war die eine Seite der Medaille, die damit verbundene befürchtete „Überfremdung“ die Kehrseite derselben. „Überfremdung am Arbeitsplatz“ war das Stichwort, das in die Auseinandersetzungen um Sinn und Notwendigkeit eines weiteren wirtschaftlichen Wachstums einfluss. Während sich das Gewerbe, der Liechtensteinische Arbeitnehmerverband und Vertreter der Fremdenpolizei für ein moderates, regional begrenztes und den Grössenverhältnissen des Landes angepasstes Wirtschaftswachstum aussprachen, plädierte in erster Linie die Industrie für eine dynamische Entwicklung als Voraussetzung für die Behauptung der Selbständigkeit Liechtensteins.

Abbildung 2:
Entwicklung Zu- und
Wegpendler seit
1941



Grenzgänger AT				2195	2352	4672	6136	7817
Grenzgänger CH				400	945	2213	4762	9082
Wegpendler	723	380	179	368	723	950	1105	1516

Quellen: Statistisches Jahrbuch 1998, S. 90ff.; Beschäftigungs- und Arbeitsplätzestatistik 2000, S. 4–9, Beschäftigungsstatistik 2010, S. 83; S. 98. Die Daten der Jahre 1941, 1950 und 1960 sind im Statistischen Jahrbuch teilweise geschätzt. Die schweizerischen Zupendler beruhen ebenfalls bis ins Jahr 1970 auf Schätzungen.

Der Zuzug von ausländischen Fach- und Führungskräften hatte zu einer Überschiebung der liechtensteinischen Arbeitnehmerschaft geführt und setzte die liechtensteinischen Arbeitnehmer unter Konkurrenzdruck. Ab Ende der 1950er Jahre bündelten sich Konkurrenzängste deshalb unter dem Stichwort „Überfremdung“. In erster Linie der Liechtensteinische Arbeitnehmerverband befürchtete die dauerhafte Niederlassung der qualifizierten ausländischen Fachkräfte und wehrte sich dagegen mit dem Argument, dass diese die Zukunftsmöglichkeiten und beruflichen Aufstiegschancen

der einheimischen Arbeitnehmerschaft konkurrenzieren und verhindern würden.¹⁰ Die ausländischen Fach- und Führungskräfte waren zudem vielfach nicht bereit, ohne ihre Familien nach Liechtenstein zu kommen, weshalb sich die Behörden in diesen Fällen dazu gezwungen sahen, Ausnahmen zu bewilligen. Diese privilegierte Stellung von Fach- und Führungskräften in Fragen des Aufenthaltsrechts und des Familienzuzugs dürfte zu den herrschenden Ressentiments und Überfremdungsängsten mit beigetragen haben.

Als nicht „überfremdungswirksam“ erachtete der Liechtensteiner Arbeitnehmerverband jedoch die Saisonarbeitskräfte aus Südeuropa, da sie zum einen hauptsächlich niedrig qualifizierte Arbeiten ausführten und zum anderen aufgrund der Saisonbewilligung je nach Konjunkturlage relativ problemlos wieder in ihre Heimat zurückgeschickt werden konnten. Der den Saisoniers gewährte befristete Aufenthaltsstatus ermöglichte den liechtensteinischen Behörden eine problemlose Sistierung der Arbeitsbewilligungen im Bedarfsfall, was die Ausreise beziehungsweise Nicht-Wiedereinreise zur Folge hatte. Die Überfremdungsdiskussion, die in Liechtenstein in den 1960er Jahren aktuell wurde, basierte damit in erster Linie auf Ängsten, die gegenüber gut qualifizierten und mit einer längerfristigen Aufenthaltsbewilligung versehenen Ausländern existierten.

1963: Die erste Begrenzungsverordnung

In den 1960er Jahren durchlief Liechtenstein einen Prozess, bei dem sich die relevanten Akteure nach und nach eingestehen mussten, dass man auf ausländische Arbeitskräfte (sowohl hoch als auch niedrig Qualifizierte) angewiesen war, wenn man denn den Status Quo wirtschaftlicher Prosperität beibehalten wollte. Dieses Umdenken gipfelte schliesslich im generellen Übergang vom Rotationsprinzip zum Niederlassungsprinzip und beinhaltete ab 1968 auch (eingeschränkte) Möglichkeiten eines Familiennachzugs für ausländische Arbeitskräfte. Ausschlaggebend für dieses Umdenken waren mehrere Faktoren: Zum einen waren die Arbeitgeber aus der Industrie unzufrieden mit dem Qualifikationsniveau und der Arbeitsweise der meist aus Vorarlberg stammenden Grenzgänger. Zum anderen war da das ständig wachsende Unbehagen der Verantwortlichen über die grosse Abhängigkeit der liechtensteinischen Industrie von den Grenzgängern aus Österreich. Eine Umorientierung auf ausländische Aufenthalter sollte den Arbeitgebern aus der Industrie zufolge eine Lösung für beide Probleme darstellen. Allerdings waren die Bemühungen der liechtensteinischen Industrie- und Handelskammer für die vermehrte Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen an ausländische Arbeitskräfte nicht sofort von Erfolg gekrönt: Der Anfang der 1960er Jahre von der Industrievertretung gemachte Vorschlag, einen bestimmten Anteil an Grenzgängerbewilligungen durch Bewilligungen für Aufenthalter zu ersetzen, wurde von der liechtensteinischen Regierung abgelehnt.

¹⁰ Als Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt galten in den Augen des Arbeitnehmerverbandes beispielsweise auch die (ausländischen) Kinder von ehemaligen Liechtensteinerinnen. Siehe dazu Sochin 2012a; Sochin Sochin D'Elia 2012b. Siehe allgemein zur Ausländerpolitik auch Heeb-Fleck/Marxer 2001.

Mit der Einführung einer Kontingentpolitik und mit Plafonierungsvorschriften wollten die liechtensteinischen Behörden der Diskussion rund um eine Ausländer- und gleichzeitig Wirtschaftspolitik Herr werden. Ziel der ab 1963 erlassenen Begrenzungsverordnungen im Sinne einer Betriebsplafonierung war eine nach wie vor restriktive Zulassungspolitik, die die Stabilisierung des Bestandes an ausländischen Arbeitskräften vorsah und einen Zuzug von ausländischen Arbeitskräften nur im Rahmen eines Wegzuges von anderen bewilligte. Für einmal spielte Liechtenstein hier eine Vorreiterrolle. Die Zulassungsbeschränkungen beziehungsweise die erste Begrenzungsverordnung hatte Liechtenstein schon kurz vor der Schweiz diskutiert.

