

Peter Bussjäger

**STELLUNGNAHME
ZUM POSTULAT BETREFFEND
DIE BEDEUTUNG UND
SINNHAFTIGKEIT DES
GEMEINDEBÜRGERRECHTS**

Bendern, 29. Juli 2014



Univ.-Prof. Dr. Peter Bussjäger
Forschungsbeauftragter Recht am Liechtenstein-Institut

peter.bussjaeger@liechtenstein-institut.li

Liechtenstein-Institut
Auf dem Kirchhügel
St. Luziweg 2
9487 Bendern
Liechtenstein
T +423 / 373 30 22
F +423 / 373 54 22
info@liechtenstein-institut.li
www.liechtenstein-institut.li

INHALT

1.	Fragestellung und Hintergrund	4
2.	Allgemeine Bemerkungen zum Gemeindebürgerrecht	4
	a) Rechtsgrundlagen	4
	b) Historische Herleitung des Gemeindebürgerrechts	8
	c) Geltende Rechtsvorschriften des Landes, die an das Gemeindebürgerrecht anknüpfen	9
	d) Rechtsvorschriften auf Gemeindeebene	10
	e) Rechtsvorschriften der Bürgergenossenschaften	11
3.	„Vereinfachung des Gemeindebürgerrechts“	12
	a) Grundrechtliche Rahmenbedingungen	12
	b) Optionen einer Neuregelung und ihre Folgewirkungen	13
4.	Die Bürgergenossenschaften	15
	a) Rechtsgrundlagen	16
	b) Historische Herleitungen	17
	c) Verfassungsrechtliche Aspekte im Zusammenhang mit den Bürgergenossenschaften	19
5.	Zusammenfassung	20

1. FRAGESTELLUNG UND HINTERGRUND

Der Landtag hat am 9. April 2014 das Postulat vom 27.2.2014 betreffend die Bedeutung und Sinnhaftigkeit des Instituts des Gemeindebürgerrechts mit einer Änderung (Ergänzung des Punktes d)) angenommen. Dieses lautet somit wie folgt:

„Die Regierung wird eingeladen zu prüfen, ob

a) das Gemeindebürgerrecht vereinfacht werden kann, indem alle in einer Gemeinde wohnhaften liechtensteinischen Bürgerinnen und Bürger mit einheitlichen Rechten und Pflichten ausgestattet werden,

b) das Gemeindebürgerrecht noch notwendig ist und ob die liechtensteinische Staatsbürgerschaft nicht ausreichend wäre, um das Stimm- und Wahlrecht ausüben zu können,

c) der Heimatschein abgeschafft werden kann,

d) die Sinnhaftigkeit der Bürgergenossenschaften gegeben ist.“

Die nachstehenden Ausführungen nehmen zu den sich aus dem Postulat ergebenden Rechtsfragen Stellung. Dabei ist es erforderlich, nicht nur die Rechtslage zu erheben, sondern auch die historischen Hintergründe darzustellen (2.). Anschliessend werden die Optionen einer Neuregelung des Gemeindebürgerrechts behandelt (3.). Auf die Bürgergenossenschaften wird im folgenden Punkt (4.) eingegangen. Schliesslich erfolgt unter 5. eine Zusammenfassung.

2. ALLGEMEINE BEMERKUNGEN ZUM GEMEINDEBÜRGERRECHT

a) Rechtsgrundlagen

Das Gemeindebürgerrecht „in den Gemeindegesetzen“:

Die Verfassung bestimmt in Art. 110 Abs. 2 lit. d) LV, dass „in den Gemeindegesetzen“ u.a. das Recht der Gemeinde zur Aufnahme von Bürgern und die Freiheit der Niederlassung der Landesangehörigen in jeder Gemeinde festzulegen ist.

Die nähere Umsetzung dieser Bestimmung findet sich im III. Abschnitt des Gemeindegesetzes¹. Als Grundsatz wird aufgestellt, dass – mit Ausnahme der Mitglieder des Fürstlichen Hauses – jeder Landesbürger Bürger einer Gemeinde sein muss (Art. 15).² Es ist ausgeschlossen, mehr als

¹ LGBL 1996 Nr. 76 LR 141.0.

² Das Statistische Jahrbuch 2013, S. 75, weist insgesamt 20 Landesbürger ohne Heimatgemeinde aus (http://www.llv.li/files/as/pdf-llv-as-statistisches_jahrbuch_2013).

einer Gemeinde als Bürger anzugehören oder überhaupt Gemeindebürger zu sein, ohne das Landesbürgerrecht zu besitzen (Art. 15; siehe auch § 2 Bürgerrechtsgesetz³).

Das Gemeindebürgerrecht wird gemäss Art. 16 Gemeindegesetz erworben durch

- Geburt oder Annahme an Kindesstatt von einem liechtensteinischen Elternteil oder durch Auffinden eines Kindes unbekannter Abstammung (lit. a),
- Aufnahme auf Antrag entweder des in der Gemeinde wohnhaften Landesbürgers oder des Kindes eines Gemeindebürgers (lit. b),
- Aufnahme eines Ausländers im erleichterten Verfahren infolge Eheschliessung, Begründung einer eingetragenen Partnerschaft, längerfristigem Wohnsitz oder Staatenlosigkeit (lit.c),
- Aufnahme eines Ausländers im ordentlichen Verfahren (lit. d).

Die Details der Erlangung des Landesbürgerrechts, das mit dem Gemeindebürgerrecht verknüpft ist, werden wiederum im Bürgerrechtsgesetz geregelt.

Mit dem Besitz des Gemeindebürgerrechts ist der Heimatschein verbunden, der sowohl den Besitz des Gemeindebürgerrechts als auch des Landesbürgerrechtes bestätigt (Art. 4 Heimatschriftengesetz⁴). Der Heimatschein kann bei der Heimatgemeinde oder beim Zivilstandsamt angefordert werden (Art. 6 Heimatschriftengesetz).

Das Gemeindebürgerrecht verleiht dem Bürger das Heimatrecht der betreffenden Gemeinde. Das Heimatrecht umfasst gestützt auf Landesrecht das Recht auf Mitwirkung bei der Aufnahme von Bürgern anderer Gemeinden und von ausländischen Staatsbürgern ins Gemeindebürgerrecht und den Anspruch auf Ausstellung eines Heimatscheines (Art. 15 Gemeindegesetz). Dem entspricht Art. 21 Abs. 3 Gemeindegesetz, wonach über die Aufnahme des ausländischen Staatsbürgers die in der Gemeinde wohnhaften Gemeindebürger entscheiden, sodass der Kreis der Stimmberechtigten gegenüber den anderen Wahlen und Abstimmungen, an welchen alle in der Gemeinde wohnhaften Landesbürger teilnehmen können, ein deutlich kleinerer ist.⁵ Die nachfolgenden Tabellen 1 und 2 veranschaulichen das Auseinanderklaffen der Kreise der Personen mit liechtensteinischer Staatsangehörigkeit, die in einer bestimmten Gemeinde wohnen und jener, die auch das Bürgerrecht der Wohngemeinde besitzen. 2013 besaßen demnach im Durchschnitt bereits 39% der Liechtensteiner ein anderes Bürgerrecht als das ihrer Wohngemeinde. Dieser Anteil ist, wie aus Tabelle 1 hervorgeht, im Zeitverlauf deutlich ansteigend.

³ LGBl. 1960 Nr. 23 LR 151.0.

⁴ LGBl. 1986 Nr. 27 LR 153.0.

⁵ So waren beispielsweise in der Gemeinde Triesen am 15. Juni 2014 bei der Abstimmung über die „Win-Win“-Initiativen 2533 Personen stimmberechtigt, hinsichtlich der Einbürgerung eines Ausländers hingegen lediglich 1399 Personen.

