



LIECHTENSTEIN-INSTITUT

Liechtenstein-Institut (Hg.)

# GEMEINDEN – GESCHICHTE, ENTWICKLUNG, BEDEUTUNG

BEITRÄGE 45/2019

Liechtenstein-Institut (Hg.)

## Gemeinden – Geschichte, Entwicklung, Bedeutung

Beiträge Liechtenstein-Institut  
45/2019

Liechtenstein-Institut (Hg.): Gemeinden – Geschichte, Entwicklung, Bedeutung  
Beiträge Liechtenstein-Institut 45/2019

Redaktion: Patricia M. Schiess Rütimann

© Liechtenstein-Institut, Bendern  
September 2019

Liechtenstein-Institut  
St. Luziweg 2  
9487 Bendern  
Liechtenstein  
T +423 / 373 30 22  
[info@liechtenstein-institut.li](mailto:info@liechtenstein-institut.li)  
[www.liechtenstein-institut.li](http://www.liechtenstein-institut.li)

# INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung .....	5
<i>Patricia M. Schiess Rütimann</i>	
Die vormoderne Gemeinde in Vaduz und Schellenberg.....	11
<i>Fabian Frommelt</i>	
Kommunale Entwicklung von 1808 bis 1921. Gemeindeorganisation, Kompetenzen und gelebte Praxis .....	47
<i>Paul Vogt</i>	
Ist das liechtensteinische Gemeindebürgerrecht noch zeitgemäss? .....	61
<i>Martina Sochin D'Elia</i>	
Die Kompetenzen der Gemeinden bei der Verleihung des Staatsbürgerrechts. Ein Rechtsvergleich zwischen Liechtenstein und der Schweiz .....	83
<i>Patricia M. Schiess Rütimann</i>	
Liechtensteins Gemeinde- und Landesfinanzen unter besonderer Berücksichtigung von Steuerwettbewerb und Gemeindeautonomie .....	103
<i>Andreas Brunhart</i>	
Gemeindekooperationen in Liechtenstein und in Vorarlberg. Rechtsgrundlagen und Vergleich .....	135
<i>Peter Bussjäger</i>	
Autorinnen und Autoren .....	149



# EINLEITUNG

Patricia M. Schiess Rütimann

Im November 2016 lud das Liechtenstein-Institut die Öffentlichkeit zur interdisziplinären Vortragsreihe «Gemeinden – Geschichte, Entwicklung, Bedeutung» ein. An vier Abenden wurden ausgewählte Fragestellungen zu den Gemeinden Liechtensteins aus historischer, politikwissenschaftlicher, volkswirtschaftlicher und rechtlicher Sicht beleuchtet.

Die Vorträge bilden die Grundlage für die im vorliegenden Band versammelten Texte. Diese vertiefen die Fragestellung und ermöglichen durch die Angabe der Belege den Austausch innerhalb der Wissenschaft. Dieser Diskurs kann und soll grenzüberschreitend erfolgen, nehmen doch die Beiträge Bezug auf Daten aus verschiedenen europäischen Staaten und auf das Recht in Österreich und der Schweiz.

Die Beiträge zeigen die gesamte Bandbreite der am Liechtenstein-Institut vertretenen Fachrichtungen (Geschichte, Politik, Recht, Wirtschaft) auf. Der unterschiedliche Zugang erweitert den Blick auf die Gemeinden, ihre Entwicklung, Stellung und Aufgaben.

## 1. Die liechtensteinischen Gemeinden – lebendige Gebilde

Das Verhältnis zwischen Land und Gemeinden stellt ein zentrales Element des politischen Systems dar und ist deshalb immer wieder zu justieren. Es gilt bei der Verteilung der Kompetenzen und der Regelung der Finanzierung der auf den verschiedenen Ebenen und durch unterschiedliche Akteure wahrgenommenen Aufgaben immer wieder austarierte Lösungen zu finden. Nicht zuletzt wegen der unterschiedlichen Grösse und Lage der Gemeinden und der grossen Unterschiede ihrer Steuerkraft.

