

Cyrus Beck

DIE RECHTSLAGE IM SPANNUNGS- FELD VON LANDESBÜRGERRECHT, GEMEINDEBÜRGERRECHT UND GEMEINDENUTZEN IN LIECHTENSTEIN

Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 88 (2024)



LIECHTENSTEIN-INSTITUT



Dr. iur. Cyrus Beck, Forschungsbeauftragter im Fachbereich Recht am Liechtenstein-Institut.

Die Verantwortung für den Inhalt liegt beim Autor.

Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 88 (2024)

<http://dx.doi.org/10.13091/li-ap-88>

Liechtenstein-Institut

St. Luziweg 2, 9487 Gamprin-Bendern, Liechtenstein

www.liechtenstein-institut.li

INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungen	4
Literatur und Materialien	5
A. Eingrenzung	7
B. Rechtspolitischer Diskurs seit 2014.....	8
C. Rechtshistorische Entwicklung	9
1. Landesbürgerrecht	9
2. Gemeindebürgerrecht	10
3. Koppelung von Landes- und Gemeindebürgerrecht	10
4. Gemeindegesetz von 1959	11
5. Bürgergenossenschaften	12
D. Heutige Rechtslage.....	14
1. Aufnahme in das Landes- und Gemeindebürgerrecht	14
2. Verfassungsmässigkeit der Aufnahmeentscheidung durch Landesbürger	15
3. Auswirkungen auf die Bürgergenossenschaften	16
E. Résumé	18

ABKÜRZUNGEN

ABGB	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BuA	Bericht und Antrag
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heisst
Diss.	Dissertation
f.	folgende
Fn.	Fussnote
Hrsg.	Herausgeber
i.d.g.F.	in der gültigen Fassung
i.d.urspr.F.	in der ursprünglichen Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
JGS	Justizgesetzsammlung (Österreich)
LGBl.	Landesgesetzblatt
LI LA	Liechtensteinisches Landesarchiv
lit.	litera
LJZ	Liechtensteinische Juristen-Zeitung
LTP	Landtagsprotokolle
Nr.	Nummer
Rn.	Randnummer
S.	Seite,n
u.a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer,n

LITERATUR UND MATERIALIEN

- Amt für Statistik (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch Liechtensteins 2024, Vaduz 2024, abrufbar unter: <https://www.statistikportal.li/de/uebergreifendes-indikatoren/statistisches-jahrbuch> (abgerufen am 13.12.2024)
- Bericht der Fürstlichen Regierung an den Hohen Landtag zu Fragen des Staatsbürgerschaftsrechtes und der Einbürgerungspraxis, in: LTP 1972, Band III, Beilagen für die öffentliche Landtags-sitzung vom 28. September 1972
- Bericht und Antrag betreffend die Schaffung eines neuen Gemeindegesetzes, in: LTP 1959, Band II, Beilagen zum Protokoll über die Landtagssitzung vom 19. November 1959
- Bericht und Antrag zur Abänderung des Gesetzes über den Erwerb und Verlust des Landesbür-gerrechtes (erleichterte Einbürgerung alteingesessener Ausländer) (BuA Nr. 97/1999)
- Bericht und Antrag zur Schaffung eines Gesetzes über die Bürgergenossenschaften (BuA Nr. 68/1990)
- Biedermann, Klaus, «Aus Überzeugung, dass er der Gemeinde von grossem Nutzen seyn werde». Einbürgerungen in Liechtenstein im Spannungsfeld von Staat und Gemeinden 1809–1918, Vaduz 2012, abrufbar unter: <https://www.eliechtensteinensia.li/viewer/image/000469249/1> (abgerufen am 13.12.2024)
- Bielinski, Jan, Die Gemeindeautonomie im Fürstentum Liechtenstein, Diss. Zürich 1983
- Büchel, Josef, Der Gemeindennutzen im Fürstentum Liechtenstein (unter besonderer Berücksichti-gung des Gemeindebodens), Typoskript Triesen 1953, abrufbar unter: <https://www.eliechtensteinensia.li/viewer/image/000468238/1> (abgerufen am 13.12.2024)
- Bussjäger, Peter, Stellungnahme zum Postulat betreffend die Bedeutung und Sinnhaftigkeit des Gemeindebürgerrechts, Benden 2014 (Beilage zur Postulatsbeantwortung [BuA] Nr. 112/2014)
- Geiger, Peter, Geschichte des Fürstentums Liechtenstein 1848 bis 1866, in: Jahrbuch des Histori-schen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein 70 (1970), S. 5–418, abrufbar unter: https://www.eliechtensteinensia.li/viewer/image/000000453_70/7 (abgerufen am 13.12.2024)
- Landtagsprotokolle 2014
- Landtagsprotokolle 2019
- Ospelt, Alois, Das Bürgerrecht im Wandel der Zeit. Ein Beitrag zur Geschichte des Gemeindegeset-zes in Liechtenstein, LJZ 1986, S. 147–155
- Schiess Rütimann, Patricia M., Art. 110 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liech-tensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Benden 2016, verfassung.li (Stand: 14.01.2016, abgerufen am 13.12.2024)
- Schiess Rütimann, Patricia M., Art. 111 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liech-tensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Benden 2016, verfassung.li (Stand: 14.01.2016, abgerufen am 13.12.2024)
- Sochin D’Elia, Martina, Das liechtensteinische Bürgerrecht in Geschichte und Gegenwart, Arbeits-papiere Liechtenstein-Institut 45, Benden 2014, abrufbar unter: https://www.liechtenstein-institut.li/application/files/4815/7435/2450/LIAP_45_A_0.pdf (abgerufen am 13.12.2024)