Tabelle 1: Liechtensteinische Staatsangehörige mit Gemeindebürgerrecht nach Wohnort in der Heimatgemeinde oder einer anderen liechtensteinischen Gemeinde (1930 bis 2013)

Jahr	Bürgerrecht der Wohngemeinde	Bürgerrecht einer anderen Gemeinde	Total in Liechtenstein wohnhafte Gemeindebürger	Anteil Gemeindebürger ausserhalb der Heimatgemeinde
1930	7'052	1'205	8'257	14.6%
1941	7'628	1'681	9'309	18.1%
1950	8'680	2'326	11'006	21.1%
1960	9'455	3'030	12'485	24.3%
1970	10'619	3'685	14'304	25.8%
1980	11'495	4'418	15'913	27.8%
1995	12'480	6'360	18'840	33.8%
2013	15'009	9'601	24'610	39.0%

Quelle: Amt für Statistik. 1930 bis 1980 Volkszählungen nach Statistisches Jahrbuch 2005, S. 31; 1995 und 2013 nach Bevölkerungsstatistik 2013, S. 122.

Tabelle 2: Bürger der Wohngemeinde und Bürger anderer Gemeinden (2013)

Jahr	Bürgerrecht der Wohngemeinde	Bürgerrecht einer anderen Gemeinde	Total liechtensteinische Gemeindebürger	Anteil auswärtige Bürger
Vaduz	1'552	1'572	3'124	50.3%
Triesen	1'768	1'469	3'237	45.4%
Balzers	2'725	621	3'346	18.6%
Triesenberg	1'544	525	2'069	25.4%
Schaan	2'103	1'592	3'695	43.1%
Planken	122	196	318	61.6%
Eschen	1'613	1'189	2'802	42.4%
Mauren	1'639	934	2'573	36.3%
Gamprin	516	620	1'136	54.6%
Ruggell	977	554	1'531	36.2%
Schellenberg	450	329	779	42.2%

Quelle: Amt für Statistik. Bevölkerungsstatistik 2013, S. 122.

Das Gemeindebürgerrecht und die Bürgergenossenschaften:

§ 13 Bürgerrechtsgesetz statuiert, dass mit dem durch die Verleihung des Landesbürgerrechtes erworbenen Gemeindebürgerrecht Ansprüche auf Nutzung und Erlös aus dem Gemeindegut nicht verbunden sind. Daraus ergibt sich, dass das Gemeindebürgerrecht nicht automatisch mit

der Mitgliedschaft in einer Bürgergenossenschaft verbunden ist und die Aufnahme ins Bürgerrecht nicht automatisch die Mitgliedschaft in der betreffenden Bürgergenossenschaft mit sich zieht. Vielmehr bestimmt sich die Mitgliedschaft in einer Bürgergenossenschaft entweder durch eine „bisherige“ (das ist eine zum Inkrafttretenszeitpunkt des Gesetzes über die Bürgergenossenschaften⁶ am 13.6.1996 bestandene) Nutzungsberechtigung des Gemeindegutes, die mit dem Gemeindebürgerrecht verknüpft war (Tatbestände des Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes über die Bürgergenossenschaften), oder aus der Abstammung bzw. der Annahme an Kindesstatt oder der Heirat bzw. einer eingetragenen Partnerschaft mit einem Mitglied (Tatbestände des Art. 3 Abs. 2). Darüber hinaus können die Bürgergenossenschaften allerdings auch Landesbürger als Mitglieder aufnehmen, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, sofern sie keiner anderen Bürgergenossenschaft angehören (Art. 3 Abs. 3).⁷

Keine Bedeutung des Gemeindebürgerrechts auf verfassungsrechtlicher Ebene:

Von Art. 110 Abs. 2 lit. d) LV abgesehen, spielt das Gemeindebürgerrecht auf verfassungsrechtlicher Ebene keine Rolle, auch dort nicht, wo die Verfassung an den Wohnsitz einer Person anknüpft:

- Gemäss Art. 46 Abs. 1 LV bilden das Oberland und Unterland je einen Wahlbezirk. Dies bedeutet, dass die Wahlordnung eine Zuordnung der Wahlberechtigten zu diesen beiden Wahlbezirken vornehmen muss. Einer Anknüpfung an das Gemeindebürgerrecht bedarf es dazu aber nicht. Tatsächlich übt gemäss Art. 5 Volksrechtegesetz⁸ der Stimmberechtigte sein Stimmrecht in der Gemeinde seines Wohnsitzes aus.
- Gemäss Art. 79 Abs. 5 LV ist bei der Bestellung der Kollegialregierung darauf Rücksicht zu nehmen, dass auf jede der beiden Landschaften wenigstens zwei Mitglieder entfallen. Die Materialien sprechen ausdrücklich davon, dass der Wohnsitz zum Zeitpunkt der Ernennung massgebend sein soll.⁹
- Verschiedene Bestimmungen der Verfassung (Art. 48 Abs. 2 und 3, Art. 64 Abs. 2 LV) beinhalten den Begriff der „Gemeindeversammlung“. Die Gemeindeversammlung wird gemäss Art. 24 Gemeindegesetz aus den in der Gemeinde wohnhaften Stimmberechtigten gebildet. Es erfolgt daher auch hier keine Anknüpfung an das Gemeindebürgerrecht.

⁶ LGBl. 1996 Nr. 77 LR 141.1.

⁷ Die Praxis dieser Regelung wurde vom Gutachter nicht näher untersucht. Anzumerken ist an dieser Stelle, dass der Vorbehalt für liechtensteinische Staatsangehörige, wenn die Bürgergenossenschaft demnach über den Kreis der bisherigen Nutzungsberechtigten und ihrer Nachkommen hinausgehen und weitere Mitglieder aufnehmen darf, unter dem Gesichtspunkt des Diskriminierungsverbotes gemäss Art. 4 EWR-Abkommen nicht unproblematisch erscheint.

⁸ LGBl. 1973 Nr. 50 LR 161.

⁹ Siehe den Kommissionsbericht vom 15.01.1965, S. 1.

b) Historische Herleitung des Gemeindebürgerrechts

Landes- und Gemeindebürgerrecht waren in historischer Perspektive nicht immer untrennbar verknüpft. Das Landesbürgerrecht (also das Staatsbürgerrecht) ist mit dem Aufstieg des Territorialstaates verbunden, zu dessen Merkmalen neben dem Staatsgebiet und der Staatsgewalt das Staatsvolk zählte, das jenen Personenkreis umfasste, der der Herrschaftsgewalt des Staates unterworfen war.¹⁰ Demgegenüber markierte das Gemeindebürgerrecht die Zugehörigkeit einer Person zu einer bestimmten dörflichen Gemeinschaft, die mit Rechten und Pflichten verbunden war.¹¹ Erst seit 1864 sind in Liechtenstein Staatsangehörigkeit und Bürgerrecht aneinander geknüpft.¹²

Die heutige Gemeindeorganisation Liechtensteins fusst auf der Entstehung der politischen Gemeinden im Jahre 1808/1809.¹³ Damals war – wie in den Jahrhunderten zuvor – mit der Zugehörigkeit zu einer Dorfgemeinschaft der Zugang zum Gemeindegut (auch Gemeindennutzen oder Allmende genannt) verbunden.¹⁴ Diesem Gemeindegut kam erhebliche Bedeutung in der Existenzsicherung einer Person zu, etwa durch die Teilnahme an der Nutzung der Wälder, aber auch der Wiesen und Weiden. Die Zugehörigkeit zur politischen Gemeinde bedeutete nicht zwangsläufig auch die Zugehörigkeit dieser Person zur Gemeinschaft der Nutzungsberechtigten.¹⁵ Jene Landesangehörigen, die keine Gemeindebürger waren, wurden als Hintersassen bezeichnet.¹⁶

Das Gemeindebürgerrecht wurde daher auch nicht automatisch mit dem Zuzug in eine Gemeinde erworben, sondern war von der Entrichtung einer Geldleistung, einem Zuzugsgeld, abhängig und von der Aufnahme durch die alteingesessenen Bürger.¹⁷ Umgekehrt musste auch die Abwanderung durch Entrichtung einer Geldleistung gleichsam erkauf werden.¹⁸

Diese enge Verknüpfung der Gemeinden mit den ihnen zugehörigen Bürgern wird insbesondere im damals geltenden Sozialhilferecht sichtbar: So war die „Heimatgemeinde“ gemäss § 18 des Armengesetzes¹⁹ zur Armenunterstützung verpflichtet, wenn die Verwandten dazu nicht in der

¹⁰ Vgl. Schweisfurth, Völkerrecht (2006), S. 10, Rz 25; Zippelius, Allgemeine Staatslehre (2010), S. 63 f.