Die „Verordnung über die Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte“¹¹ vom Oktober 1963 betraf vorerst nur Arbeitskräfte mit einer Aufenthalts- oder Grenzgängerbewilligung. Saisoniers, ausländische Arbeitskräfte mit einer Niederlassungsbewilligung sowie Grenzgänger aus der Schweiz waren davon ausgenommen. Die einzelnen Betriebe erhielten ein Kontingent, das die maximale Anzahl an ausländischen Arbeitskräften mit einer Jahresaufenthalts- oder Grenzgängerbewilligung auf der Höhe des Ende des Jahres 1962 in Anspruch genommenen Standes einfror. Die einschränkenden Massnahmen bezüglich der Neuanstellung von ausländischen Arbeitskräften galten nicht für alle Branchen gleichermassen; sie hatten in ihrer Art rein wirtschaftspolitisch gesehen aber strukturerhaltenden Charakter. Während der Industrie mit der Begrenzungsverordnung von 1963 klare Grenzen gesetzt wurden, bekam das Gewerbe die Möglichkeit, in Ausnahmefällen um zusätzliche Arbeitsbewilligungen anzusuchen. Bestimmte Bereiche wie etwa landwirtschaftliche Betriebe, private Haushaltungen, das Gastgewerbe und der Pflegebereich unterstanden keinerlei Einschränkungen.

Ebenso ausgenommen von den Begrenzungsrichtlinien aus dem Jahre 1963 war das liechtensteinische Baugewerbe – im Gegensatz zur benachbarten Schweiz, wo der Bestand an ausländischen Arbeitskräften im Baugewerbe eingeschränkt worden war. Auf der Grundlage von Befürchtungen über mögliche Konkurrenzierungen führte dies zu Unstimmigkeiten und Restriktionen, die die St. Galler Behörden den in der Schweiz tätigen liechtensteinischen Bauunternehmen auferlegten. Liechtenstein passte sich deshalb 1965 mit Plafonierungsrichtlinien für das Baugewerbe der schweizerischen Usanz an, auch auf ausdrücklichen Wunsch des Liechtensteiner Baugewerbes, das diese Richtlinien als viel weniger einschränkend empfand als die andernfalls weiter existierenden Nachteile bei einer Betätigung jenseits des Rheins. Schon 1969 allerdings wurde aufgrund des konstant vorhandenen Arbeitermangels für das Baugewerbe auf eine prozentuale Regelung umgestellt, sprich maximal 60 Prozent des Gesamtpersonalbestands (oder höchstens 20 ausländische Arbeitskräfte) eines Bauunternehmens durften Drittausländer¹² sein. Diese Sonderstellung, die das

11 Verordnung vom 7. Oktober 1963 über die Beschränkung der Zulassung ausländischer Arbeitskräfte, LGBl. 1963 Nr. 34.

12 Dem damaligen Verständnis zufolge waren Drittausländer alle jene ausländischen Personen, die keine Schweizer waren. Heute zählen zu den Drittausländern alle ausländischen Personen, die nicht aus der Schweiz oder einem EWR-Land stammen.

Baugewerbe damit innehatte, liess sich mit der Auffassung, dass Saisoniers nicht zur „Überfremdung“ beitragen würden, rechtfertigen.

Auch in Fragen des Familiennachzugs nahmen die liechtensteinischen Behörden eine restriktive Haltung ein. Beispielsweise regelte erst die Begrenzungsverordnung von 1963, dass ausländische Ehemänner von gebürtigen Liechtensteinerinnen eine Aufenthalts- respektive Niederlassungsbewilligung erteilt bekamen. Zuvor waren auch solche Familienbewilligungen strikt verweigert worden, von einzelnen Ausnahmen abgesehen. Eine Sonderstellung in Sachen Familiennachzug hatten aber – wie oben gesehen – die Spezialisten und Führungskräfte, denen die Behörden den Zuzug ihrer Familie erlauben mussten, um zu vermeiden, dass diese Liechtenstein wieder verliessen. Normalen Berufsarbeitern sowie Hilfskräften und Saisoniers hingegen war der Familiennachzug bis ins Jahr 1968 gänzlich verwehrt.

Von der Betriebs- zur Globalplafonierung

Ab Mitte der 1960er Jahre setzten sich die ausländischen Arbeitskräfte zunehmend über diese Regelungen hinweg und zogen ihre Familien einfach nach. Die liechtensteinische Regierung erkannte einen Handlungsbedarf. Ebenso trug das „Italienerabkommen“, das die Schweiz 1964 mit Italien abschloss und das eine rechtliche Besserstellung der befristeten Aufenthalter inklusive erleichtertem Familiennachzug beinhaltete, sein Übriges dazu bei, Liechtenstein unter Druck zu setzen. Die „Verordnung betreffend die Erteilung von Familienbewilligungen an ausländische Arbeitnehmer“ legte im April 1968 eine Lockerung fest, die nicht nur Berufsarbeitern und Hilfskräften, sondern auch Saisoniers unter bestimmten Voraussetzungen einen erleichterten Familiennachzug ermöglichte. Die Familienbewilligungen allerdings waren kontingentiert und beliefen sich auf eine Anzahl von 30 Bewilligungen pro Jahr. Die Umstellung auf eine neue Form der Ausländerbegrenzung, nämlich die Gesamtplafonierung 1970, regelte fortan, die Familienbewilligungen im Rahmen der „Drittelsgrenze“¹³ zu erteilen. Für Saisoniers wurde es damit praktisch unmöglich, innerhalb vernünftiger Frist eine Bewilligung zum Familiennachzug zu erhalten, da eine Jahresaufenthaltsbewilligung hierfür Bedingung war.

Den Vorgaben der ab Anfang der 1960er erlassenen Begrenzungsvorschriften wie auch der strikten Praxis in Sachen Familiennachzug zum Trotz,¹⁴ nahmen sowohl der ausländische Beschäftigungsanteil als auch die ausländische Wohnbevölkerung in den 1960er Jahren stetig zu. Im Jahr 1970 sollte mit der an die Schweiz angelehnten sogenannten Gesamtplafonierung ein neues System Abhilfe gegen den ständig wachsenden Ausländeranteil schaffen. Die Gesamtplafonierung legte Höchstzahlen

¹³ Mit „Drittelsgrenze“ ist gemeint, dass der Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung nicht über 33 Prozent liegen sollte.

¹⁴ Die Begrenzungsverordnung von 1963 war ursprünglich als provisorische Konstruktion mit kurzfristigem Charakter angedacht gewesen, wurde dann in den 1960er Jahren jedoch regelmässig verlängert. Der Konkretisierungsgrad der Verordnung war deshalb gering, was den behördlichen Ermessensspielraum umso grösser machte. Den Arbeitgebern erleichterte dies, ihre Interessen durchzusetzen.

für Neubewilligungen fest. Im Unterschied zur Schweiz legte die liechtensteinische Regierung aber gleichzeitig auch fest, dass der Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung eine „Drittelsgrenze“ nicht überschreiten dürfe.¹⁵ In der Folge konzentrierten sich die liechtensteinischen Behörden auf eine verstärkte Inanspruchnahme von Grenzgängern und Saisoniers, da diese nicht zur Wohnbevölkerung zählten. Im Falle eines Konjunkturinbruchs – wie dies beispielsweise in den Jahren nach 1973 geschehen war – wurden damit auch hauptsächlich Arbeitskräfte arbeitslos, die sowieso nicht in Liechtenstein wohnhaft waren. Der konjunkturelle Einbruch im Baugewerbe Mitte der 1970er Jahre und die damit verbundene Arbeitslosigkeit wurden dementsprechend fast vollumfänglich ins Ausland exportiert.