- Sochin D'Elia, Martina, Ist das liechtensteinische Gemeindebürgerrecht noch zeitgemäss?, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Gemeinden – Geschichte, Entwicklung, Bedeutung, Beiträge Liechtenstein-Institut 45, Bendern 2019, S. 61–81, abrufbar unter: https://www.liechtenstein-institut.li/application/files/6515/7435/8602/Beitrage_45_2019_Gemeinden_gesamt.pdf (abgerufen am 13.12.2024)
- Vogt, Martin, Der Zugang zu den liechtensteinischen Bürgergemeinden von 1842 bis heute. Mit einem besonderen Blick auf die Bürgergenossenschaften, Diss. Triesen 2023 (= Liechtenstein Politische Schriften 65)
- Vogt, Paul, Kommunale Entwicklung von 1808 bis 1921. Gemeindeorganisation, Kompetenzen und gelebte Praxis, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Gemeinden – Geschichte, Entwicklung, Bedeutung, Beiträge Liechtenstein-Institut 45, Bendern 2019, S. 47–59, abrufbar unter: https://liechtenstein-institut.li/application/files/6515/7435/8602/Beitrage_45_2019_Gemeinden_gesamt.pdf (abgerufen am 13.12.2024)
- Wanger, Ralph, Das liechtensteinische Landesbürgerrecht, Diss. Zürich 1997
- Weder, Karl, Motivenbericht zum Gemeindegesetz für das Fürstentum Liechtenstein, Typoskript Heerbrugg 1932 (LI LA DS 094/1932-002 A)

A. EINGRENZUNG

Seit es im heutigen Rechtssinne Staaten und zudem Staatsbürgerschaften schon von Gesetzes wegen (*ex lege*) gibt, stellt sich die Frage der Naturalisation, d.h. der Einbürgerung durch Aufnahme. Wie andere Staaten sieht auch das Fürstentum Liechtenstein verschiedene Arten der Aufnahme (Einbürgerung) vor: einerseits im erleichterten Verfahren, z.B. aufgrund längerfristigen Wohnsitzes im Land, andererseits im ordentlichen Verfahren mittels eines Mehrheitsentscheids der in der jeweiligen Gemeinde wohnhaften Gemeindebürger¹. Das Rechtsinstitut des Gemeindebürgerrechts, zusätzlich zum Staatsbürgerrecht, existiert auf dem europäischen Kontinent nur in Liechtenstein und der Schweiz.² Während es vor einigen Jahrzehnten im Land noch kaum Binnenwanderung, d.h. die Wohnsitznahme in einer anderen als der Heimatgemeinde, gab, ist diese heutzutage zunehmend ausgeprägt. Ende 2022 wohnten nur noch rund 59 % aller Gemeindebürger in ihrer Heimatgemeinde, nur in zwei Gemeinden war der Anteil an heimatberechtigten Einwohnern höher als 70 % und in drei Gemeinden betrug dieser Anteil sogar schon weniger als 50 %.³ Folglich bestimmen immer weniger Landesbürger über die Aufnahme von Ausländern in das Bürgerrecht im ordentlichen Verfahren, das in den letzten paar Jahren bei schwankenden Werten immerhin noch einen Anteil zwischen 11 und 21 % an den Einbürgerungsverfahren hatte.⁴

Vor dem Hintergrund dieser gesellschaftlichen Entwicklung und des einschlägigen rechtspolitischen Diskurses⁵ soll im Folgenden die Rechtslage im Spannungsfeld Landesbürgerrecht – Gemeindebürgerrecht – Gemeindennutzen rechtsgeschichtlich und nach heute geltendem Recht erörtert werden. Im Fokus steht dabei die Frage, ob es verfassungsmässig wäre, wenn *de lege ferenda* im ordentlichen Einbürgerungsverfahren statt nur der Gemeindebürger alle in einer Gemeinde wohnhaften Landesbürger stimmberechtigt wären. Dadurch könnte der Kreis der stimmberechtigten Einwohner einer Gemeinde markant vergrössert werden, was demokratiepolitisch zu begrüssen wäre.⁶

¹ Im Folgenden wird um der besseren Lesbarkeit willen im Plural das generische Maskulinum verwendet.

² Sochin D'Elia, Gemeindebürgerrecht, S. 62.

³ Vgl. Amt für Statistik, S. 77.

⁴ Vgl. Amt für Statistik, S. 108; vgl. Bussjäger, S. 6.

⁵ Siehe unten B.

⁶ Vgl. Bussjäger, S. 13 f.

B. RECHTSPOLITISCHER DISKURS SEIT 2014

Im Jahr 2014 wurde in einem vom Landtag an die Regierung überwiesenen Postulat die Vereinfachung des Gemeindebürgerrechts mit dem Ziel angeregt, alle Landesbürger in den Gemeinden mit einheitlichen Rechten und Pflichten auszustatten. Unter anderem stellten die Postulanten die Frage, ob das Gemeindebürgerrecht überhaupt noch notwendig sei, und hinterfragten in diesem Zusammenhang die Sinnhaftigkeit der ab 1996 geschaffenen Bürgergenossenschaften.⁷ Thematisiert wurde bereits in diesem Postulat bzw. in der einschlägigen Landtagsdebatte die zunehmende Binnenwanderung im Land und die dadurch bewirkte Verkleinerung des Kreises der Stimmberechtigten zur Aufnahme in das Gemeinde- und Landesbürgerrecht.⁸

In einer in die Postulatsbeantwortung der Regierung eingeflossenen Stellungnahme zum Postulat erörterte der Verfassungsrechtler Peter Bussjäger zwei Varianten zur Neuregelung des Gemeindebürgerrechts. Variante 1 umfasste eine Koppelung des Gemeindebürgerrechts an den jeweiligen Wohnsitz (d.h. eine automatische Aufnahme von Landesbürgern in das Gemeindebürgerrecht mit der Wohnsitznahme).⁹ Variante 2 hingegen bedeutete eine «ersatzlose Beseitigung des Gemeindebürgerrechts»¹⁰. In der Landtagsdebatte zur Postulatsbeantwortung lehnte eine grosse Mehrheit der Abgeordneten beide vorgeschlagenen Varianten ab.¹¹ Allerdings schlug eine Postulantin eine Variante 3 vor, nach welcher der Inhalt des Gemeindebürgerrechts gemäss Gemeindegesetz (GemG¹²) auf das Heimatrecht zu beschränken wäre, sodass neu die in einer Gemeinde wohnhaften Landesbürger über die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht, und folglich in das Landesbürgerrecht, entscheiden würden.¹³ Wie schon in der Landtagssitzung anlässlich der Überweisung des Postulats wurde der identitätsstiftende Charakter des Gemeindebürgerrechts angesprochen.¹⁴

In der Folge wurde zwar weder von der Regierung noch vom Landtag eine Initiative bezüglich der Umsetzung von Variante 3 ergriffen, allerdings wurde die Thematik mit einer landtäglichen Motion von 2019 wieder aufgenommen. Darin wurde ausdrücklich auf Variante 3 Bezug genommen und also wiederum insbesondere die Entscheidungskompetenz aller Landesbürger über die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht im ordentlichen Verfahren angeregt.¹⁵

⁷ LTP 2014, S. 355 und 368 (Sitzung vom 09.04.2014).