¹¹ Siehe Sochin D'Elia, Das liechtensteinische Bürgerrecht in Geschichte und Gegenwart, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 45 (2014), S. 5 f.; Wanger, Das liechtensteinische Landesbürgerrecht (1997), S. 1 ff.

¹² Sochin D'Elia, Bürgerrecht, S. 6.

¹³ Schennach, Zwischen Partizipation und Exklusion? Rechtliche Nutzungsregime am Gemeinschaftsgut im Alpenraum aus rechtshistorischer Perspektive, in: Schumacher/Zimmermann (Hrsg.), 90 Jahre Fürstlicher Oberster Gerichtshof. Festschrift für Gert Delle Karth (2013), S. 795 ff.; Wanger, Landesbürgerrecht, S. 3; Sochin D'Elia, Bürgerrecht, S. 6; Nell, Die politischen Gemeinden im Fürstentum Liechtenstein, LPS 12 (1987), S. 16 ff.; Ospelt, Das Bürgerrecht im Wandel der Zeit, LJZ 1986, S. 149 f.

¹⁴ Dazu näher Schennach, Zwischen Partizipation und Exklusion, S. 796.

¹⁵ Schennach, Zwischen Partizipation und Exklusion?, S. 796.

¹⁶ Biedermann, „Überzeugung, dass er der Gemeinde von grossem Nutzen seyn werde“. Einbürgerungen in Liechtenstein im Spannungsfeld von Staat und Gemeinden (2012), S. 30; Nell, Gemeinden, S. 25; Ospelt, Bürgerrecht, S. 149.

¹⁷ Sochin D'Elia, Bürgerrecht, S. 6.

¹⁸ Wanger, Landesbürgerrecht, S. 15.

¹⁹ LGBl. 1869 Nr. 10 LR 851.

Lage waren. War die betreffende Person in einem Armenhaus²⁰ untergebracht, konnte die Gemeinde deren Anteil am Losholz für die Anstalt verwenden (§ 21 Armengesetz). Diese Grundsätze wurden erst mit dem am 10. Dezember 1965 verabschiedeten neuen Sozialhilfegesetz beseitigt und die Fürsorgepflichten von der Heimatgemeinde auf die Wohnsitzgemeinde übertragen sowie die Finanzierung auf eine neue Basis gestellt.²¹

c) **Geltende Rechtsvorschriften des Landes, die an das Gemeindebürgerrecht anknüpfen**

Es gibt in Liechtenstein auf Gesetzes- und Verordnungsstufe – abgesehen vom Gemeindegesetz – kaum noch Rechtsvorschriften, die explizit an das Gemeindebürgerrecht anknüpfen.²² Die wenigen Beispiele dafür sind:

- Das Gesetz, mit dem in Bezug auf die Agnaten des im Fürstentum Liechtenstein herrschenden Fürstenhauses einzelne Bestimmungen des Gemeindegesetzes vom 24. Mai 1864, LGBl. 1864 Nr. 4, authentisch erklärt und ergänzt werden²³, bestimmt, dass sämtliche vom Fürsten Johann I. abstammenden Mitglieder des Fürstenhauses von der Verbindlichkeit, einer liechtensteinischen Gemeinde als Bürger anzugehören, enthoben sind (siehe auch die inhaltsgleiche Regelung in Art. 14 Gemeindegesetz).
- Gemäss Art. 1 der Verordnung über Neuorganisation des Gemeindekassierwesens²⁴ genießen Gemeindebürger unter Bewerbern um eine Kassierstelle den Vorzug.
- Gemäss Art. 46 Abs. 3 Wohnbauförderungsgesetz²⁵ dürfen volljährige Personen mit Landesbürgerrecht, die in der betreffenden Gemeinde seit mehr als fünf Jahren unbeschränkt steuerpflichtig sind, weder vom Bezügerkreis ausgeschlossen noch sonst schlechter gestellt werden als Gemeindebürger.
- § 2 des Gesetzes über die Regelung der Baukonkurrenzzpflicht bei vorkommenden Kirchen- und Pfrundbaulichkeiten²⁶ bestimmt, dass es den Pfarrgemeinden obliegt, bei den Kirchenbaulichkeiten die erforderlichen Baumaterialien, sofern sie solche besitzen, wenigstens zu jenen Preisen, wie dieselben die Gemeindebürger selbst beziehen, zu überlassen, sowie die Frondienste unentgeltlich zu leisten.

²⁰ Diese Einrichtungen wurden denn auch als Bürgerheime bezeichnet und bildeten kommunale Einrichtungen zur Versorgung, Betreuung oder Verwahrung armer, alter, verwaister und physisch oder psychisch kranker Gemeindebürger, die keine materiellen Mittel oder körperlichen Fähigkeiten zur Existenzsicherung besaßen (vgl. Frick, Stichwort „Bürgerheime“, in: Brunhart u.a. (Hrsg.), Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein Bd. 1 (2013), S. 132).

²¹ Siehe auch Marxer, Vom Bürgerrechtskauf zur Integration (2012), S. 90; Biedermann, Einbürgerungen, S. 31.

²² Nicht untersucht werden konnten andere Erlasse, wie etwa interne Richtlinien, Leitlinien und ähnliche Verwaltungsakte, in welchen durchaus noch Differenzierungen enthalten sein können.

²³ LGBl. 1919 Nr. 10 LR 113.1.

²⁴ LGBl. 1942 Nr. 4 LR 141.21.

²⁵ LGBl. 1977 Nr. 46 LR 840.

²⁶ LGBl. 1868 Nr. 2 LR 182.2

Bereits diese Beispiele zeigen, dass die gegenwärtige Bedeutung des Gemeindebürgerrechts in der Landesrechtsordnung abseits der Einbürgerung von Ausländern und der Bürgergenossenschaften gering ist: Es leuchtet eher hervor, dass das Gemeindebürgerrecht in der Vergangenheit mit spezifischen Vergünstigungen verknüpft war, die in der jüngeren Vergangenheit in der Tendenz abgebaut wurden.

Was das in Art. 21 Abs. 3 Gemeindegesetz verankerte Recht der (in der Gemeinde wohnhaften) Gemeindebürger betrifft, über Einbürgerungen ausländischer Staatsangehörigen zu entscheiden, ist anzumerken, dass damit nicht nur ein erheblich kleinerer Personenkreis als die sonst in der zur Entscheidung in wesentlichen Gemeindeangelegenheiten berufenen Gemeindeversammlung (Art. 24 Gemeindegesetz) stimmberechtigt ist und eine grosse Zahl in der Gemeinde wohnhafter Landesangehöriger von dieser Entscheidung ausgeschlossen ist. Diese Entscheidung ist auch, gerade weil die spezifischen Vergünstigungen des Gemeindebürgerrechtes auf Landesebene weitgehend abgebaut wurden und auch die Mitgliedschaft in einer Bürgergenossenschaft nicht mehr zwangsläufig mit dem Gemeindebürgerrecht verknüpft ist, im Grunde ihres früheren Zwecks entleert.

d) Rechtsvorschriften auf Gemeindeebene

Eine etwas andere Sicht wird hinsichtlich der Reglemente auf Gemeindeebene indiziert, die jedoch mangels umfassender Rechtsdokumentation nur schwer zugänglich sind und im gegebenen Rahmen nicht umfassend untersucht werden können.²⁷

Eine Durchsicht der im Internet verfügbaren Reglemente ausgewählter Gemeinden (Vaduz, Ruggell, Schaan) hat ergeben, dass auch im Bereich des Gemeinderechts Rechtsvorschriften, die einen Anspruch oder eine Verpflichtung vom Gemeindebürgerrecht abhängig machen, grundsätzlich selten sind.²⁸

Die Reglemente über die Abgabe von Baugrund dürften dabei von vergleichsweise grösserem Interesse sein.²⁹ Aber auch hier ergibt sich ein unterschiedlicher Befund, wie er an nachstehenden Beispielen demonstriert wird:

- Das Abgabe- und Nutzungsreglement von Baurechtsparzellen in der Arbeitszone Nord der Gemeinde Ruggell vom 3.4.2012 reiht in Pkt. 2.1 beispielsweise „natürliche Personen mit

²⁷ Eine systematische Durchforstung wäre im Falle einer Weiterverfolgung des Postulats jedenfalls zu empfehlen.