Aber auch die Drittelsgrenze konnte trotz mehrmaliger Verschärfung bis in die 1990er Jahre hinein nicht eingehalten werden.¹⁶ Massnahmen wie die Aufhebung des Freizügigkeitsabkommens mit der Schweiz im Jahre 1981¹⁷ oder die Entwicklungen im Bürgerrecht, brachten zwar jeweils kurzfristig Wachstumsdämpfer, konnten den prozentualen Ausländeranteil aber auch nicht einfrieren. Der bislang erreichte historische Höchststand von 39,1 Prozent Ausländern an der liechtensteinischen Wohnbevölkerung im Jahre 1995 zeugt davon.

Die seit den 1960er Jahren über Begrenzungsverordnungen und „Drittelsgrenzen“ praktizierte Zuwanderungsbeschränkung fand ihr Ende mit dem Beitritt Liechtensteins zum EWR 1995, die „Drittelsgrenze“ ist dennoch ein zumindest inoffizielles Votum der Politik geblieben. Im Gegensatz zu den sogenannten Drittstaatsangehörigen, die bezüglich der Zulassung und Rechtsstellung den Bestimmungen des Ausländergesetzes unterliegen, sind in Liechtenstein aufenthaltsberechtigte EWR-Angehörige mit B-, C- und D-Bewilligungen auf der Grundlage des Personenfreizügigkeitsgesetzes seither den Liechtensteinern gleichgestellt;¹⁸ ebenso sind dies die Schweizer seit dem Jahr 2005. Das Saisonierstatut wurde 2005 abgeschafft.

¹⁵ Der Vorschlag zur Festsetzung des Verhältnisses von Ausländern und Liechtensteinern an der Wohnbevölkerung bei einem Drittel kam ursprünglich von der LIHK und beinhaltete 1970 noch eine Reserve von gut zwei Prozent (Ausländeranteil 1969: 30,8 Prozent). Artikel 2 der Begrenzungsverordnung von 1970 definierte: „Die neu erteilbaren Aufenthaltsbewilligungen werden auf Grund der Zahl der Ausländer, die Liechtenstein verlassen (Ausländer), und unter Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen den im Lande wohnhaften liechtensteinischen und ausländischen Staatsangehörigen festgesetzt.“ In einem Regierungsbeschluss konkretisierte die Regierung dieses Verhältnis auf maximal einen Drittel der Gesamtbevölkerung. Diese „Drittelsgrenze“ als Maxime der liechtensteinischen Ausländerpolitik hat sich bis heute aufrecht erhalten. In der Begrenzungsverordnung von 1980 (LGBl. 1980 Nr. 66) wurde die „Drittelsgrenze“ unter Art. 1 auch im Rahmen einer Verordnung niedergeschrieben. In der Begrenzungsverordnung von 1987 (LGBl. 1987 Nr. 48) beispielsweise wurde der „ausgewogene Ausländeranteil“ als 32,2 Prozent definiert, 1989 dann (LGBl. 1989 Nr. 44) bei 31,6 Prozent. Nur einige Monate später wurde der Anteil nochmals auf 31,4 Prozent gesenkt (LGBl. 1989 Nr. 53). 1990 dann auf 31,2 Prozent (LGBl. 1990 Nr. 67). 1995 wird wieder von „höchstens einem Drittel“ gesprochen (LGBl. 1995 Nr. 87).

¹⁶ Verschärfungen fanden beispielsweise dahingehend statt, als dass die Fristen für Saisoniers, eine Jahresaufenthaltsbewilligung zu erhalten, erhöht wurden. Siehe dazu die Begrenzungsverordnung von 1980, LGBl. 1980 Nr. 66; die Begrenzungsverordnung von 1989, LGBl. 1989 Nr. 44 und die Begrenzungsverordnung von 1995, LGBl. 1995 Nr. 87.

¹⁷ Siehe Notenaustausch vom 19. Oktober 1981, LGBl. 1981 Nr. 49.

¹⁸ Bewilligung B = Aufenthaltsbewilligung; Bewilligung C = Niederlassungsbewilligung; Bewilligung D = Daueraufenthaltsbewilligung. Siehe dazu auch LGBl. 2009 Nr. 348 (Personenfreizügigkeitsgesetz) und LGBl. 2008 Nr. 311 (Ausländergesetz).

Nach wie vor unterliegt in Liechtenstein die Zuwanderung starken Restriktionen, die Behörden mussten sich jedoch zu einem Nettoanstieg von mindestens 1,75 Prozent pro Jahr für erwerbstätige sowie 0,5 Prozent für erwerbslose EWR-Angehörige verpflichten (Referenzwert vom 1. Januar 1998). Dies sind 56 Bewilligungen, die jährlich an erwerbstätige EWR-Staatsangehörige vergeben werden, hinzu gerechnet werden noch 16 Bewilligungen für Nicht-Erwerbstätige. Die Hälfte davon wird in einem Auslosungsverfahren vergeben, die andere Hälfte muss die Regierung laut Aussage von Innenminister Hugo Quaderer „über alle Branchen wettbewerbsneutral und diskriminierungsfrei“¹⁹ vergeben. Im Jahr 2011 hat die Regierung den Entscheid gefällt, die Anzahl der Aufenthaltsbewilligungen für das Jahr 2011 um 15 Prozent (also auf 64,4 Bewilligungen) zu erhöhen und damit den Forderungen der Wirtschaftsverbände nachzukommen. Auch gegenüber der Schweiz hat Liechtenstein seit 2005 eine jährliche Mindestverpflichtung zur Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen (12 Bewilligungen für Erwerbstätige und 4 Bewilligungen für einen Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit). Den Hauptanteil der Neuzuziehenden machen jedoch diejenigen Personen aus, die im Rahmen des Familiennachzuges nach Liechtenstein kommen. Im Jahr 2010 waren es beispielsweise total 489 Personen, die neu nach Liechtenstein zugezogen waren.²⁰

RESTRIKTIVE EINBÜRGERUNGSPOLITIK

Mit ein Grund für den hohen Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung stellte und stellt auch die bis heute restriktiv gehandhabte Einbürgerungspraxis dar. In kleinen Schritten wurden die Möglichkeiten, das liechtensteinische Bürgerrecht zu erlangen, seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges erweitert.²¹ Allerdings wird auch heute noch eine Wohnsitzfrist von 30 Jahren (die Jahre unter 20 zählen doppelt) vorausgesetzt, um das liechtensteinische Bürgerrecht über einen Rechtsanspruch zu erlangen.²² Wer nicht so lange warten möchte, dem steht die Möglichkeit einer Bürgerabstimmung offen. Die vergangenen Jahre haben jedoch gezeigt, dass die Erfolgchancen dabei eher gering sind, erst recht seit der Einführung des Rechtsanspruchs nach 30 Jahren im Jahr 2000. Sowohl die lange Wohnsitzfrist als auch die Praxis der Bürgerabstimmungen wurden unter anderem von der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) schon mehrfach kritisiert.²³

19 Interview mit Regierungsrat Hugo Quaderer, in: Liechtensteiner Vaterland, 14. Mai 2011.

20 Wie weiter oben erwähnt, existiert keine Statistik, die die Zuwanderer erfasst und über deren Herkunft oder Zuwanderungsmotive Auskunft gibt.