⁸ LTP 2014, S. 356 (Sitzung vom 09.04.2014).

⁹ Bussjäger, S. 13 f.

¹⁰ Bussjäger, S. 13.

¹¹ LTP 2014, S. 2284 und passim (Sitzung vom 03.12.2014).

¹² Gemeindegesetz (GemG) vom 20. März 1996 (LGBl. 1996 Nr. 76) i.d.g.F.

¹³ LTP 2014, S. 2284 (Sitzung vom 03.12.2014).

¹⁴ Z.B. LTP 2014, S. 2287 und 2291 (Sitzung vom 03.12.2014).

¹⁵ Vgl. LTP 2019, S. 464 f. (Sitzung vom 08.05.2019); vgl. den Vorschlag schon aus dem Jahr 1983 von Bielinski, S. 112.

C. RECHTSHISTORISCHE ENTWICKLUNG

1. Landesbürgerrecht

In Zeiten des Heiligen Römischen Reiches bis zum Jahr 1806 war der Begriff des Landesbürgerrechts oder Staatsbürgerrechts in Liechtenstein unbekannt.¹⁶ In rechtlicher Hinsicht kann in Liechtenstein erst seit dem Jahr 1812 und der Rezeption des österreichischen ABGB¹⁷ von einem Landesbürgerrecht gesprochen werden.¹⁸ Das ABGB sprach in § 28 Kindern von liechtensteinischen Staatsbürgern mit der Geburt die Staatsbürgerschaft zu (ius sanguinis = Recht des Blutes)¹⁹ und knüpfte die bürgerlichen Rechte daran. Im Weiteren wurde die Staatsbürgerschaft z.B. durch den Eintritt in den öffentlichen Dienst sowie nach ununterbrochenem zehnjährigem Wohnsitz erworben (§ 29 ABGB). Die Zustimmung des absolutistisch regierenden Fürsten blieb freilich vorbehalten. Gemäss § 1 Bürgerpatent von 1843²⁰ hatten Fremde, die Staatsbürger werden wollten, u.a. eine Geburtsurkunde, Zeugnisse über Gewerbe und Vermögen sowie, für den Fall der Aufnahme, über die bedingte Entlassung aus der Heimat vorzulegen. Die Gemeinde, in der sich der jeweilige Aufnahmewillige niederlassen wollte, hatte sich zu den Verhältnissen des Aufnahmewilligen vernehmen zu lassen. Sie konnte die Erteilung der Niederlassungsbewilligung jedoch nicht ausschliessen (§ 2 Bürgerpatent). Bürger aus den Deutschen Bundesstaaten (bis 1866) waren zu bevorzugen. Ausländische Frauen, die einen liechtensteinischen Staatsbürger heirateten, wurden ohne Weiteres Staatsbürgerinnen (§ 7 Bürgerpatent). Eine Gebühr war nur zu entrichten, wenn der entlassende Staat seinerseits von Liechtensteinern eine Gebühr verlangte (§ 9 Bürgerpatent [Gegenrecht]). Mit der Verleihung der Staatsbürgerschaft nach Ablegen eines Eids wurde der Staatsbürger «Beisäss» der Wohnsitzgemeinde (§ 4 Bürgerpatent). Staatsbürger waren also nicht automatisch auch Gemeindebürger bzw. Mitglieder der Dorfgenossenschaften. Liechtensteinische Staatsbürger, die keiner Gemeinde angehörten und deshalb keinen Anteil am Gemeindennutzen hatten oder nicht in ihrer Heimatgemeinde wohnten, waren sogenannte Beisassen oder Hintersassen.²¹ Die Obrigkeit zielte allerdings auf die Gleichstellung der Landesbürger ab, indem sie den Einkauf in das Gemeindebürgerrecht förderte. Dies sollte zugleich Einwanderern von ausserhalb des Deutschen Bundes (1815–1866) die Aufnahme erschweren (Zu § 1 Instruktion zum Bürgerpatent von 1843²²). Die Gleichstellung in den Gemeinden gelang in der Folge jedoch nicht.²³

¹⁶ Sochin D'Elia, Bürgerrecht, S. 5.

¹⁷ JGS Nr. 946/1811 i.d.urspr.F.

¹⁸ Vgl. Wanger, S. 9.

¹⁹ Im Gegensatz dazu steht das Prinzip ius soli (= Recht des Bodens), das die Staatsbürgerschaft an den Ort der Geburt knüpft (heutzutage z.B. in den USA und in Liechtenstein im Fall der Einbürgerung von Staatenlosen [§ 5b Abs. 1 lit. a BÜG]).

²⁰ Erwerb der Staatsbürgerschaft (Bürgerpatent) vom 15. Januar 1843 (LI LA SgRV 1843; zitiert nach: <https://www.e-archiv.li/D44750> [abgerufen am 13.12.2024]).

²¹ Vgl. Biedermann, S. 30.

²² Instruktion zum Bürgerpatent vom 15. Januar 1843 (LI LA SgRV 1843/20; zitiert nach: <https://www.e-archiv.li/D42347> [abgerufen am 13.12.2024]).

²³ Ospelt, S. 152.