²⁸ Diese Annahme hat sich auch in einem Telefongespräch mit Gemeindevorsteher Donath Oehri/Gamprin bestätigt.

²⁹ Von einem gewissen Interesse wäre in diesem Zusammenhang, wie sich in Gemeinden, wo eine Bürgergenossenschaft existiert, das Verhältnis zwischen den Baugrundreserven der Bürgergenossenschaft und der Gemeinde darstellt. Das Beispiel Balzers zeigt, dass es sowohl Reglemente der Gemeinde (http://www.balzers.li/Portals/0/contortionistUniverses/772/rsc/Item_downloadLink/Reglement%20Bodenausgabe_0.pdf) als auch der Bürgergenossenschaft (<http://www.bgb.li/assets/plugindata/poolb/ReglementBodenausgabe%2006.06.06.pdf>) für die Bodenausgabe gibt, wobei sich ersteres allerdings auf die Abgabe von Grundstücken für Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungszwecke beschränkt.

Wohnsitz in Ruggell“ an erster Stelle (und deutet damit eine gewisse Priorität an), knüpft aber nicht an das Bürgerrecht an.³⁰

- Hingegen sieht das Abgabereglement von Baurechtspartellen – Überbauung Kemmisbünt vom 21.8.2012 unter Pkt. 2. eine Priorität von Ruggeller Bürgern mit Wohnsitz in Ruggell vor.³¹
- Schaan wiederum bevorzugt bei der Abgabe von Baugrundstücken allgemein Schaaner Bürger unabhängig von ihrem Wohnsitz.³²

Weniger spektakuläre Beispiele finden sich in den Friedhofsreglementen, in welchen die Bestattung von Gemeindebürgern ermöglicht wird, die in anderen Gemeinden ansässig waren.³³

e) Rechtsvorschriften der Bürgergenossenschaften

Bürgergenossenschaften gibt es in Balzers, Eschen, Mauren, Triesen und Vaduz. Die Reglemente der Bürgergenossenschaften beziehen sich weitgehend auf die land- und forstwirtschaftlichen Nutzungen des Eigentums der jeweiligen Bürgergenossenschaft durch ihre Mitglieder.³⁴ Daneben sind aber auch Reglemente über die Abgabe von Baugrundstücken hervorzuheben, mit welchen den Mitgliedern der Bürgergenossenschaft das Recht zum Erwerb von Baugrundstücken im Baurecht oder zum Erwerb ins Eigentum im Wege eines Tausches eingeräumt wird.³⁵ Die zuletzt genannten Bestimmungen finden eine Rechtsgrundlage in Art. 5 Abs. 6 des Gesetzes über die Bürgergenossenschaften, wonach die Statuten die Zuteilung von Genossenschaftsgut zu Bauzwecken für Eigenbedarf der Genossenschaftsmitglieder im Baurecht vorsehen können.³⁶

An dieser Stelle ist nochmals darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedschaft in der Bürgergenossenschaft im Wesentlichen durch die Abstammung von einem Mitglied und nicht durch das eigene Gemeindebürgerrecht determiniert ist (vgl. Art. 3 des Gesetzes über die Bürgergenossenschaften).

³⁰ http://europa.gmgnet.li/gemeinderuggell/dateiarchiv/009_Abgabe_und_Nutzung_von_Baurechtspartellen_in_der_Arbeitszone_Nord.pdf

³¹ http://europa.gmgnet.li/gemeinderuggell/dateiarchiv/025__Abgabereglement_von_Baurechtspartellen_-_Überbauung_Kemmisbüent.pdf

³² Punkt I. des Reglements über die Vergabe von Baupartellen in Form von selbständigen und dauernden Baurechten oder von Stockwerkeigentumseinheiten auf Baurechtsbasis zur Förderung des privaten Wohnbaues.

³³ Siehe das Beispiel Ruggell Art. 3 der Friedhofordnung (http://europa.gmgnet.li/gemeinderuggell/dateiarchiv/Friedhofordnung-Aug05_633385828449531250.pdf) oder Art. 5 der Friedhofordnung von Vaduz (http://europa.gmgnet.li/gemeindevaduz/downloads/523_Friedhofordnung%202010_og.pdf).

³⁴ Vgl. etwa die Bestimmungen über den Holzbezug, das Reglement der Bodenbewirtschaftung sowie das Reglement der Verpachtung von Landwirtschaftsboden der Bürgergenossenschaft Balzers: <http://www.bgb.li/dokumente/reglemente/index.php>

³⁵ Vgl. das Reglement Bodenausgabe der Bürgergenossenschaft Balzers: <http://www.bgb.li/assets/plugindata/poolb/ReglementBodenausgabe%2006.06.06.pdf>. Ähnlich auch Art. 17 des Statuts der Bürgergenossenschaft Vaduz.

³⁶ Von Tausch ist im Gesetz freilich nicht die Rede. Vgl. aber demgegenüber Art. 5 des angeführten Reglements der Bürgergenossenschaft Balzers.

3. „VEREINFACHUNG DES GEMEINDEBÜRGERRECHTS“

Das Postulat versteht unter der „Vereinfachung des Gemeindebürgerrechts“ eine gleiche Ausstattung mit Rechten und Pflichten aller in einer Gemeinde ansässigen Landesbürger. Die Zugehörigkeit zu einer Heimatgemeinde wäre irrelevant. Konsequenterweise müsste dies bedeuten, dass das jeweilige Gemeindebürgerrecht mit der Wohnsitznahme in einer Gemeinde Liechtensteins erworben würde und das Gemeindebürgerrecht der bisherigen Wohnsitzgemeinde verloren ginge,³⁷ oder überhaupt abgeschafft würde. Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, unter welchen Rahmenbedingungen dieses Vorhaben verwirklicht werden könnte.

a) Grundrechtliche Rahmenbedingungen

Gemäss Art. 31 LV sind alle Landesangehörigen vor dem Gesetz gleich. Die öffentlichen Ämter sind ihnen unter Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen gleich zugänglich.

Bevorzugen, die Gemeindebürgern gewährt werden, stehen daher in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Gleichheitsgrundsatz. Dieser beinhaltet nämlich das Verbot unsachlicher Differenzierungen.³⁸ Nicht von ungefähr nimmt daher Art. 37 Abs. 2 der Schweizerischen Bundesverfassung Vorschriften über die politischen Rechte in Bürgergemeinden und Korporationen sowie über die Beteiligung an deren Vermögen ausdrücklich vom Verbot, jemanden wegen seiner Bürgerrechte zu bevorzugen oder benachteiligen, aus.³⁹

Hinsichtlich der unter 2. c) dargestellten landesrechtlichen Regelungen liegt eine solche Bevorzugung allenfalls hinsichtlich der Verordnung betreffend die Neuorganisation des Gemeindekassierwesens vor.