Wird Landesrecht revidiert, zeitigt dies in vielen Fällen Auswirkungen auf die Gemeinden. Diskussionen über eine stärkere Vertretung von Frauen in der Politik – um nur ein Beispiel aus dem Bereich der politischen Rechte zu nennen – werden mit Vorteil für die Ebene Land und die Gemeindewahlen geführt. Für viele weitere Themenbereiche gilt dasselbe.

Immer wieder sind die Gemeinden aufgefordert, in enger Zusammenarbeit untereinander – und je nach Thema auch mit Vertreterinnen und Vertretern des Landes zusammen – nach Lösungen zu suchen. Insbesondere wenn es um die räumliche Entwicklung des Landes geht oder geeignete Standorte für neue Einrichtungen gesucht werden.

## 2. Die liechtensteinischen Gemeinden – ein vielschichtiger Forschungsgegenstand

Mit der vorliegenden Publikation widmet sich das Liechtenstein-Institut nicht zum ersten Mal den Gemeinden Liechtensteins. Vielmehr waren die direkte Demokratie auf Gemeindeebene,<sup>1</sup> die politischen Rechte in den Gemeinden<sup>2</sup> und spezifisch die Gemeinderatswahlen,<sup>3</sup> die

1 Wilfried Marxer, Direkte Demokratie in Liechtenstein. Entwicklung, Regelungen, Praxis, Liechtenstein Politische Schriften 60, BERN 2018, S. 335 ff.

2 Patricia M. Schiess Rütimann, Art. 111 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, BERN 2016, [verfassung.li](http://verfassung.li) (Stand: 14. Januar 2016, zuletzt abgerufen am: 17. Juli 2019).

3 Wilfried Marxer, Gemeindewahlen seit 1975 und Vorschau 2019. Stand: 18. März 2019, BERN 2019; Wilfried Marxer, Gemeinderatswahlen 2011: Probleme der Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten, Arbeits-

Herausforderungen bei der Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten,<sup>4</sup> die rechtliche Struktur der Gemeinden,<sup>5</sup> die Bürgergenossenschaften<sup>6</sup> sowie die Zusammenarbeit von liechtensteinischen Gemeinden mit Gemeinden jenseits der Staatsgrenze<sup>7</sup> Gegenstand von Untersuchungen, die am Liechtenstein-Institut durchgeführt wurden. Ebenso haben sich Forschende des Instituts in allgemeiner Weise mit der öffentlichen Aufgabenerfüllung<sup>8</sup> oder mit einzelnen Aufgaben beschäftigt, welche die Gemeinden erledigen, insbesondere mit der durch die Gemeinden erfolgenden Finanzierung der katholischen Kirche und ihrer Geistlichen,<sup>9</sup> mit der Wohnsituation der älteren Bevölkerung<sup>10</sup> und den rechtlichen Aspekten des Armenwesens.<sup>11</sup> Auch das liechtensteinische Bürgerrecht war bereits Gegenstand von wissenschaftlichen Studien, sowohl aus historischer<sup>12</sup> als auch aus rechtlicher Warte.<sup>13</sup> Mit dem Wunsch nach Eigenständigkeit Schellenbergs hatte sich eine Publikation zum frühen 18. Jahrhundert befasst.<sup>14</sup> Zudem findet sich eine aktuelle Zusammenstellung von Wirtschafts- und Finanzdaten Liechtensteins.<sup>15</sup> Darunter sind Datenreihen zu Einnahmen, Ausgaben, Finanzierungssaldo und Reinvermögen der Gemeinden und des Landes. Sie ermöglichen einen Vergleich zwischen den Gemeinden und zwischen den Gemeinden und dem Land. Eine Zusammenstellung des frei verfügbaren Einkommens in allen Liechtensteiner Gemeinden sowie ausgewählten Gemeinden der Schweiz ist ebenfalls auf aktuellem Stand.<sup>16</sup>