2. Gemeindebürgerrecht

Frühformen der heutigen Gemeinden waren die sogenannten Nachbarschaften als Personenverbände zur genossenschaftlichen Nutzung des Gemeinguts.²⁴ In der Frühen Neuzeit verfügten die Nachbarschaften über eine eigene Vermögensverwaltung und ihre Versammlungen entschieden über den Einkauf von Auswärtigen in ihre Genossenschaften.²⁵ Mit dem Bevölkerungswachstum wurde der Einkauf zunehmend restriktiver gehandhabt.²⁶ Das Nutzungsrecht in der Dorfgenosenschaft war einer der Vorläufer des heutigen Gemeindebürgerrechts.²⁷ Der 1806 mit dem Untergang des Heiligen Römischen Reichs souverän gewordene Fürst hob mit Dienstinstruktionen nicht nur die Gerichtsgemeinden Vaduz und Schellenberg auf (Ziff. 1 Dienstinstruktionen von 1808²⁸), sondern schuf auch die bis heute bestehenden elf politischen Gemeinden (Ziff. 13 Dienstinstruktionen). Das Rechtsinstitut des Gemeindebürgerrechts wurde durch das Gemeindegesetz von 1842²⁹ geschaffen. Gemeindebürger hatten insbesondere Anteil am Gemeindennutzen (§ 16 Gemeindegesetz von 1842), worunter u.a. das Recht auf einen verhältnismässigen Teil im Falle der Aufteilung von Gemeindeboden (§ 25 lit. a Gemeindegesetz von 1842) und das Recht des Auftriebs von Vieh auf allgemeine Weideplätze fiel (§ 25 lit. e Gemeindegesetz von 1842).³⁰ Letztlich spiegelte das Gemeindegesetz von 1842 den traditionellen Genossenschaftscharakter der Gemeinden wider.³¹ Erworben wurde das Gemeindebürgerrecht durch die eheliche Abstammung von einem Gemeindebürger (oder im Fall von Gleichstellung gemäss ABGB) erst zum Zeitpunkt der Übernahme eines Hauses oder von Gütern zu Eigentum in der Gemeinde (§ 37 Gemeindegesetz von 1842). Ebenso wurde Gemeindebürger, wer ein Haus in der Gemeinde kaufte und bestimmte Bedingungen erfüllte (§ 38 i.V.m. § 32 Gemeindegesetz von 1842). Schliesslich konnten liechtensteinische Staatsbürger das Gemeindebürgerrecht durch Aufnahme durch die Gemeinde gegen oder ohne Entgelt erwerben (§ 39 Gemeindegesetz von 1842).³² Aus dem Gemeindegesetz von 1842 geht nicht explizit hervor, ob die Entscheidung über die Aufnahme von Gemeindebürgern den Ortsgerichten oder der Gemeindebürgerversammlung zustand (vgl. § 64 Gemeindegesetz von 1842). Die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht unterlag jedenfalls der Bestätigung durch das fürstliche Oberamt (§§ 44 und 45 Gemeindegesetz von 1842).

3. Koppelung von Landes- und Gemeindebürgerrecht

Die Konstitutionelle Verfassung von 1862 bestimmte in § 22 lit. d KonV³³, dass ein zu erlassendes Gemeindegesetz das Recht der Gemeinden zur Bürgeraufnahme enthalten solle. Sie differenzierte

²⁴ Vgl. Ospelt, S. 148 und 152.

²⁵ Biedermann, S. 29.

²⁶ Vgl. Biedermann, S. 29; vgl. Ospelt, S. 149.

²⁷ Biedermann, S. 29.

²⁸ Dienstinstruktionen vom 7. Oktober 1808 (LI LA RB G1/1808; zitiert nach: <https://www.e-archiv.li/D42323> [abgerufen am 13.12.2024]).

²⁹ Gemeindegesetz vom 1. August 1842 (LI LA SgRV 1842; zitiert nach: <https://www.e-archiv.li/D42642> [abgerufen am 13.12.2024]).

³⁰ Hinzu traten spiegelbildlich Gemeindelasten (§ 20 Gemeindegesetz von 1842).

³¹ Vgl. Biedermann, S. 92.

³² In der Praxis wurde stets ein Entgelt verlangt (Sochin D'Elia, Bürgerrecht, S. 7).

³³ Konstitutionelle Verfassung vom 26. September 1862 (LI LA SgRV 1862/5; zitiert nach: <https://www.e-archiv.li/D42357> [abgerufen am 13.12.2024]).

nicht zwischen Landes- und Gemeindebürgerrecht. Mit dem Gemeindegesetz von 1864³⁴ wurde eine Koppelung von Landes- (bzw. Staats-) und Gemeindebürgerrecht geschaffen. Diese Koppelung entspricht dem heute gültigen Recht³⁵ und hat zu den Fragen im rechtspolitischen Diskurs seit 2014 geführt. § 8 Abs. 1 Gemeindegesetz von 1864 bestimmte, dass jeder Staatsbürger auch Bürger einer Gemeinde sein musste und das Staatsbürgerrecht wiederum die Voraussetzung für das Gemeindebürgerrecht war. Eine der Bedingungen für die Aufnahme in das liechtensteinische Staatsbürgerrecht war folglich neu die Zusicherung der Aufnahme in das Bürgerrecht einer liechtensteinischen Gemeinde (§ 3 lit. b Gesetz über die Erwerbung und über den Verlust des liechtensteinischen Staatsbürgerrechts³⁶). Über die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht entschieden interessanterweise die Gemeindebürger *und* die niedergelassenen Staatsbürger (§ 41 Ziff. 6 i.V.m. § 40 Abs. 1 Gemeindegesetz von 1864).³⁷ Es war also nicht nötig, Bürger der Wohnsitzgemeinde zu sein, um in dieser Gemeinde über die Einbürgerung von Ausländern abstimmen zu können.