Kritischer zu betrachten sind dagegen Vergünstigungen, die Gemeindebürgern im Rahmen der Reglemente der Gemeinden gewährt werden. Im konkreten Fall stellt sich durchaus die Frage der Verfassungskonformität, wenn etwa Gemeindebürger gegenüber anderen in der Gemeinde wohnhaften Landesbürgern bei der Vergabe von Baugrundstücken durch die Gemeinde bevorzugt werden.⁴⁰

³⁷ Diesem Resultat entspricht etwa die Rechtslage in Vorarlberg: Gemäss § 8 Abs. 2 Vorarlberger Gemeindegesetz sind Bürger der Gemeinde jene Einwohner der Gemeinde, die Landesbürger sind und das aktive Wahlrecht zur Gemeindevertretung besitzen.

³⁸ Vgl. Kley/Vogt, Rechtsgleichheit und Grundsatz von Treu und Glauben, in: Kley/Vallender (Hrsg.), Grundrechtspraxis in Liechtenstein (2012), S. 258, Rz 15, mit weiteren Nachweisen.

³⁹ Vgl. auch Hafner/Buser, Art. 37 BV, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, 2. Aufl. (2008), S. 748, Rz 10.

⁴⁰ Nicht weiter vertieft wird in diesem Zusammenhang die Frage, ob derartige Regelungen nicht auch EWR-rechtlich (Diskriminierungsverbot gemäss Art. 4 EWR-Abkommen) problematisch sind.

Nach der Judikatur des Staatsgerichtshofes zum Gleichheitsgrundsatz liegt ein Verstoss gegen den Gleichheitsgrundsatz dann vor, wenn der Gesetzgeber⁴¹ „gleich zu behandelnde Sachverhalte beziehungsweise Personengruppen ohne einen vertretbaren Grund und somit eben in willkürlicher Weise ungleich behandelt.“⁴²

Auch wenn es an einschlägiger Judikatur des Staatsgerichtshofes zum Gemeindebürgerrecht fehlt und darüber hinaus zu beachten ist, dass der Staatsgerichtshof gerade in der Anwendung des Gleichheitsgrundsatzes auf die Rechtsetzung einen grossen Gestaltungsspielraum konzediert⁴³, so steht dieser jedenfalls einer grundlegenden Neuregelung des Gemeindebürgerrechtes nicht entgegen.

b) Optionen einer Neuregelung und ihre Folgewirkungen

Das Postulat spricht in lit. a) von einer „Vereinfachung“ des Gemeindebürgerrechtes, „indem alle in einer Gemeinde wohnhaften liechtensteinischen Bürgerinnen und Bürger mit einheitlichen Rechten und Pflichten ausgestattet werden“ (im Folgenden als Variante 1 bezeichnet) sowie in lit. b) von der Prüfung der Notwendigkeit des Gemeindebürgerrechtes, „ob die liechtensteinische Staatsbürgerschaft nicht ausreichend wäre, um das Stimm- und Wahlrecht ausüben zu können“ (im Folgenden als Variante 2 bezeichnet).

Variante 1 bedeutet im Ergebnis die Beibehaltung des Gemeindebürgerrechtes als Rechtsinstitut, jedoch mit Kopplung des Gemeindebürgerrechtes an den Wohnsitz in einer Gemeinde. Variante 2 würde auf die ersatzlose Beseitigung des Gemeindebürgerrechtes hinauslaufen.

Beide Varianten würden auf dem Gebiet der Landesgesetzgebung einen relativ geringen Anpassungsbedarf nach sich ziehen. Im Falle von Variante 1 bliebe zu klären, ob die im Ausland wohnhaften Liechtensteiner weiterhin über ein Gemeindebürgerrecht verfügen.

Hinsichtlich der Reglemente der Gemeinden würden bei beiden Varianten derzeitige Gemeindebürger in manchen Fällen Bevorzungen verlieren bzw. ausserhalb ihrer Bürgergemeinde wohnhafte Staatsangehörige gleichgestellt werden.. Im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz spricht, wie den Ausführungen zuvor (3. a)) zu entnehmen ist, allerdings nichts gegen eine solche Neuregelung, im Gegenteil, der Gleichheitsgrundsatz legt eher eine Kopplung des Gemeindebürgerrechtes mit dem Wohnsitz in einer Gemeinde nahe. Aus demokratischer Sicht wäre es schliesslich ebenfalls zu begrüssen, wenn sich der Kreis der Stimmberechtigten, die über die

⁴¹ Reglemente der Gemeinden sind zwar keine Gesetze im formellen Sinn, es handelt sich jedoch um die Erlassung genereller Normen, für welche die Formeln des Staatsgerichtshofes, die er bei der Prüfung anderer genereller Normen auf ihre Konformität mit dem Gleichheitsgrundsatz anwendet, ebenfalls Gültigkeit aufweisen.

⁴² Vgl. Kley/Vogt, Rechtsgleichheit und Grundsatz von Treu und Glauben, S. 262, Rz 21.

⁴³ Vgl. Kley/Vogt, Rechtsgleichheit und Grundsatz von Treu und Glauben, S. 263, Rz 24.

Aufnahme von ausländischen Personen in den Kreis der Staatsangehörigen entscheiden, vergrössert.

Zu prüfen ist allerdings noch, ob Art. 110 Abs. 2 lit. d) LV, wonach in den Gemeindegesetzen u.a. die Grundzüge des Rechtes der Gemeinde zur Aufnahme von Bürgern festzulegen sind, einer Neuregelung entgegenstehen. Dabei ist festzuhalten, dass die Verfassung keine Vorgaben macht, wie weit das Recht der Gemeinden geht, über die Verleihung des Gemeindebürgerrechts zu beschliessen. Man wird jedenfalls davon ausgehen können, dass die Verfassung den Gesetzgeber nicht zwingt, die bestehende Verknüpfung von Gemeindebürgerrecht und Heimatgemeinde aufrechtzuerhalten. Vielmehr könnten das Gemeindegesetz (und das Bürgerrechtsgesetz) den Erwerb des Gemeindebürgerrechts auch in der Weise regeln, dass ein einmal (sei es durch Abstammung oder Verleihung) erworbenes Bürgerrecht mit der jeweiligen Wohnsitzgemeinde verknüpft ist und demnach bei einem Umzug wechselt. Dies gilt umso mehr, als Art. 110 Abs. 2 lit. d) LV neben dem Recht der Gemeinde auf Aufnahme von Bürgern ausdrücklich auch die Freiheit der Niederlassung der Landesangehörigen in jeder Gemeinde postuliert, was der Verfassung 1921 vor dem historischen Hintergrund ein besonderes Anliegen war. Zu guter Letzt hat sich auch die mit dem Gesetz über die Bürgergenossenschaften vorgenommene Entflechtung des Gemeindebürgerrechts wie dargestellt seines ursprünglichen Zwecks entleert, ohne dass Bedenken im Hinblick auf Art. 110 Abs. 2 lit. d) LV bekannt wurden. Einer Vereinfachung im Sinne der Variante 1 steht Art. 110 Abs. 2 lit. d) LV daher nach der hier vertretenen Auffassung nicht entgegen.

Was eine ersatzlose Beseitigung des Gemeindebürgerrechts (Variante 2) betrifft, so könnte allerdings argumentiert werden, dass Art. 110 Abs. 2 lit. d) LV einer völligen Ausschaltung der Gemeinden aus der Entscheidung über die Verleihung des Bürgerrechts an Ausländer entgegensteht. Zumindest eine Mitwirkung der Gemeinde im ordentlichen Verfahren (Art. 21 Abs. 1 Gemeindegesetz i.V.m. Art. 6 Abs. 1 lit. b) Bürgerrechtsgesetz) sollte daher weiterhin vorgesehen werden.

Insgesamt scheinen die Konsequenzen einer derartigen Neuregelung bei beiden Varianten überschaubar. Die Bedeutung des Gemeindebürgerrechts manifestiert sich heute weniger in konkreten materiellen Vorteilen als in der emotionalen Bindung einer Person an ihre Herkunftsgemeinde respektive an die Gemeinde, aus der ihre Vorfahren stammen.