21 Zur Entwicklung des liechtensteinischen Bürgerrechts siehe Biedermann 2012; Marxer 2012, Schwalbach 2012.

22 Siehe Gesetz vom 12. April 2000 betreffend die Abänderung des Gesetzes über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes, LGBl. 2000 Nr. 141.

23 Siehe dazu beispielsweise Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, Dritter Bericht über Liechtenstein, Strasbourg 2008.

Schon im Jahre 1950 wurde in einem Gesetzesentwurf die Möglichkeit einer erleichterten Einbürgerung für alteingesessene Ausländer in erster Lesung im Landtag diskutiert.²⁴ Im Rahmen der gleichen Gesetzesvorlage wurden aber nicht nur erstmals mögliche staatsbürgerrechtliche Änderungen für die alteingesessenen Ausländer diskutiert, sondern vor allem auch die für die liechtensteinischen Frauen geltenden staatsbürgerrechtlichen Bestimmungen erörtert. Liechtensteinerinnen verloren damals im Falle einer Heirat mit einem Ausländer ihr liechtensteinisches Bürgerrecht. Sofern der Partner beispielsweise staatenlos war, konnte dies zu unzumutbaren Härten führen.²⁵ In der Gesetzesvorlage vorgesehen war deshalb auch die Schaffung einer Möglichkeit für die liechtensteinischen Frauen, ihr angestammtes Bürgerrecht beibehalten zu können, falls der ausländische Ehepartner staatenlos ist oder das Heimatland des Ehemannes die Liechtensteinerin nicht automatisch ins Bürgerrecht aufnimmt. Aufgrund zu grosser Meinungsverschiedenheiten zwischen den Landtagsabgeordneten wurde die Gesetzesvorlage aber nicht weiterverfolgt.

Zehn Jahre später wurde das liechtensteinische Bürgerrecht angepasst und den Liechtensteinerinnen die Möglichkeit geboten, den Pass zu behalten, falls andernfalls eine Staatenlosigkeit drohen sollte. Für alteingesessene Ausländer wurden keine Erleichterungen zur Erlangung des Bürgerrechts eingeführt.²⁶ Dies, obwohl Fürst Franz Josef II. sich in seiner Thronrede im März 1960 positiv dazu geäussert hatte. Im Sinne einer leichten Verschärfung des Bürgerrechts mussten Personen, die sich einer Einbürgerungsabstimmung stellen wollten, nun einen Mindest-Wohnsitz von fünf Jahren vorweisen.

Wiederum gut zehn Jahre später erlangte die Diskussion rund um die bürgerrechtliche Eingliederung alteingesessener Ausländer erneut Eingang in den Landtag. Der VU-Abgeordnete Herbert Kindle brachte in den November-Landtag 1971 ein Postulat ein, das auf eine staatsbürgerrechtliche Änderung hin zur erleichterten Aufnahme von alteingesessenen Ausländern abzielte.²⁷ Das Vorhaben erschien sowohl den Landtagsabgeordneten als auch der Regierung als chancenlos, bevor nicht andere – die liechtensteinischen Frauen betreffende – zur gleichen Zeit diskutierte Ungleichheiten im Bürgerrechtsgesetz angepasst worden waren.

Diese Ungleichheiten – nämlich der Bürgerrechtsverlust im Falle einer Heirat mit einem Ausländer – galt es zuerst anzugehen, bevor an eine Erleichterung der Ein-

24 Siehe LTP vom 19./20. Dezember 1950, 55–60; Entwurf Gesetz über den Erwerb und Verlust des Staatsbürgerrechts vom 22. Februar 1950, in: Anhang LTP vom 19. November 1959; Motivenbericht zur Gesetzesvorlage über die Abänderung des Gesetzes über Erwerb und Verlust des liechtensteinischen Staatsbürgerrechtes, in: Anhang LTP vom 19. November 1959.

25 Siehe beispielsweise Sochin 2012a.

26 Siehe Gesetz vom 4. Januar 1934 über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes in der Fassung des Gesetzes vom 2. November 1960, LGBl. 1960 Nr. 23.

27 Siehe LTP vom 25. November 1971, Postulat betreffend die Einbürgerung alteingesessener Ausländer.

bürgerungsbestimmungen für alteingesessene Ausländer überhaupt erst gedacht werden konnte. Das Postulat „Liechtensteinerin bleiben“ war im Gegensatz zum anderen Postulat zur erleichterten Einbürgerung Alteingesessener schon 1969 vom Landtag an die Regierung überwiesen worden. Mit der Verwirklichung des Postulats „Liechtensteinerin bleiben“ 1974 erlangten die liechtensteinischen Frauen fortan die Möglichkeit, ihr angestammtes Bürgerrecht im Falle der Heirat mit einem Ausländer behalten zu können.²⁸ Die Schweiz hatte den Ausbürgerungs-Automatismus schon 1952 abgeschafft.

Eine neue bürgerrechtliche Änderung fand im Jahr 1984 im Kontext der Einführung des Frauenstimmrechts statt: Der Einbürgerungs-Automatismus für die Ausländerinnen, die einen Liechtensteiner heirateten, wurde abgeschafft und eine Karenzfrist für die Erlangung des liechtensteinischen Bürgerrechts eingeführt.²⁹ Auch verlangte das Gesetz von den eingeheirateten Frauen neu die Abgabe des alten Passes. Im Vorfeld der insgesamt drei Volksabstimmungen zur Einführung des Frauenstimmrechts (1971, 1973, 1984) war der Einbürgerungs-Automatismus (vor allem von den Gegnern des Frauenstimmrechts) stark kritisiert worden. Eine diesbezügliche Änderung wurde deshalb von der Politik vor einer erneuten Abstimmung als dringlich erachtet.

Noch waren damit allerdings die liechtensteinischen Frauen in ihren Bürgerrechten dem männlichen Teil der Bevölkerung nicht gleichgestellt. Eine weitere Anpassung erfolgte 1986 mit der Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung für „ausländische Kinder liechtensteinischer Mütter“.³⁰ Kindern von Liechtensteinerinnen, die einen Ausländer geheiratet hatten, wurde ab 1986 die erleichterte Einbürgerung nach einer Wohnsitzfrist von 30 Jahren zugestanden, wobei die Jahre vor Vollendung des 20. Lebensjahres doppelt zählten. Einen Anspruch auf das liechtensteinische Bürgerrecht per Geburt erhielten sie nicht. Dies wurde 1996 bzw. 1997 durch Entscheide des Staatsgerichtshofs angepasst.³¹ Seither können auch die Liechtensteinerinnen ihr Bürgerrecht per Geburt weitergeben.