Zudem sollten die heimatberechtigten Hintersassen kraft Gemeindegesetz das Gemeindebürgerrecht ihrer Wohnsitzgemeinde erhalten (§ 8 Abs. 1 Gemeindegesetz von 1864). Allerdings kamen diese neuen Gemeindebürger erst nach Bezahlung einer Einkaufstaxe auch in den Genuss der Rechte am Gemeindennutzen wie Gemeindebürger (§ 16 Abs. 2 Gemeindegesetz von 1864). Durch die Gemeinde- und Bürgerrechtsreform von 1864 wurde so ein Konfliktpotenzial zwischen Gemeinden und Staat geschaffen, weil die Gemeinden nicht gewillt waren, die Hintersassen am Gemeindennutzen teilhaben zu lassen, und deshalb teils überhöhte Einkaufstaxen verlangten.³⁸ Die Koppelung der beiden unterschiedlichen Arten von Bürgerrecht – politisches Landesbürgerrecht und wirtschaftliches Gemeindebürgerrecht – wirft bis zum heutigen Tag gesellschaftliche und juristische Fragen auf.³⁹

4. Gemeindegesetz von 1959

Das Gemeindegesetz von 1864 stand mit Revisionen 95 Jahre lang in Geltung. Es wurde erst durch Art. 89 Abs. 3 lit. a Gemeindegesetz von 1959⁴⁰ ausser Kraft gesetzt. Das Gemeindegesetz von 1959 sollte die Materie des Gemeinderechts modernisieren und vereinheitlichen sowie «dem Geiste der Verfassung aus dem Jahre 1921 [an]passen»⁴¹. Das Gemeindebürgerrecht wurde wie bis dahin durch Geburt und Legitimation, Eheschliessung oder Aufnahme erworben (Art. 10 Gemeindegesetz von 1959). Über die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht entschied aber *neu nur noch* die Gemeindebürgerversammlung (Art. 13 Abs. 3 i.V.m. Art. 30 Abs. 1 Gemeindegesetz von 1959), d.h.

³⁴ Gemeindegesetz vom 24. Mai 1864 (LGBl. 1864 Nr. 4).

³⁵ Siehe unten D. 1.

³⁶ Gesetz vom 28. März 1864 über die Erwerbung und über den Verlust des liechtensteinischen Staatsbürgerrechts (LGBl. 1864 Nr. 3/1).

³⁷ Vgl. Weder, S. 7.

³⁸ Vgl. Sochin D'Elia, Bürgerrecht, S. 9; vgl. Biedermann, S. 136.

³⁹ Vgl. z.B. schon Bericht der Fürstlichen Regierung, S. 18–20.

⁴⁰ Gemeindegesetz vom 2. Dezember 1959 (LGBl. 1960 Nr. 2).

⁴¹ BuA betreffend die Schaffung eines neuen Gemeindegesetzes, S. 1.

die Gesamtheit der in der Gemeinde wohnhaften stimmberechtigten Gemeindebürger. Diese Kompetenz gehörte laut Regierung zu den «Aufgaben, welche die Gemeindebürgerschaft am engsten berührt»⁴².

Bereits lange vor Erlass des Gemeindegesetzes von 1959 wurde in der Praxis für die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht von den «Neubürgern» eine Verzichtserklärung auf den Gemeindennutzen verlangt.⁴³ Diese mit Blick auf § 13 Gemeindegesetz von 1864 rechtswidrige Praxis war mit § 72 Abs. 3 Schlussabteilung PGR⁴⁴ nachträglich «gesetzlich anerkannt» worden und zugleich war der Ausschluss vom Gemeindennutzen für die Zukunft festgelegt worden. Entsprechend bestimmte Art. 67 Abs. 3 i.V.m. Art. 13 Abs. 1 lit. b Gemeindegesetz von 1959, dass Gemeindebürger, die als Ausländer in das Gemeindebürgerrecht aufgenommen worden waren, und ihre Nachkommen keinen Anspruch auf den Gemeindennutzen hatten. Aufgenommene Gemeindebürger, die vorher in einer anderen Gemeinde nutzungsberechtigte Gemeindebürger gewesen waren, hatten dagegen einen Anspruch auf den Gemeindennutzen (Art. 67 Abs. 4 Gemeindegesetz von 1959). Die Verlagerung der Kompetenz zur Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht von den Staatsbürgern auf die Gemeindebürger im Jahr 1959 konnte bezüglich der Ausländer also nicht mit der Belastung des Gemeindennutzens begründet werden, weil die eingebürgerten Ausländer daran keinen Anteil erwarben.

5. Bürgergenossenschaften

Die Rechtsstellung der Bei- oder Hintersassen, also der am Gemeindennutzen nicht beteiligten Gemeindeeinwohner, bildete vor und nach der Deutschen Revolution von 1848/49 in Liechtenstein eine Art soziale Frage. Schon Ziff. 3 der Dienstinstruktionen von 1808 hatte die Aufteilung der Gemeinheiten (Gemeinheitsgrund) geboten und das Freizügigkeitsgesetz von 1810⁴⁵ bestimmte nicht nur die Freizügigkeit im ganzen Land (Ziff. 1 Freizügigkeitsgesetz von 1810), sondern auch die teilweise Aufhebung der Einkaufstaxen (Ziff. 2 und 3 Freizügigkeitsgesetz von 1810). Auch diese Bestimmungen scheiterten allerdings in der Praxis am Widerstand der am Gemeindennutzen Berechtigten.⁴⁶

Kurz nach Erlass des Gemeindegesetzes von 1842 wurde im Rahmen der Deutschen Revolution eine neue Gemeindeordnung entworfen. Der Entwurf aus dem Jahr 1849 sah eine Trennung in eine politische Gemeinde einerseits und eine Genossengemeinde andererseits vor.⁴⁷ Den Gemeindengenossen wären die politischen Bürgerrechte und der Genuss am Gemeindennutzen zugekommen, während alle vermögenden Hintersassen nur die politischen Rechte (u.a. bezüglich Polizei und Schulwesen) erhalten hätten.⁴⁸ Diese nicht in Kraft getretene Gemeindeordnung hätte zwar Klarheit über die Genussverhältnisse geschaffen, die soziale Frage der verschiedenen Klassen von

⁴² BuA betreffend die Schaffung eines neuen Gemeindegesetzes, S. 8.

⁴³ Büchel, S. 103.

⁴⁴ Liechtensteinisches Zivilgesetzbuch 3. Teil Das Personen- und Gesellschaftsrecht vom 20. Januar 1926 (LGBL 1926 Nr. 4) i.d.urspr.F.

⁴⁵ Freizügigkeitsgesetz vom 22. Juni 1810 (LI LA RB G1 1810; zitiert nach: <https://www.e-archiv.li/D44721> [abgerufen am 13.12.2024]).

⁴⁶ Vgl. Vogt, Entwicklung, S. 50.

⁴⁷ Geiger, S. 169 f.

⁴⁸ Vgl. Geiger, S. 170.