Zu verschiedenen Aspekten der liechtensteinischen Gemeinden haben in den letzten Jahren auch andere Forscherinnen und Forscher publiziert. So erfolgten zahlreiche historische Abhandlungen im Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechten-

- 
- papiere Liechtenstein-Institut 31, Bendern 2011, und Linda Märk-Rohrer, Frauen und politische Parteien in Liechtenstein. Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut 48, Bendern 2014.
- 4 Wilfried Marxer, Gemeinderatswahlen 2011: Probleme der Rekrutierung von Kandidatinnen und Kandidaten, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut 31, Bendern 2011.
- 5 Job von Nell, Die politischen Gemeinden im Fürstentum Liechtenstein, Liechtenstein Politische Schriften 12, Vaduz 1987; Patricia M. Schiess Rütimann, Die historische Entwicklung des liechtensteinischen Gemeinde-rechts, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut 50, Bendern 2015; Patricia M. Schiess Rütimann, Art. 110 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendern 2016, verfassung.li (Stand: 14. Januar 2016, zuletzt abgerufen am: 17. Juli 2019).
- 6 Herbert Wille, Die Bürgergenossenschaft, Balzner Neujahrsblätter 1999, S. 19–22.
- 7 Martin Salomon, Liechtenstein und die grenzüberschreitende Kooperation im Alpenrheintal, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut 32, Bendern 2012.
- 8 Manfred Gantner/Johann Eibl, Öffentliche Aufgabenerfüllung im Kleinstaat. Das Beispiel Fürstentum Liechtenstein, Liechtenstein Politische Schriften 28, Vaduz 1999.
- 9 Herbert Wille, Die kommunale Kirchenfinanzierung – Geschichte und Grundlagen. In: Liechtenstein-Institut, Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hg.): Geschichte erforschen – Geschichte vermitteln. Festschrift zum 75. Geburtstag von Peter Geiger und Rupert Quaderer, Liechtenstein Politische Schriften 59, Schaan 2017, S. 105–128.
- 10 Wilfried Marxer, Wohnen und Leben im Alter. Ergebnisse einer Meinungsumfrage in den Gemeinden Ruggell, Gamprin-Bendern und Schellenberg in der Bevölkerungsgruppe 50+. LI Aktuell 4/2015, Bendern 2015.
- 11 Patricia M. Schiess Rütimann, Art. 25 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendern 2016, verfassung.li (Stand: 14. Januar 2016, zuletzt abgerufen am: 17. Juli 2019).
- 12 Martina Sochin D’Elia, Doppelte Staatsbürgerschaft im Kleinstaat. Das Beispiel Liechtenstein, Europa Ethnica 1/2 2019, S. 47–49; Martina Sochin D’Elia, Das liechtensteinische Bürgerrecht in Geschichte und Gegenwart, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut 45, Bendern 2014; Martina Sochin D’Elia/Andreas Brunhart, Zukunft Doppelbürgerschaft? Eine Diskussionsgrundlage, Bendern (LI Focus 1/2018).
- 13 Peter Bussjäger, Stellungnahme zum Postulat betreffend die Bedeutung und Sinnhaftigkeit des Gemeindebürgerrechts, Bendern 2014; Patricia M. Schiess Rütimann, Art. 30 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendern 2016, verfassung.li (Stand: 20. Januar 2016, zuletzt abgerufen am: 17. Juli 2019).
- 14 Fabian Frommelt, Vereinigt wider Willen. Der Schellenberger Galgenstreit 1722 und die Opposition gegen die Vereinigung von 1719, in: Liechtensteinisches Landesmuseum (Hg.): 300 Jahre Fürstentum Liechtenstein. 1719–2019, Vaduz 2019, S. 140–147.
- 15 Andreas Brunhart, Wirtschafts- und Finanzdaten zu Liechtenstein. Datenstand: 30. Mai 2019, herausgegeben von der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Vaduz Juni 2019.
- 16 Andreas Brunhart/Berno Büchel, Das verfügbare Einkommen in Liechtenstein im Vergleich mit der Schweiz. Studie im Auftrag der liechtensteinischen Regierung, Bendern 2016.