Erleichterte Einbürgerung für alteingesessene Ausländer

Damit war nun der Weg frei geworden für eine Diskussion rund um die Möglichkeiten der erleichterten Einbürgerung für alteingesessene Ausländer. Im September

²⁸ Gesetz vom 11. Juli 1974 betreffend die Abänderung des Gesetzes über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes, LGBl. 1974 Nr. 50.

²⁹ Gesetz vom 11. April 1984 betreffend die Abänderung des Gesetzes über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes, LGBl. 1984 Nr. 23.

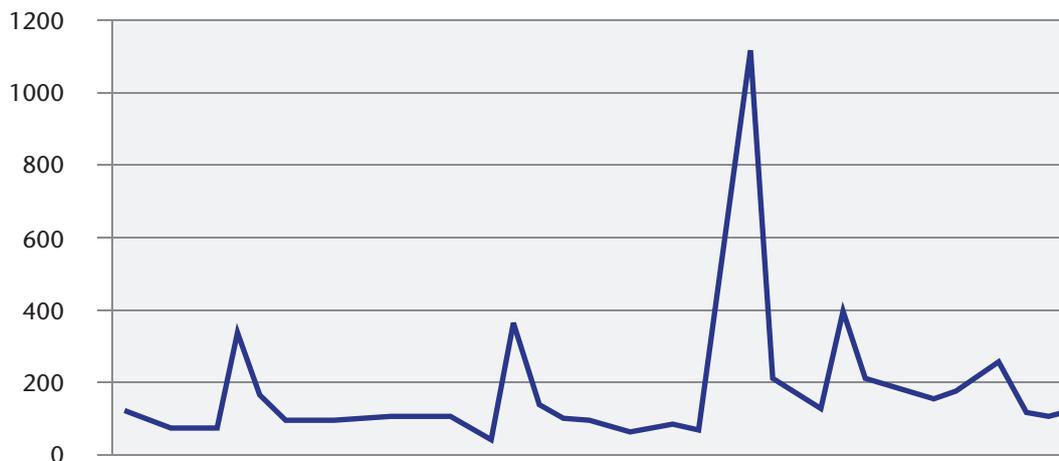
³⁰ Siehe Gesetz vom 14. Oktober 1986 betreffend die Abänderung des Gesetzes über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes, LGBl. 1986 Nr. 104.

³¹ Siehe Gesetz vom 20. Juni 1996 betreffend die Abänderung des Gesetzes über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes, LGBl. 1996 Nr. 124; Kundmachung vom 3. Juni 1997 der Aufhebung von §5a und Ziff. II (Übergangsbestimmungen) des Gesetzes vom 20. Juni 1996 betreffend die Abänderung des Gesetzes über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes.

1994 hatten acht Landtagsabgeordnete ein Postulat eingereicht, das die Frage der erleichterten Einbürgerung von alteingesessenen Ausländern prüfen und eine entsprechende Abänderung des Bürgerrechtsgesetzes vorbereiten sollte.³² Im Bericht und Antrag betreffend die Weitergabe des Bürgerrechts, hatte die Regierung 1996 die Schaffung einer Möglichkeit der Einbürgerung alteingesessener Ausländer in einem vereinfachten Verfahren in Aussicht gestellt. Den Bericht und Antrag zur Abänderung des Gesetzes über Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes (Erleichterte Einbürgerung alteingesessener Ausländer) beriet der Landtag in der Dezembersitzung 1999 in erster Lesung.

Seit Inkrafttreten des revidierten Bürgerrechtsgesetzes im Juni 2000 haben Ausländer, die einen Wohnsitz von mindestens 30 Jahren vorweisen können (die Jahre unter 20 zählen doppelt) einen Rechtsanspruch auf Erlangung des liechtensteinischen Bürgerrechts. Vorschrift ist, dass sie den alten Pass abgeben.³³ Die doppelte Staatsbürgerschaft ist im Gesetz nicht vorgesehen.³⁴ Für das Gesetz hatte der Landtag im Jahr 2000 den Weg über eine Volksabstimmung gewählt, was diesem fast zum Verhängnis geworden wäre. Mit einem Plus von nur 15 Ja-Stimmen hatten das liechtensteinische Stimmvolk die Vorlage im Juni 2000 angenommen.

Abbildung 3:
Zahl der Einbürgerung von in Liechtenstein wohnhaften Personen 1970–2011



Quelle: Amt für Statistik (Hg.), Einbürgerungsstatistik 2011.

³² Siehe BuA Nr. 97/1999.

³³ Siehe Gesetz vom 12. April 2000 betreffend die Abänderung des Gesetzes über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes, LGBl. 2000 Nr. 141.

³⁴ Trotzdem besitzen heute ca. ein Fünftel der liechtensteinischen Wohnbevölkerung zwei Staatsbürgerschaften oder mehr. Siehe dazu Amt für Volkswirtschaft, Erste Ergebnisse.

Die Ausschläge in Abbildung 3 in den Jahren 1975, 1987, 1996/1997 und 2001 sind auf die folgenden Anpassungen im liechtensteinischen Bürgerrecht zurückzuführen. Gleichzeitig haben die Gesetzesänderungen jeweils wesentlich dazu beigetragen, den Ausländeranteil zu senken.

1974 (LGBL. 1974 Nr. 50): Die liechtensteinischen Frauen erhalten die Möglichkeit, bei der Heirat eines Ausländers ihre Liechtensteiner Staatsbürgerschaft beizubehalten. Frauen, die zuvor das liechtensteinische Bürgerrecht deswegen verloren hatten, erhalten die Möglichkeit, sich in einem vereinfachten Verfahren rückzubürgern.

1986 (LGBL. 1986 Nr. 104): Kindern von liechtensteinischen Müttern und ausländischen Vätern wird die Möglichkeit zugestanden, sich nach einer Wohnsitzfrist von 30 Jahren (Jahre unter 20 zählen doppelt) erleichtert einbürgern zu lassen.

1996 (LGBL. 1996 Nr. 124): „Ausländische Kinder liechtensteinischer Mütter“ erhalten ab sofort per Geburt das liechtensteinische Staatsbürgerrecht. Die Gesetzesänderung gilt nur für noch nicht geborene Kinder und für Kinder, die das 20. Lebensjahr noch nicht erreicht haben.

1997 wird diese Regelung vom Staatsgerichtshof als verfassungswidrig erklärt. Fortan haben alle, die eine Liechtensteinerin zur Mutter haben, Anspruch auf das liechtensteinische Bürgerrecht.