(Gemeinde-)Bürgern aber freilich nicht gelöst.⁴⁹ Ein weiterer Gesetzesentwurf aus dem Jahr 1926 bzw. 1932 zielte abermals auf eine Trennung der beiden Gemeindetypen – politische und wirtschaftliche Gemeinde – ab.⁵⁰ Dieser Entwurf scheiterte 1949 an den Interessen der Gemeinden, die vor allem eine kompliziertere und teurere Verwaltung befürchteten und den Entwurf «angesichts der geringen Zahl von Bürgern, die nicht in ihrer Heimatgemeinde wohnten» (!), für unnötig befanden.⁵¹

Nachdem die Gemeindegesetze von 1842, 1864 und 1959 keine klare Trennung zwischen den Gemeindetypen hervorgebracht hatten, gelang dieselbe mit dem Gemeindegesetz von 1996 (GemG) und dem BüGG⁵². Gemäss Art. 1 Abs. 1 GemG regelt das Gemeindegesetz nun explizit Bestand, Aufgaben und Organisation der *politischen* Gemeinden. Gemäss Art. 1 Abs. 1 BüGG hingegen sind die Bürgergenossenschaften Körperschaften des öffentlichen Rechts, die aus der Gesamtheit der Personen bestehen, die Mitglieder der jeweiligen Bürgergenossenschaft sind. Ein einheitliches Gemeindebürgerrecht wurde indes auch mit dieser Revision nicht geschaffen, da es Gemeindebürger mit und Gemeindebürger ohne Mitgliedschaft in der jeweiligen Bürgergenossenschaft gibt und zudem nicht in allen Gemeinden Bürgergenossenschaften existieren.⁵³

⁴⁹ Vgl. Geiger, S. 171.

⁵⁰ Vgl. BuA Nr. 68/1990, S. 8.

⁵¹ BuA Nr. 68/1990, S. 8 f.

⁵² Gesetz vom 20. März 1996 über die Bürgergenossenschaften (LGBl. 1996 Nr. 77) i.d.g.F.

⁵³ Siehe unten D. 3.

D. HEUTIGE RECHTSLAGE

1. Aufnahme in das Landes- und Gemeindebürgerrecht

Das Landesbürgerrecht des Fürstentums Liechtenstein verleiht dem Inhaber vielseitige Rechte.⁵⁴ So hat der Landesbürger etwa das grundsätzliche Recht, sich an jedem Ort des Landes frei niederzulassen und Vermögen zu erwerben (Art. 28 Abs. 1 LV⁵⁵). Hinzu kommen insbesondere die politischen Rechte (Wahl- und Stimmrecht) in Landesangelegenheiten (Art. 29 Abs. 2 LV) sowie das Wahl- und Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten in der jeweiligen Wohngemeinde (Art. 111 LV). Das Gemeindebürgerrecht begründet nach geltendem Recht das Heimatrecht einer Gemeinde, das aber eben nicht etwa das Niederlassungsrecht umfasst, sondern das Recht auf Mitwirkung bei der Aufnahme von Bürgern anderer Gemeinden und anderer Staaten in das Gemeindebürgerrecht und den Anspruch auf Ausstellung eines Heimatscheins (Art. 15 GemG). Das Recht auf Mitwirkung bei der Aufnahme von Bürgern anderer Gemeinden ist freilich nur als indirekte Mitwirkung ausgestaltet, da die direkte Entscheidungskompetenz der jeweilige Gemeinderat hat (Art. 18 Abs. 3 GemG). Hinzu kommt z.B. noch die Bevorzugung bei der Anstellung als Gemeindekassier gemäss Art. 1 Abs. 4 Verordnung über Neuorganisation des Gemeindekassierwesens⁵⁶.

Als Grundsatz gilt, dass jeder Landesbürger, mit Ausnahme der Mitglieder des Fürstlichen Hauses, Gemeindebürger einer Gemeinde sein muss (§ 2 BüG⁵⁷). Umgekehrt kann niemand Gemeindebürger sein, ohne zugleich Landesbürger zu sein (Art. 14 GemG). Zudem ist es ausgeschlossen, das Bürgerrecht mehr als einer Gemeinde zu besitzen (Art. 14 GemG). Erworben werden das Landes- und das Gemeindebürgerrecht von Gesetzes wegen durch Geburt, Annahme an Kindesstatt (Adoption) oder als Findelkind (§ 3 lit. a BüG i.V.m. Art. 16 lit. a GemG).

Im Weiteren können das Landes- und das Gemeindebürgerrecht durch Aufnahme (Einbürgerung) erworben werden. Das erleichterte Verfahren kommt bei Eheschliessung oder eingetragener Partnerschaft, einem längerfristigen Wohnsitz oder bei Staatenlosigkeit zum Zug (§ 3 lit. b Ziff. 1 BüG i.V.m. Art. 16 lit. c GemG). Die Aufnahme in das Landes- und Gemeindebürgerrecht im erleichterten Verfahren steht unter verschiedenen Bedingungen, wie insbesondere dem Verzicht auf die bisherige Staatsbürgerschaft oder dem Nachweis, dass eine Verzichtserklärung nach dem Heimatrecht unwirksam ist (§ 5 Abs. 1 lit. c sowie § 5a Abs. 1 lit. c und Abs. 3 lit. b BüG). Im erleichterten Verfahren entscheidet die Regierung über die Aufnahme, wobei der jeweiligen Wohnsitzgemeinde nur das Recht zusteht, von der Regierung angehört zu werden und Einwendungen zu erheben (§ 5 Abs. 6, § 5a Abs. 6 und § 5b Abs. 7 BüG). Die Landes- bzw. Gemeindebürger der betreffenden Gemeinde wirken am erleichterten Verfahren nicht direkt mit, denn die Stellungnahme der Wohnsitzgemeinde wird vom Gemeinderat abgegeben.⁵⁸ Im erleichterten Verfahren haben

⁵⁴ Als Pflicht ist dagegen etwa die gesetzlich nicht aktivierte Wehrpflicht gemäss Art. 44 Abs. 1 LV zu nennen.

⁵⁵ Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921 (LGBl. 1921 Nr. 15) i.d.g.F.