Variante 2 hätte darüber hinaus verwaltungsentlastende Wirkung: Eine ersatzlose Beseitigung des Gemeindebürgerrechts würde die Differenzierung zwischen der Gemeindeversammlung und den gemäss Art. 21 Gemeindegesetz bezüglich Einbürgerungen Stimmberechtigten (die sog. Bürgerversammlung) überflüssig machen. Eine Ausstellung eines Heimatscheines wäre nicht mehr erforderlich.

Dies leitet zu der in lit. c) des Postulats gestellten Frage nach der möglichen Abschaffung des Heimatscheines über.

Der Heimatschein dient gemäss Art. 4 Abs. 1 Heimatschriftengesetz⁴⁴ als Bürgerrechtsausweis des liechtensteinischen Landesbürgers zum Nachweis der liechtensteinischen Staatsbürgerschaft gegenüber ausländischen Behörden. Er bestätigt sowohl den Besitz des Gemeindebürgerrechtes als auch des Landesbürgerrechtes (Art. 4 Abs. 2 Heimatschriftengesetz). Schliesslich wird mit dem Heimatschein dem Inhaber bestätigt, dass er jederzeit nach Liechtenstein zurückkehren kann und im Lande Aufnahme findet.

Ein Nachweis der Staatsangehörigkeit einer Person, wie ihn der Heimatschein vermittelt, ist sowohl im internationalen wie auch im innerstaatlichen Rechtsverkehr gebräuchlich, wenngleich er auch nicht zwingend erforderlich scheint. Vielmehr kann ein solcher Nachweis auch durch die Vorlage eines Reisepasses⁴⁵ erbracht werden. Anzumerken ist, dass 2013 in Liechtenstein insgesamt lediglich 38 Heimatscheine ausgestellt wurden, im Jahre 2012 nur 26.⁴⁶ Dies deutet darauf hin, dass nur ein vergleichsweise kleiner Anteil der liechtensteinischen Staatsangehörigen überhaupt ihr Recht auf Ausstellung eines Heimatscheines in Anspruch nehmen und die Gemeinden von ihrem Recht gemäss Art. 4 Abs. 1 zweiter Satz Heimatschriftengesetz kaum Gebrauch machen.⁴⁷ Wie immer diese Tatsache interpretiert wird: Eine rechtliche Notwendigkeit, in einem Dokument wie dem Heimatschein auch die Eigenschaft dieser Person als Gemeindebürger zu erwähnen, besteht nicht. Der Heimatschein kann abgeschafft werden.

4. DIE BÜRGERGENOSSENSCHAFTEN

Das Postulat fragt in lit. d) nach der Prüfung der Sinnhaftigkeit der Bürgergenossenschaften. Die Bürgergenossenschaften verwalten nach derzeitigem Stand teilweise beachtliche Vermögenswerte. Inwieweit die Nutzung des früheren Gemeindegutes und nunmehrigen Genossenschaftsgutes, insbesondere der Wälder und Alpen, auf eine effiziente und wirtschaftliche Weise erfolgt, wäre von ökonomischer Seite zu beurteilen. Dazu tritt die Frage nach der gesellschaftspolitischen Sinnhaftigkeit.

⁴⁴ LGBl. 1986 Nr. 27 LR 153.0.

⁴⁵ Gemäss Art. 26 Abs. 3 Heimatschriftengesetz hat das Ausländer- und Passamt u.a. das Bürgerrecht des Antragstellers zu überprüfen. Daraus leuchtet hervor, dass im Falle der Abschaffung des Heimatscheines jedenfalls eine andere Möglichkeit geschaffen werden muss, die liechtensteinische Staatsangehörigkeit zu prüfen. Dies kann freilich auch im Wege eines zentralen Registers geschaffen werden.

⁴⁶ Diese Angaben können dem Rechenschaftsbericht der Regierung 2013, S. 281, entnommen werden (<http://www.llv.li/files/srk/Rechenschaftsbericht%202013-mit%20Landesrechnung.pdf>).

⁴⁷ Allein die Zahl der Einbürgerungen ist um ein Vielfaches höher als die Zahl der ausgestellten Heimatscheine (vgl. wiederum den Rechenschaftsbericht der Regierung 2013, S. 282).

Mit den Methoden der Rechtswissenschaft können diese Aspekte nicht beurteilt werden. Es können jedoch einige Rechtsfragen aufgezeigt werden, die sich mit der Existenz der Bürgergenossenschaften stellen. Dazu sind wiederum zunächst die Rechtsgrundlagen darzustellen und die historischen Grundlagen der Bürgergemeinschaften zu erörtern.

a) Rechtsgrundlagen

Mit dem Gesetz vom 20. März 1996 über die Bürgergenossenschaften wurden die Grundlagen für die Bildung von Bürgergenossenschaften als Körperschaften öffentlichen Rechts geschaffen. Eine Bürgergenossenschaft entsteht auf Grund eines Regelungsverfahrens nach den Art. 19 bis 26 mit der jeweiligen Gemeinde (Art. 1). Ihr Zweck ist es, in Fortführung der alten Rechte und Übungen das Genossenschaftsgut zu verwalten und zu wahren und ihren Mitgliedern Anteil an dessen Nutzung zu gewähren (Art. 2 Abs. 1).

Die recht kompliziert geregelte Mitgliedschaft in der Bürgergenossenschaft ist im Wesentlichen an die Abstammung von einem Mitglied der (vor Schaffung der Bürgergenossenschaften existierenden) Bürgergemeinde geknüpft (vgl. Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes über die Bürgergenossenschaften, das auf Art. 67 des früheren Gemeindegesetzes LGBL 1960 Nr. 2 verweist), bzw. an die Abstammung von oder Heirat mit einem Mitglied (Art. 3 Abs. 2).

In rechtliche Existenz traten die Bürgergenossenschaften erst mit dem Abschluss eines Regelungsverfahrens (Art. 19 ff.).

Eine entsprechend den Bestimmungen des Art. 20 des Gesetzes über die Bürgergenossenschaften sowohl von der Gemeinde- wie auch der Bürgerversammlung angenommene Regelung hat lediglich in Balzers, Triesen, Eschen, Mauren und Vaduz stattgefunden.⁴⁸ Planken, Triesenberg und Schellenberg⁴⁹ sowie Ruggell⁵⁰ hatten sich schon vor einer Regelung gegen die Bildung einer Bürgergenossenschaft entschieden. Die ursprünglich fünfjährige Verfallsfrist gemäss Art. 30 Abs. 1, innert der die Bürgergenossenschaften hätten errichtet werden müssen, wurde bis zum 13. Juni 2004 erstreckt.⁵¹ Massgeblich dafür waren die langwierigen Verhandlungen zwischen

⁴⁸ Marquardt, Stichwort „Bürgergenossenschaft“, in: Brunhart u.a. (Hrsg.), Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein, Bd. 1 (2013), S. 132. Auch in Gamprin-Bendern war ein Regelungsverfahren durchgeführt worden. Es war dabei von Werten von 70 bis 100 Mio. Fr. die Rede, mit denen die Bürgergenossenschaft ausgestattet worden wäre. Die Stimmberechtigten der politischen Gemeinde und die Bürgerversammlung der Bürgergemeinde lehnten die Errichtung der Bürgergenossenschaft jedoch am 2./4. April 2004 ab. (Siehe Gemeinde-info Gamprin-Bendern Nr. 1/2004 S. 12 f.). Am selben Tag lehnten auch die Stimmberechtigten der Gemeinde Schaan (ebenfalls sowohl die politische Gemeinde als auch die Bürgergemeinde) die Bildung einer Bürgergenossenschaft ab.