2000 (LGBL. 2000 Nr. 141): „Alteingesessenen“ wird nach einer Wohnsitzfrist von 30 Jahren (Jahre unter 20 zählen doppelt) die Möglichkeit zugestanden, sich einbürgern zu lassen.

Neueste Entwicklungen im Bürgerrecht

Eine letzte wesentliche Änderung im Bürgerrecht wurde im Jahr 2008 vorgenommen.³⁵ Die Schaffung eines eigenen Ausländergesetzes hatte gleichzeitig auch die Adaptierung des Bürgerrechtsgesetzes zur Folge. Bis zum Inkrafttreten des EWR-Abkommens 1995 war die schweizerische Ausländergesetzgebung die rechtliche Grundlage der liechtensteinischen Ausländerpolitik gewesen; Liechtenstein hatte bis dahin in ausländerrechtlichen Belangen die Stellung eines schweizerischen Kantons eingenommen. Von den im Rahmen des 2008 eingeführten Ausländergesetzes festgeschriebenen Integrationsforderungen, die im Zusammenhang mit der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen stehen, sind Schweizer und EWR-Bürger aufgrund von Staatsverträgen ausgeschlossen. Die Forderungen gelten nur für Drittausländer und für deren (noch) im Ausland lebende Angehörige.

³⁵ Siehe Verordnung vom 2. Dezember 2008 über den Nachweis der Sprachkenntnisse und der Staatskundeprüfung für die Aufnahme ins Landesbürgerrecht, LGBL. 2008 Nr. 308.

Im Zusammenhang mit den im Ausländergesetz³⁶ festgeschriebenen Forderungen zur Ausländerintegration nahm das abgeänderte Bürgerrechtsgesetz einen Passus auf, nach dem eine gelungene Integration – und damit ist im konkreten Fall die Kenntnis der deutschen Sprache sowie Grundkenntnisse der Rechtsordnung und der Staatskunde gemeint – als Voraussetzung für eine Einbürgerung gelten. Die gelungene Integration wird mittels Deutsch- und Staatskundeprüfungen getestet. Diese Forderungen nach genügend Deutsch- und Staatskundekenntnissen jedoch müssen alle Einbürgerungswilligen erfüllen, also auch Schweizer und EWR-Staatsangehörige.

Ein Vergleich mit ausgewählten EU-Ländern zeigt, dass sich Liechtenstein diesbezüglich in guter Gesellschaft befindet. Sowohl Deutschland, Österreich, Grossbritannien, Dänemark, die Niederlande oder auch Litauen und Lettland verlangen einen sogenannten Einbürgerungstest. Ebenso werden Sprachkenntnisse verlangt. Im Unterschied zu Liechtenstein liegt das Wohnsitzerfordernis in den meisten EU-Ländern zwischen fünf und zehn Jahren. Die Wohnsitzdauer von 30 Jahren, die Liechtenstein vorschreibt, ist im Vergleich dazu hoch. Dies wurde auch von der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) schon mehrfach kritisiert.³⁷ Die ECRI erachtet in Bezug auf Liechtenstein nicht nur die vorgeschriebene Wohnsitzdauer als zu hoch, sondern zeigt sich auch kritisch gegenüber der Vorgabe, bei einer Einbürgerung die alte Staatsbürgerschaft abgeben zu müssen. Ebenso sieht die ECRI bei Einbürgerungsabstimmungen Potential zur Diskriminierung von bestimmten Personengruppen.³⁸ Die Kommission hat Liechtenstein deshalb schon wiederholt darauf hingewiesen, das Verfahren zum Erhalt der FL-Staatsbürgerschaft zu erleichtern, und erinnerte im jüngsten Bericht daran, dass „kein Wille zur Änderung der derzeitigen Anforderungen“ zu bestehen scheine.

Die Abgabe der alten Staatsbürgerschaft ist in Liechtenstein Voraussetzung für eine Einbürgerung, sei dies nun über den automatisierten Einbürgerungsprozess oder im Falle einer Einbürgerung mittels Abstimmung. Die Möglichkeit der doppelten Staatsbürgerschaft erlaubt Liechtenstein nur dann offiziell, wenn Kinder aus binationalen Ehen über ihre Eltern zwei oder mehrere Pässe erhalten.

36 Siehe Gesetz vom 17. September 2008 über die Ausländer, LGBL. 2008 Nr. 311.

37 Siehe beispielsweise in deren jüngstem Bericht vom 29. April 2008.

38 Auch die Schweiz wurde von der ECRI schon mehrfach darauf hingewiesen, die Einbürgerungsbestimmungen zu ändern, beispielsweise durch die Einrichtung eines Einspruchsverfahrens, da nach Meinung der ECRI die geltenden Einbürgerungsverfahren „Raum für diskriminierende und willkürliche Praktiken“ offen lassen. Siehe Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz, ECRI-Bericht über die Schweiz (vierte Überwachungsperiode), veröffentlicht am 15. September 2009.

	Wohnsitzfrist (in Jahren)	Einbürgerungstest	Sprachprüfung
Liechtenstein	30 (Jahre bis 20 zählen doppelt)	ja	ja
Schweiz	12 (Jahre zwischen 10 und 20 zählen doppelt)	keine formale Prüfung, meist persönliches Gespräch auf Gemeindeebene	Sprachkompetenz erwartet, jedoch kein Test
Deutschland	8	ja	ja
Österreich	10	ja	ja
Italien	10	nein	nein
Frankreich	5	keine formale Prüfung, aber „Anpassungs-Nachweis“ an Sitten	keine formale Prüfung, aber Nachweis von Sprachkenntnissen
Spanien	10	keine formale Prüfung, aber Einbürgerungsinterview	keine formale Prüfung, aber Sprachkompetenz erwartet
Portugal	6	nein	ja
Grossbritannien	5	ja	ja
Niederlande	5	ja	ja
Dänemark	8	ja	ja
Polen	5	nein	nein
Ungarn	8	keine formale Prüfung, aber Loyaltäts- eid und Kenntnisse der Verfassung gefordert	nein
Luxemburg	7	nein, der Besuch eines Staatskunde-Kurses ist jedoch Voraussetzung	ja
Litauen	10	ja	ja
Lettland	Naturalisation nur für Personen möglich, die vor 1940 auf lettischem Boden geboren wurden oder direkte Nachkom- men solcher Personen sind	ja	ja

Tabelle 4:
Vergleich ordentlicher/naturalisierter
Einbürgerungsverfahren: Liechten-
stein, Schweiz und
ausgewählte
EU-Staaten

Rund ein Fünftel aller Liechtensteiner sind aus diesem Grund auch Doppel- oder Mehrfachbürger.³⁹ Bestrebungen beziehungsweise Wünsche, die doppelte Staatsbürgerschaft bei einer Naturalisierung zu erlauben, sind bis anhin in der politischen Diskussion stets versandet. Auch Österreich und Deutschland haben diesbezüglich eine restriktive Handhabung, während die Schweiz die doppelte Staatsbürgerschaft bei Einbürgerung zulässt. Kritiker der restriktiven Haltung bemängeln, dass das Verbot, die angestammte Staatsbürgerschaft bei der Einbürgerung zu behalten, den Ausländeranteil einer Gesellschaft künstlich hochhalte. Insgesamt tendieren immer mehr europäische Länder dazu, die doppelte Staatsbürgerschaft bei Naturalisation zu erlauben.⁴⁰