⁵⁶ Verordnung vom 12. Februar 1942 über Neuorganisation des Gemeindekassierwesens (LGBl. 1942 Nr. 4) i.d.g.F.

⁵⁷ Gesetz vom 4. Januar 1934 über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes (Bürgerrechtsgesetz; BüG) (LGBl. 1960 Nr. 23) i.d.g.F.

⁵⁸ Wanger, S. 247 Fn. 12 und S. 254.

die Bewerber im Falle der Erfüllung aller gesetzlichen Voraussetzungen einen Rechtsanspruch auf Aufnahme in das Landes- und Gemeindebürgerrecht, d.h., die Regierung hat kein Ermessen.⁵⁹

Das vorliegende Arbeitspapier fokussiert auf das ordentliche Verfahren (§ 3 lit. b Ziff. 2 BüG i.V.m. Art. 16 lit. d GemG), also auf die Einbürgerung von nicht staatenlosen Ausländern ohne familiäre Beziehungen zu Liechtensteinern, die noch nicht 30 Jahre in Liechtenstein wohnen. Auch im ordentlichen Verfahren steht die Aufnahme in das Landesbürgerrecht unter verschiedenen Bedingungen, wie vor allem Verzicht auf die bisherige Staatsbürgerschaft oder Nachweis, dass eine Verzichtserklärung nach dem Heimatrecht unwirksam ist (§ 6 Abs. 1 lit. c BüG). Eine weitere Bedingung ist der Nachweis, dass die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht einer Gemeinde für den Fall der Erwerbung des Landesbürgerrechts zugesichert ist (§ 6 Abs. 1 lit. b BüG). Die Zusicherung der Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht im ordentlichen Verfahren ist das Recht einer jeden liechtensteinischen Gemeinde (Art. 21 Abs. 1 GemG). An diesem ordentlichen Verfahren wirken die in der jeweiligen Gemeinde wohnhaften Gemeindebürger mit, indem sie über die Zusicherung der Aufnahme entscheiden (Art. 21 Abs. 3 Satz 1 GemG).⁶⁰ Wenn alle Bedingungen erfüllt sind, entscheidet der Landtag über den Aufnahmeantrag, während der Fürst schliesslich das Staatsbürgerrecht verleiht (§ 12 Abs. 1 BüG).

2. Verfassungsmässigkeit der Aufnahmeentscheidung durch Landesbürger

Es ist einem Bürgerverband zwar systemimmanent, dass im Grundsatz nur die Inhaber des entsprechenden Bürgerrechts zur Entscheidung über die Aufnahme in ebendieses Bürgerrecht kompetent sind. Allerdings gilt es zu bedenken, dass die Landesverfassung kein Gemeindebürgerrecht kennt, sondern lediglich «Landesbürger» (z.B. Art. 48 Abs. 2 LV) bzw. «Landesangehörige» (z.B. Art. 28 Abs. 1 LV) bzw. das «Staatsbürgerrecht» (Art. 30 LV). Auch das in Art. 110 Abs. 2 lit. d LV vorgesehene gesetzliche Recht der Gemeinden zur Aufnahme von «Bürgern» differenziert nicht zwischen Landesbürgern und Gemeindebürgern – entsprechend seinem Vorbild, § 22 lit. d KonV.⁶¹ Verfassungsrechtlich vorgeschrieben ist nur, aber immerhin, eine Mitwirkung der Gemeinden an der Verleihung des Bürgerrechts,⁶² also des Gemeinde- und/oder Landesbürgerrechts.

Die Herleitung einer angeblichen Verfassungsgarantie der Mitwirkung der «Bürgergemeinde» aus der erratischen Entwicklung der Gemeinde- und Bürgerrechtsgesetze seit 1842 hingegen ist eine nicht schlüssige historische Auslegung der Verfassung von 1921. Zudem ist der Rückgriff auf Gesetze zur Interpretation der Verfassung eine methodisch verfehlte «gesetzeskonforme Verfassungsauslegung» und stellt mithin keinen gangbaren Weg dar.⁶³ Darüber hinaus stehen die praktisch umgesetzten Überlebensstrategien einer kleinbäuerlich-genossenschaftlichen Gesellschaft des 19. Jahrhunderts einer geltungszeitlichen Auslegung der Landesverfassung im Liechtenstein

⁵⁹ BuA Nr. 97/1999, S. 21.

⁶⁰ Nicht weiter von Interesse ist vorliegend die Aufnahme von Bürgern anderer Gemeinden in das Gemeindebürgerrecht, da in diesem Fall die Landes- bzw. die Gemeindebürger nicht direkt mitwirken, sondern der jeweilige Gemeinderat über den Aufnahmeantrag entscheidet (Art. 18 Abs. 3 GemG).

⁶¹ Vgl. Schiess Rütimann, Art. 110, Rn. 109.

⁶² Vgl. Bussjäger, S. 14.

⁶³ So aber Vogt, Zugang, S. 85–87 und 193.

des 21. Jahrhunderts in keiner Weise entgegen. In diesem Sinne ist entscheidend, dass die geltende Landesverfassung nicht vorschreibt, welchem Organ der Gemeinden die Mitwirkung an der Verleihung des Bürgerrechts zustehen soll. Der Gesetzgeber von 1996 hat dazu zwar die Gemeindebürgerversammlung kompetent erklärt (Art. 21 Abs. 3 GemG), er hätte dazu aber auch den Gemeinderat oder eben die Gemeindeversammlung, also die in einer Gemeinde wohnhaften Landesbürger, kompetent erklären können.⁶⁴ Folglich ist die Kompetenz aller in einer Gemeinde wohnhaften Landesbürger, über die Aufnahme bzw. Zusicherung der Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht zu entscheiden, verfassungsmässig. Diese Ausdehnung der Kompetenzen der Landesbürger auf Gesetzesstufe würde nicht zuletzt der verfassungsrechtlichen Vorgabe von Art. 111 LV – dass in Gemeindeangelegenheiten alle in der jeweiligen Gemeinde wohnhaften Landesbürger wahl- und stimmberechtigt sind – konsequent entsprechen.⁶⁵ Der Begriff «Gemeindeangelegenheiten» in Art. 111 LV würde um einen demokratisch-praktischen und rechtslogischen Aspekt erweitert.