stein. Zu nennen sind aus jüngster Zeit insbesondere eine eingehende Abhandlung über das Schaaner Armenhaus<sup>17</sup> und eine Präsentation des Jahrzeitbuchs von Eschen, die einen Einblick in die religiöse Praxis des ausgehenden Mittelalters gewährt.<sup>18</sup> Im mittlerweile online zugänglichen Historischen Lexikon des Fürstentums Liechtenstein eHLFL<sup>19</sup> findet sich zu jeder Gemeinde ein ausführlicher Beitrag. Hervorzuheben ist auch das vom Historischen Verein verantwortete Forschungsprojekt «Einbürgerungsnormen und Einbürgerungspraxis in Liechtenstein vom 19. bis ins 21. Jahrhundert».<sup>20</sup>

Besondere Aufmerksamkeit zogen Fragen der Finanzierung und Effizienz auf sich. Kersten Kellermann und Carsten-Henning Schlag stellten für die Jahre 1975 bis 2009 fest, dass der Anteil der Ausgaben des Landes an den Gesamtausgaben aller öffentlichen Haushalte für die ordentliche Staatstätigkeit nach 2004 deutlich zugenommen hatte. Nur für Umwelt und Raumordnung sowie Kultur und Freizeit waren die Ausgabenanteile der Gemeinden höher als die des Landes.<sup>21</sup> Die Stiftung Zukunft.li stellt in der Studie «Finanzausgleich – Argumente für eine Neuausrichtung»<sup>22</sup> das heute geltende Finanzausgleichssystem dar. Kritisiert wird dabei insbesondere, dass bezüglich verschiedener Aufgaben aus dem Bereich Soziales und Bildung eine Mischfinanzierung zwischen Land und Gemeinden besteht und die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung nicht in derselben Hand liegen.<sup>23</sup> In einer weiteren Studie untersucht die Stiftung Zukunft.li das Effizienzpotenzial der Gemeinden und greift dabei das Thema Aufgabenentflechtung nochmals auf. Zudem geht sie auf die verschiedenen Formen der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden ein.<sup>24</sup> Weitere Studien zu den Gemeinden der letzten Jahre widmen sich sozialpolitischen Fragen wie zum Beispiel die Untersuchung «Wohnen und Leben im Alter in Liechtenstein».<sup>25</sup>

Ein wichtiges Anliegen der hier veröffentlichten Beiträge ist neben dem Generieren neuer Daten die Erschliessung von Quellen und bereits früher erhobenen Daten sowie der einschlägigen Literatur aus Liechtenstein und dem Ausland. Damit erfolgt eine Einbettung der in Liechtenstein angetroffenen Situation in den internationalen wissenschaftlichen Diskurs.

### 3. Die Beiträge in diesem Sammelband

Dieser Sammelband beginnt mit historischen Ausführungen zu den Gemeinden Liechtensteins. Der Beitrag von *Fabian Frommelt* «Die vormoderne Gemeinde in Vaduz und Schellenberg» (S. 11–45) deckt die Zeit bis zum Inkrafttreten der Dienstinstruktion für Landvogt