Eine kurze Überprüfung der Zahlen aus der Einbürgerungsstatistik 2011 hat ergeben, dass die Anzahl Einbürgerungen nach Nationalität aufgeschlüsselt wesentlich mit den in Liechtenstein am häufigsten wohnhaften Ausländergruppen korrespondiert. Das bedeutet, dass sich in erster Linie Schweizer, Österreicher, Deutsche, Türken, Personen aus Ex-Jugoslawien und Italiener in Liechtenstein einbürgern lassen. Interessant ist dabei zu sehen, dass sich vor allem Schweizer und Österreicher über die erleichterte Einbürgerung infolge Eheschliessung einbürgern lassen, während sich Türken und Italiener über das erleichterte Verfahren nach 30 Jahren Wohnsitzfrist einbürgern lassen, was wohl damit zusammenhängt, dass liechtensteinisch-schweizerische/österreichische Eheschliessungen weit häufiger stattfinden als liechtensteinisch-italienische/türkische.⁴¹ Wie die folgende Tabelle zudem veranschaulicht, lassen sich vor allem Personen aus Österreich, Deutschland und der Türkei überdurchschnittlich häufig einbürgern. Vor allem Personen aus der Schweiz und Italien sind diesbezüglich stark untervertreten. Über die Gründe dafür können nur Vermutungen angestellt werden. Tatsache ist jedoch, dass beispielsweise bei den Schweizern der Verzicht auf die angestammte Schweizer Staatsbürgerschaft eine marginale Rolle spielt, da diese nach einer Wartefrist von zwei Jahren ihre ehemalige Schweizer Staatsbürgerschaft über Umwege wieder beantragen können.

39 Von liechtensteinischer Seite aus dürfen im Ausland geborene Kinder liechtensteinischer Eltern bzw. einer liechtensteinischen Mutter/eines liechtensteinischen Vaters ihre per Geburt verliehene liechtensteinische Staatsbürgerschaft auch neben einer anderen Staatsbürgerschaft behalten. Nicht alle Staaten lassen dies zu und so wird die liechtensteinische Staatsbürgerschaft in solchen Fällen eventuell abgegeben bzw. auf diese verzichtet. Die Regelung ist von Land zu Land völlig unterschiedlich, was genaue Rückschlüsse über das Verhalten der Liechtensteiner im Ausland erschwert. Es könnte auch vorkommen, dass Liechtensteiner Staatsbürger ihre liechtensteinische Staatsbürgerschaft dem anderen Land verschweigen.

40 Siehe dazu Martina Sochin D'Elia 2012c.

41 Siehe Einbürgerungsstatistik 2011. An dieser Stelle wäre eine entsprechende Umfrage unter der ausländischen Wohnbevölkerung anzulegen, die Aufschluss darüber geben könnte, inwiefern die Voraussetzung der Abgabe der ursprünglichen Staatsbürgerschaft ein Hindernis für die Einbürgerung in Liechtenstein darstellt. Mit einer solchen Umfrage wäre eruiert, welche Wirkung eine Liberalisierung der Einbürgerung (beispielsweise Senkung der Wohnsitzfrist und Zulassung der doppelten Staatsbürgerschaft) hätte. Zu binationalen Eheschliessungen in Liechtenstein siehe auch Sochin 2012b.

Ursprüngliche Nationalität		1987-2010	In Prozent	
Schweiz	Ordentlich	36	5.5 %	657
	Eheschliessung	199	30.3 %	
	Alteingesessenen	422	64.2 %	
Österreich	O	38	6.3 %	604
	E	235	38.9 %	
	A	331	54.8 %	
Deutschland	O	10	3.3 %	304
	E	88	29.0 %	
	A	206	67.7 %	
Italien	O	2	1.6 %	127
	E	26	20.5 %	
	A	99	77.9 %	
Ex-Jugoslawien ⁴²	O	13	9.5 %	137
	E	33	24.1 %	
	A	91	66.4 %	
Türkei	O	5	1.8 %	270
	E	15	5.6 %	
	A	250	92.6 %	

Tabelle 5:
Einbürgerungsfälle
nach Staatsbürger-
schaft

Quelle: Eigene Darstellung. Einbürgerungsstatistik 2011. Die Daten verschiedener Datenreihen (ordentliche Einbürgerung, Einbürgerung durch Eheschliessung, Einbürgerung Alteingesessener) der Jahre 1987 bis 2010 – bedingt durch die unterschiedliche gesetzliche Einführung in den Jahren 1987, 1996 respektive 2000 – wurden an dieser Stelle zu einem Total zusammengefasst.

⁴² = Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Kroatien, Serbien & Montenegro (exkl. Slowenien).

Tabelle 6:
Einbürgerungen
im Verhältnis zum
Wohnbevölkerungs-
anteil

	Anteil Wohnbevölkerung (Mittelwert 1990-2010)	Prozent ausl. Bevölkerung	Einbürgerungen seit 1987	Prozent Einbürgerungen	Prozent Einbürgerungen an Wohnbevölkerung (MW 1990-2010)	Differenz
Schweiz	4059	35.3 %	657	27.5 %	16.2 %	-7.82
Österreich	2091	18.2 %	604	25.2 %	28.9 %	7.07
Deutschland	1153	10.0 %	304	12.7 %	26.4 %	2.69
Italien	1029	8.9 %	127	5.3 %	12.3 %	-3.63
Türkei	777	6.8 %	270	11.3 %	34.7 %	4.53
Ex-Jugoslawien ⁴³	682	5.9 %	137	5.7 %	20.1 %	-0.20
andere Länder	1719	14.9 %	294	12.3 %	17.1 %	-2.65
Total	11510	100 %	2393	100 %	20.8 %	-0.01

Quelle: Eigene Darstellung. Einbürgerungsstatistik 2011; Volkszählung 1990; Bevölkerungsstatistik 2011. Um das Total der Einbürgerungen (Ordentlich, Eheschliessung, Alteingesessenen) seit 1987 mit dem durchschnittlichen Wohnbevölkerungsanteil der verschiedenen Ausländergruppen annähernd vergleichen zu können, wurde aus den Daten zum ausländischen Wohnbevölkerungsanteil von 1990 und 2010 der Mittelwert gebildet.

FAZIT

In der Landtagsdebatte zur Interpellationsbeantwortung der Regierung zur aktuellen und zukünftigen Zulassungs- und Einwanderungspolitik⁴⁴ vom 18. Mai 2011 verneint die Regierung potentiell vorhandenes Konfliktpotential in der Zulassungs- und Einwanderungspolitik und sieht deshalb keinen aktuellen Handlungs- beziehungsweise Änderungsbedarf. Dem allerdings widersprachen teils Landtagsabgeordnete, indem sie auf diverse Probleme aufmerksam machten, die sie der Zuwanderung zuordnen, wie beispielsweise zunehmenden Verkehr, steigende Bodenpreise, nicht mehr zu finanzierende Sozialsysteme, Überfremdungsängste, nicht erwünschte Zuwanderung von gering Qualifizierten etc.