Eine andere Frage ist, ob es rechtmässig wäre, wenn nur die Landesbürger *einer* Gemeinde, nicht aber des ganzen Landes, über die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht entscheiden würden. Die Verfassung schreibt nur vor, dass den Gemeinden das gesetzliche Recht zur Mitwirkung an der Aufnahme von Bürgern zustehen muss (Art. 110 Abs. 2 lit. d LV), nicht jedoch, welchem Organ der Gemeinde konkret das Recht zur Mitwirkung zustehen muss. Zudem ist verfassungsrechtlich nicht die Mitwirkung aller Gemeinden an einer konkreten Aufnahme in das Bürgerrecht vorgeschrieben. Folglich steht es dem Gesetzgeber frei, die Gemeindeversammlung der Wohnsitzgemeinde gemäss Art. 24 GemG zur Mitwirkung an der Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht kompetent zu erklären. Immerhin wirken die übrigen, in anderen Gemeinden wohnhaften, Landesbürger über ihre Vertretung, den Landtag, an der Aufnahme in das Landesbürgerrecht mit (§ 12 Abs. 1 BüG). Eine der Voraussetzungen des Letzteren ist wiederum die Zusicherung der Aufnahme in ein Gemeindebürgerrecht (§ 6 Abs. 1 lit. b BüG).

3. Auswirkungen auf die Bürgergenossenschaften

Mit der Schaffung der Bürgergenossenschaften in einigen Gemeinden ab den 2000er-Jahren und dem Gemeindegesetz von 1996 wurden die beiden historischen öffentlich-rechtlichen Körperschaften politische Gemeinde und Bürgergemeinde entflochten.⁶⁶ Gemäss Art. 2 Abs. 1 BüGG verwalten und wahren die Bürgergenossenschaften das Genossenschaftsgut und gewähren ihren Mitgliedern Anteil an dessen Nutzung in «Fortführung der alten Rechte und Übungen». Damit sind die überkommenen genossenschaftlichen Traditionen gemeint.⁶⁷

Die Mitgliedschaft in einer Bürgergenossenschaft wurde bzw. wird auf zwei Arten begründet. Einerseits wurde kraft Gesetzes mit der Bildung der jeweiligen Bürgergenossenschaft zu einem Mitglied, wer gemäss dem alten Gemeindegesetz von 1959 in der Bürgerversammlung in Angelegen-

⁶⁴ Vgl. Schiess Rütimann, Art. 110, Rn. 105.

⁶⁵ Vgl. Schiess Rütimann, Art. 111, Rn. 18.

⁶⁶ Vgl. Bussjäger, S. 18.

⁶⁷ BuA Nr. 68/1990, S. 38.

heiten des Bürgernutzens stimmberechtigt war (Art. 3 Abs. 1 lit. a BÜGG). Die in das Gemeindebürgerrecht aufgenommenen ehemaligen Ausländer gehören demnach nicht zu diesem Kreis.⁶⁸ Zu den Mitgliedern hinzu kamen Gemeindebürger, die ausserhalb der Gemeinde wohnten und deren Anspruch am Gemeindennutzen ruhte (Art. 3 Abs. 1 lit. b BÜGG), und Gemeindebürger, denen Anteil am Gemeindennutzen gewährt war (Art. 3 Abs. 1 lit. c BÜGG). Andererseits haben gemäss dem Gesetz über die Bürgergenossenschaften handlungsfähige Landesbürger, die keine Mitglieder einer anderen Bürgergenossenschaft sind, einen Anspruch, als Mitglieder auf Antrag aufgenommen zu werden, wenn sie in direkter Linie von einem Mitglied abstammen bzw. altrechtlich legitimiert waren (Art. 3 Abs. 2 lit. a BÜGG) oder adoptiert sind (Art. 3 Abs. 2 lit. b BÜGG). Ebenso Mitglieder auf Antrag werden liechtensteinische Ehepartner und eingetragene Partner von Mitgliedern (Art. 3 Abs. 2 lit. c BÜGG) oder Ehepartner und eingetragene Partner, die infolge der Eheschliessung oder Begründung der eingetragenen Partnerschaft in das Landes- und Gemeindebürgerrecht aufgenommen wurden (Art. 3 Abs. 2 lit. d BÜGG). Schliesslich steht es den Bürgergenossenschaften offen, auch andere Landesbürger – die aber keiner anderen Bürgergenossenschaft angehören dürfen – als Mitglieder aufzunehmen (Art. 3 Abs. 3 BÜGG).

Aus dem Vorangegangenen folgt, dass im ordentlichen Verfahren neu in das Gemeinde- und Landesbürgerrecht aufgenommene Ausländer in einem zweiten Schritt nur dann als Mitglieder in eine Bürgergenossenschaft aufgenommen werden können, wenn es die Statuten dieser Bürgergenossenschaft vorsehen (Art. 3 Abs. 3 BÜGG). Die Verlagerung der Entscheidungskompetenz über die Aufnahme von Bürgern von den Gemeindebürgern auf die Landesbürger im ordentlichen Verfahren hätte folglich keine direkten Auswirkungen auf die Mitgliedschaft in den Bürgergenossenschaften.

⁶⁸ Siehe oben C. 4.

E. RÉSUMÉ

Die zunehmende Binnenwanderung in Liechtenstein lässt den Kreis der stimmberechtigten Bürger in Bezug auf die ordentliche Einbürgerung von Ausländern immer kleiner werden. Ein verfassungsmässig gangbarer Weg, diesen Kreis wieder auszuweiten, wäre die Kompetenz der in einer Gemeinde wohnhaften Landesbürger – statt der Gemeindebürger – zur Entscheidung über die Aufnahme in das Gemeinde- und damit in das Landesbürgerrecht. Die dazu notwendigen Gesetzesänderungen wären nicht nur verfassungsmässig, sondern würden überdies die «Gemeindeangelegenheiten», in denen gemäss Art. 111 LV alle in der jeweiligen Gemeinde wohnhaften Landesbürger wahl- und stimmberechtigt sind, um einen demokratisch-praktischen und rechtslogischen Aspekt erweitern.