⁴⁹ Gemäss BuA Nr. 16./2001 S. 4 hatten sich Planken, Triesenberg und Schellenberg offenbar relativ rasch gegen eine Bürgergenossenschaft ausgesprochen. Es geht aus BuA Nr. 16./2001 jedoch nicht hervor, wie weit die Vorarbeiten für eine Auftrennung der Güter bereits gediehen waren, als der Entscheid gegen die Bürgergenossenschaften fiel.

⁵⁰ In Ruggell sprachen sich die Stimmberechtigten der politischen Gemeinde und der Bürgergemeinde bereits am 11./13. Mai 2001 gegen eine Bürgergenossenschaft aus.

⁵¹ LGBL 2001 Nr. 100 LR 141.1.

den Gemeinden und den in Entstehung begriffenen Bürgergenossenschaften.⁵² Sofern bis zu diesem Zeitpunkt eine Regelung nicht zustande gekommen war und auch kein Antrag auf Entscheidung der Regelungskommission (für den Fall, dass eine Einigung nicht zustande kam) gemäss Art. 22 gestellt wurde, fielen die Liegenschaften in das unbelastete Gemeindevermögen.⁵³ Rechte und Ansprüche auf Teilnahme an der Nutzung und Verwaltung der entsprechenden Vermögenswerte erloschen mit diesem Zeitpunkt.

Die Bildung neuer Bürgergenossenschaften ist auf der Basis der bestehenden Gesetze nicht mehr möglich.

b) Historische Herleitungen

Das Gesetz über die Bürgergenossenschaften nimmt ausdrücklich auf die „alten Rechte und Übungen“ betreffend das Genossenschaftsgut Bezug. Deren historische Herleitung wird im BuA Nr. 68/1990, der die Grundlage des erst 1996 beschlossenen Gesetzes über die Bürgergenossenschaften bildete, ausführlich dargestellt.⁵⁴ Demgemäss wurzeln diese Rechte in der jahrhundertalten Praxis der genossenschaftlichen Nutzung des Gemeindegutes (Allmenden, Alpen, Wälder), die in Selbstverwaltung der Nutzungsberechtigten erfolgte.⁵⁵ Verschiedentlich wurden zu Beginn des 19. Jahrhunderts Teile des Gemeindegutes privatisiert. Das heute so bezeichnete Genossenschaftsgut sind die Überreste der alten genossenschaftlich genutzten gemeinen Mark.⁵⁶

Mit der stärkeren Herausbildung nichtlandwirtschaftlicher Erwerbe, mit Bevölkerungszug und Bevölkerungswachstum wurde das verbleibende Gemeindegut ein zunehmend knappes Gut, was zu einer Abkapselung der das Gemeingut bewirtschaftenden Eingesessenen führte und zur Institution des Gemeindebürgerrechtes führte.⁵⁷

Dieses Gemeindebürgerrecht umfasste im Wesentlichen die verschiedenen wirtschaftlichen Nutzungsrechte am Gemeindegut.⁵⁸ Ob damit auch ein Miteigentum verbunden war, wie dies der BuA Nr. 68/1990 zum Ausdruck bringt⁵⁹, muss freilich bezweifelt werden. Das ABGB kannte zwar das Institut des Miteigentums, verstand die Ansprüche auf die Nutzung des Gemeindegutes

⁵² Schennach, Zwischen Partizipation und Exklusion?, S. 799.

⁵³ Die Bürgergenossenschaft Vaduz wurde erst 2010 gegründet, nachdem das Regelungsverfahren der Gemeinde zu keinem Einvernehmen geführt hatte und daher die Regelungskommission gemäss Art. 22 des Gesetzes über die Bürgergenossenschaften angerufen werden musste.

⁵⁴ Die Grundlage dafür bildete die Erhebung von Kühne, Untersuchung über den rechtlichen Status des Bürgernutzens (Gemeindegutes) in den liechtensteinischen Gemeinden nach Gemeindegesetz und gemeindlichen Nutzungsstatuten zur Prüfung von Notwendigkeit und Lösungen einer Neuregelung in Revision des Gemeindegesetzes über Auftrag der Fürstlichen Regierung, in: Information zur Gemeindegesetzrevision. Darstellung der Grundsatzfragen samt Beilagen. Hrsg. von der fürstlichen Regierung, bearb. von der Kommission zur Ausarbeitung von Entscheidungsgrundlagen zur Totalrevision des Gemeindegesetzes, Vaduz 1985

⁵⁵ BuA Nr. 68/1990, S. 5.

⁵⁶ BuA Nr. 68/1990, S. 14.

⁵⁷ BuA Nr. 68/1990, S. 5; vgl. auch Ospelt, Bürgerrecht, S. 149.

⁵⁸ BuA Nr. 68/1990, S. 11.

⁵⁹ BuA Nr. 68/1990, S. 11.

allerdings nicht als solches Miteigentum.⁶⁰ Zutreffend ist, dass das Gemeindegesetz von 1842 in seinem § 16 das Gemeindebürgerrecht als den „Inbegriff aller Rechte, Befugnisse und Vorzüge, welche den Gliedern einer Gemeinde eines Theils rücksichtlich des Miteigenthums und Mitgenussrechtes am Gemeinde-Vermögen und sämtlichen Gemeindevortheilen (...) zustehen“ definierte. Allerdings bleibt dieses Rechtsverständnis – sofern denn mit § 15 wirklich eine sachrechtliche Qualifikation angestrebt worden war – ein vergleichsweise kurzes Intermezzo, da das Gemeindegesetz von 1864 jedenfalls zur traditionellen Auffassung, wonach es sich beim Gemeindegut um Eigentum der Ortsgemeinde handelte, zurückkehrte.⁶¹ § 13 des Gemeindegesetzes 1864⁶² sprach hinsichtlich des Gemeindebürgerrechtes nur noch von einem „Mitgenussrecht“ am Gemeindevermögen, nicht mehr aber von einem Miteigentum, und stellte in § 74 klar: „Das gesamte Gemeindevermögen ist Eigenthum der Ortsgemeinde als solcher, nicht der jeweiligen Bürger, welchen nur das Recht der Nutzniessung desselben nach Massstab ihrer Verhältnisse zur Gemeinde in der oben auseinandergesetzten Art zukommt.“ Diese Rechtslage entsprach auch im Wesentlichen jener in den österreichischen Ländern.⁶³

Das Auseinanderklaffen von politischer Gemeinde und Bürgergemeinde wurde im Verlauf des 19. Jahrhunderts in Liechtenstein – aber keineswegs nur hier – ein Problem, dem die jeweiligen Gemeindegesetze nicht Herr wurden, da die Stellung der alteingesessenen Bürger sowohl in der politischen Gemeinde als auch in der Bürgergemeinde sehr stark war und sie kein Interesse an der Besserstellung der nicht nutzungsberechtigten Hintersassen hatten. Wie der BuA Nr. 68/1990 ausführt, wurden die politische Gemeinde und die Bürgergemeinde immer wieder vermischt. Die Gemeindegesetze von 1864 und 1959 gehen zwar vom Bestehen verschiedener rechtlicher Körperschaften (Bürgergemeinde – politische Gemeinde) aus, halten diese aber nicht klar auseinander.⁶⁴

Mit dem geltenden Gesetz über die Bürgergenossenschaften und dem neuen Gemeindegesetz wurden die beiden öffentlich-rechtlichen Körperschaften entflochten.

⁶⁰ In diesem Sinne auch Marquardt, Stichwort „Gemeindegut“, in: Brunhart u.a. (Hrsg.), Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein, Bd. 1 (2013), S. 284; Bussjäger, Ein Gesetz über das Gemeindegut für Vorarlberg!, Montfort 1998/2, S. 150.

⁶¹ Marquardt, Gemeindegut, S. 284.

⁶² LGBl. 1864 Nr. 4.