Liechtenstein kann nicht von sich behaupten, in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts aktiv Ausländer- beziehungsweise Zuwanderungspolitik betrieben zu haben. Die liechtensteinische Zuwanderungspolitik der vergangenen Jahrzehnte muss viel

43 = Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Kroatien, Serbien & Montenegro (exkl. Slowenien).

44 Siehe BuA Nr. 38/2011.

mehr als „Reaktionspolitik“ gesehen werden, nämlich als ständig abwehrendes Reagieren auf aktuelle Bedürfnisse der Wirtschaft, stets mit dem unter dem Deckmantel der „Überfremdung“ vorgebrachten Vorbehalt verbunden, diesen Bedürfnissen nur soweit als unbedingt nötig entgegenzukommen. Wie weiter oben gezeigt werden konnte, stieg der Ausländeranteil an der liechtensteinischen Wohnbevölkerung aller einschränkenden Massnahmen zum Trotz kontinuierlich an. Die eingeführte Drittelsgrenze konnte, wie auch vom Landtagsabgeordneten Albert Frick treffend ausgeführt, nur mittels der Lockerung der Einbürgerungsbestimmungen eingehalten werden.

Untersuchungen haben gezeigt, dass Liechtenstein sich selbst als relativ offene Gesellschaft deklariert und dass trotz des im internationalen Vergleich äusserst hohen Ausländeranteils keine speziell ausgeprägte Ausländerfeindlichkeit im Sinne von Verstössen gegen das Antirassismugesetz etc. festzustellen ist.⁴⁵ Daraus den Umkehrschluss zu ziehen, dass sich die Offenheit dadurch zeige, dass knapp zwei Drittel der liechtensteinischen Arbeitsplätze von Ausländern besetzt werden (Landtagsabgeordneter Thomas Vogt)⁴⁶, ist jedoch trügerisch. Die Geschichte der vergangenen Jahrzehnte hat gezeigt, dass der hohe Ausländer- und Grenzgängeranteil weniger mit den Kriterien einer offenen Gesellschaft als mit den Stichworten Wirtschaftswachstum und Prosperität in Zusammenhang steht. Wie die Diskussion im Landtag zur Interpellationsbeantwortung zur aktuellen und zukünftigen Zulassungs- und Einwanderungspolitik auch zu zeigen vermag, sind die Diskussionen über die liechtensteinische Ausländerpolitik seit den 1960er Jahren ähnlich geblieben. Nämlich: Ein ständiges Abwägen zwischen der wirtschaftlichen „Verpflichtung“ und der Tatsache, auf Zuwanderung angewiesen zu sein, und dem gleichzeitigen Wunsch nach einem nur moderaten Zuzug sowie dem immer wiederkehrende Versuch, abzuwägen, welche Ausländer (Wohnbevölkerung, Arbeitsplatz, etc.) wie zu einer möglichen „Überfremdung“ beitragen.

45 Marxer 2007; Amt für Auswärtige Angelegenheiten (Hg.) 2007. Die Aktualisierung der Daten aus früheren Umfragen wäre an dieser Stelle erstrebenswert.

46 Siehe die Interpellationsbeantwortung zur aktuellen und zukünftigen Zulassungs- und Einwanderungspolitik (BuA Nr. 38/2011) oder die Landtagsdebatte zur Interpellationsbeantwortung vom 18. Mai 2011.

Amt für Auswärtige Angelegenheiten (Hg.) (2007). Integration der ausländischen Bevölkerung in Liechtenstein. Bestandesaufnahmen zu den Fakten, Ursachen, Massnahmen und zum integrationspolitischen Handlungsbedarf. Verfasst für die Arbeitsgruppe gegen Rassismus, Antisemitismus und Fremdenfeindlichkeit. Vaduz.

Argast, Regula (2012). Einbürgerungsnormen und Einbürgerungspraxis in Liechtenstein vom 19. bis ins 21. Jahrhundert. Schlussbericht, Vaduz/Zürich: Verlag des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Chronos.

Biedermann, Klaus (2012). „Aus Überzeugung, dass er der Gemeinde von grossem Nutzen seyn werde“. Einbürgerungen in Liechtenstein im Spannungsfeld von Staaten und Gemeinden 1809-1918, Vaduz/Zürich: Verlag des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Chronos.

Geiger, Peter (1974). Die Ausländer in der Geschichte des Fürstentums Liechtenstein, in: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, (74), S. 7-49.

Heeb-Fleck, Claudia; Marxer, Veronika (2001). Die liechtensteinische Migrationspolitik im Spannungsfeld nationalstaatlicher Interessen und internationaler Einbindung 1945–1981. Typoskript. Schaan.

Länderberichte des Robert Schuman Centre an European University Institute (www.eudo-citizenship.eu).

Marxer, Veronika (2012). Vom Bürgerrechtskauf zur Integration. Einbürgerungsnormen und Einbürgerungspraxis in Liechtenstein 1945-2008, Vaduz/Zürich: Verlag des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Chronos.

Marxer, Veronika (erscheint 2013). Ausländer, in: Historisches Lexikon Liechtenstein.

Marxer, Wilfried (2007). Migration und Integration. Geschichte – Probleme – Perspektiven. Studien zuhanden der NGO-Arbeitsgruppe „Integration“ (Mitarbeit: Manuel Frick). Bendern.

Merki, Christoph Maria (2007). Wirtschaftswunder Liechtenstein. Die rasche Modernisierung einer kleinen Volkswirtschaft, Vaduz, Zürich: Verlag des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Chronos.

Schwalbach, Nicole (2012). Bürgerrecht als Wirtschaftsfaktor. Normen und Praxis der Finanzeinbürgerung in Liechtenstein 1919-1955, Vaduz/Zürich: Verlag des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Chronos.

Sochin, Martina (2012a). Emigration auf Staatsbeschluss. Mobile Frauen in der Geschichte Liechtensteins, in: Taddei, Elena; Müller, Michael; Rebitsch, Robert (Hg.). Migration und Reisen. Mobilität in der Neuzeit. Innsbruck: StudienVerlag, S. 351–361.

Sochin D'Elia, Martina (2012b), „Man hat es doch hier mit Menschen zu tun!“ Liechtensteins Umgang mit Fremden seit 1945. Zürich, Vaduz: Chronos, Verlag des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein.

Sochin D'Elia, Martina (2012c), Doppelte Staatsbürgerschaft bei Naturalisierung – Eine europäische Situationsanalyse unter spezieller Berücksichtigung Liechtensteins. Unter Mitarbeit von Michael Kieber. Bendern (Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, 37).