⁶³ Vgl. § 63 der Vorarlberger Gemeindeordnung 1864: „In Bezug auf das Recht und das Mass der Theilnahme an den Nutzungen des Gemeindegutes ist sich nach der bisher giltigen Übung zu benehmen, mit der Beschränkung jedoch, dass, sofern nicht spezielle Rechtstitel Ausnahmen begründen, kein zum Bezuge berechtigtes Gemeindegutmitglied aus dem Gemeindegute einen grösseren Nutzen ziehe, als zur Deckung seines Haus- und Gutsbedarfes nothwendig ist.“ Siehe auch Bussjäger, Ein Gesetz über das Gemeindegut für Vorarlberg!, S. 150.

⁶⁴ Vgl. Schennach, Zwischen Partizipation und Exklusion?, S. 797 f.

c) Verfassungsrechtliche Aspekte im Zusammenhang mit den Bürgergenossenschaften

Die Verfassung erwähnt die Bürgergenossenschaften an keiner Stelle. Das Rechtsinstitut steht weitgehend zur Disposition des Gesetzgebers, was freilich nicht bedeutet, dass diese unbeschränkt ist.

Der Gesetzgeber hat wie dargestellt mit der mit dem Gesetz über die Bürgergenossenschaften im Jahre 1996 vorgenommenen Entflechtung die Bürgergenossenschaften als öffentlich-rechtliche Körperschaften eingerichtet und sie zu Eigentümern desjenigen Teils des früheren Gemeindegutes gemacht, der als Genossenschaftsgut ausgeschieden worden war.

Der Staatsgerichtshof gesteht öffentlich-rechtlichen Körperschaften zwar nur ausnahmsweise eine geschützte Grundrechtsposition zu, aber immerhin dann, wenn sie in einer solchen (in Betracht kommt hier die verfassungsgesetzlich geschützte Eigentumsgarantie gemäss Art. 34 LV) wie jeder Private von einem angefochtenen Hoheitsakt betroffen sein können.⁶⁵ Dies liegt nach der Judikatur dann vor, wenn die Körperschaft nicht selbst hoheitlich tätig ist, sondern sogenannte Privatwirtschaftsverwaltung ausübt.⁶⁶ Soweit die Bürgergenossenschaft ihre Eigentumsrechte ausübt, ist sie jedenfalls nicht hoheitlich tätig, was den Schluss zulässt, dass sich die Bürgergenossenschaft durchaus auf die Eigentumsgarantie berufen kann.⁶⁷

Eingriffe in die Eigentumsgarantie sind nach ständiger Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes nur zulässig, wenn sie über eine gesetzliche Grundlage verfügen, im öffentlichen Interesse liegen, verhältnismässig sind und den Kerngehalt des Grundrechts nicht antasten.⁶⁸

An dieser verfassungsrechtlich geschützten Position ändert auch der Umstand nichts, dass die Bürgergenossenschaften erst 1996 eingerichtet wurden.⁶⁹

Ein anderer verfassungsrechtlicher Aspekt ist allerdings, dass insbesondere unter dem Blickwinkel veränderter gesellschaftlicher und ökonomischer Rahmenbedingungen eine Differenzierung zwischen Landesbürgern, nämlich solchen, die als Mitglieder von Bürgergenossenschaften bestimmte Nutzungsrechte besitzen, und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist, unter dem Gleichheitsaspekt durchaus kritisch zu sehen ist.

⁶⁵ Vgl. Vallender/Vogt, Eigentumsgarantie, in: Kley/Vallender (Hrsg.), Grundrechtspraxis in Liechtenstein (2012), S. 706, Rz 30.

⁶⁶ Vgl. StGH 2006/11, Erw. 2.1.

⁶⁷ Eine andere Beurteilung ergibt sich insoweit, als die Bürgergenossenschaft rechtsverbindliche Reglemente erlässt oder individuelle Entscheidungen gegenüber ihren Mitgliedern fällt (vgl. auch die Bestimmungen über die Aufsicht über die Bürgergenossenschaft gemäss Art. 27 und 28 des Gesetzes über die Bürgergenossenschaften).

⁶⁸ Vallender/Vogt, Eigentumsgarantie, S. 712, Rz 42 ff. mit weiteren Nachweisen.

⁶⁹ Nicht weiter vertieft wird die Frage, ob auch die Mitglieder der Bürgergenossenschaften, die zwar nicht Miteigentümer, aber Nutzungsberechtigte sind, über eigentümerähnliche Positionen verfügen. Entscheidend wird sein, ob diese Ansprüche zu den „wohlerworbenen Rechten des öffentlichen Rechts“ zählen, zu welchen vermögenswerte Ansprüche des Bürgers gegenüber dem Staat gehören, die sich durch ihre besondere Rechtsbeständigkeit auszeichnen (vgl. Vallender/Vogt, Eigentumsgarantie, Rz 26).

Der grundsätzlich verfassungsgesetzlich geschützten Eigentümerposition der Bürgergenossenschaften ist daher die Differenzierung von Nutzungsberechtigten und Nicht-Nutzungsberechtigten entgegenzuhalten. Letzteres ist vor allem dort verfassungsrechtlich problematisch, wo die Ansprüche der Genossenschaftsmitglieder über die land- und forstwirtschaftliche Nutzung, das historische Substrat der Bürgergenossenschaften, hinausgehen, wie etwa bei der Zuweisung von Bauland.⁷⁰

5. ZUSAMMENFASSUNG

Zusammenfassend ist zum Postulat Stellung zu nehmen wie folgt:

1. Die Institution des Gemeindebürgerrechtes kann überdacht werden. Einer Vereinfachung in dem Sinne, dass das Gemeindebürgerrecht an den Wohnsitz in einer Gemeinde gekoppelt wird (lit. a) des Postulats) stehen keine verfassungsrechtlichen Schranken entgegen. Im Falle seiner gänzlichen Abschaffung (lit. b) des Postulats) stellt sich allerdings die Frage nach der Konformität mit Art. 110 Abs. 1 lit. d) LV, der der Gemeinde zumindest ein Mitwirkungsrecht bei der Aufnahme von Ausländern in das Bürgerrecht garantieren dürfte.⁷¹ Unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitssatzes wären beide Optionen gegenüber dem derzeitigen Rechtszustand sogar vorzuziehen. Die gänzliche Abschaffung des Gemeindebürgerrechtes würde zudem eine gewisse Verwaltungsvereinfachung bewirken.
2. Zu prüfen ist allerdings, welche weiteren Anpassungen in rechtlicher Hinsicht nach einer solchen grundsätzlichen Änderung vorzunehmen wären. Im Bereich der Landesrechtsordnung wären die erforderlichen Anpassungen gering. Die Reglemente der Gemeinden müssten hingegen noch sorgfältig analysiert werden.
3. Der Heimatschein ist ebenfalls zu überdenken. Eine ersatzlose Beseitigung ist rechtlich möglich. Es muss lediglich sichergestellt werden, dass die Landesbürgerinnen und Landesbürger ihre Staatsangehörigkeit nachweisen können.
4. Die Sinnhaftigkeit der Bürgergenossenschaften kann durch eine rechtliche Beurteilung allein nicht entschieden werden. Zu beachten ist, dass sich die vorhandenen Bürgergenossenschaften in einer grundsätzlich geschützten Eigentümerposition befinden. Andererseits sind unter dem Gleichheitsaspekt Bevorzugungen von Genossenschaftsmitgliedern abseits von land- und forstwirtschaftlichen Nutzungsansprüchen kritisch zu sehen.

⁷⁰ Dies gilt ungeachtet des Umstandes, dass gemäss Art. 5 Abs. 6 des Gesetzes über die Bürgergenossenschaft Grundstücke lediglich im Baurecht überlassen werden dürfen.

⁷¹ In diesem Zusammenhang wird angeregt, die bestehende Regelung hinsichtlich der Aufnahme von Ausländern in den Verband der Staatsangehörigen durch Abstimmung in der Gemeinde (Art. 110 Abs. 1 lit. d) LV i.V.m. Art. 21 Gemeindegesetz) auf ihre rechtspolitische Sinnhaftigkeit zu hinterfragen.