- 
- 17 David-Johannes Buj-Reitze, Das Schaaner Armenhaus. Funktions- und Wirkungsweise im Spannungsfeld von Fürsorge und Disziplinierung. In: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 117, Vaduz 2018, S. 9–29.
- 18 Jakob Kuratli Hüebli, Das Jahrzeitbuch von Eschen. Erinnerung stiften in der mittelalterlichen Dorfgemeinschaft. In: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 112, Vaduz 2013, S. 69–98.
- 19 <https://historisches-lexikon.li/>.
- 20 Regula Argast, Einbürgerungen in Liechtenstein vom 19. bis ins 21. Jahrhundert. Schlussbericht, Vaduz 2012; Klaus Biedermann, «Aus Überzeugung, dass er der Gemeinde von grossem Nutzen seyn werde». Einbürgerungen in Liechtenstein im Spannungsfeld von Staat und Gemeinden 1809–1918, Vaduz 2012; Veronika Marxer, Vom Bürgerrechtskauf zur Integration. Einbürgerungsnormen und Einbürgerungspraxis in Liechtenstein 1945–2008, Vaduz 2012; Nicole Schwalbach, Finanzeinbürgerungen in Liechtenstein 1920–1955, Vaduz 2012.
- 21 Kersten Kellermann/Carsten-Henning Schlag, Small, Smart, Special: Der Mikrostaat Liechtenstein und sein Budget, KOFL Working Paper Nr. 13, Vaduz, September 2012, S. 9 f.
- 22 Thomas Lorenz/Peter Eisenhut, Finanzausgleich – Argumente für eine Neuausrichtung, Ruggell 2016.
- 23 Siehe hierzu bereits Patricia M. Schiess Rütimann, Art. 25 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendern 2016, [verfassung.li](http://verfassung.li) (Stand: 14. Januar 2016, zuletzt abgerufen am: 17. Juli 2019).
- 24 Thomas Lorenz/Peter Beck, Effizienzpotenzial der Gemeinden – Aufgabenerfüllung im Spannungsfeld zwischen Autonomie und Fusion, Ruggell 2018.
- 25 Rainer Gopp/Manfred Batliner/Lena Krieten, Wohnen und Leben im Alter in Liechtenstein. Herausforderungen der Gegenwart. Handlungsempfehlungen für die Zukunft, Studie im Auftrag der MAIORES Stiftung sowie der CARITATIS Stiftung, Vaduz 2016.

Josef Schuppler am 1. Januar 1809 ab. Mit der Dienstinstruktion wurden die kommunalen Verbände in den neu entstehenden Staat eingeordnet. Sie verloren dabei ihre Autonomierechte weitgehend.

Fabian Frommelt plädiert dafür, den 1. Januar 1809 als Bruch in der Entwicklung der Gemeinde zu verstehen, aber nicht als deren «Geburtstag»: Nicht nur die «Dorfgenossenschaft» und die «Nachbarschaft» reichen bis ins Spätmittelalter zurück, sondern auch die kommunale Tradition der in den Quellen vielfach bezeugten «(Dorf-)Gemeinde». Deren Anfänge sucht der Beitrag – in Rückweisung der in der liechtensteinischen Literatur noch immer gängigen Markgenossenschaftstheorie – in einem multikausalen Ansatz, der vor allem auf den hoch- und spätmittelalterlichen Wandel der Grundherrschaft und der Hofgenossenschaft abstellt. Die Weiterentwicklung der Dorfgenossenschaft zur Dorfgemeinde erfolgte im 14. und 15. Jahrhundert, wobei die Begriffe «genoss» und «gemeind» von den Zeitgenossen vielfach parallel verwendet wurden. Generell meint Dorfgemeinde den mit Rechtspersönlichkeit ausgestatteten, auf das Dorf bezogenen Siedlungsverband. Er verfügte über Satzungshoheit und konnte Eigentum erwerben. In Grenz-, Nutzungs- und Wuhrkonflikten traten die Gemeinden selbstständig vor Gericht auf. Feld und Allmende, Wald und Alp waren die wichtigsten Bereiche, in denen sie Recht setzten. In den Dorfordnungen des 16. bis 18. Jahrhunderts ging es meist um den Gemeindeboden, den Einkauf in den Gemeindenuetzen oder das Gemeinwerk (also z.B. Wuhrarbeiten). Dabei übten die Gemeinden zur Erfüllung ihrer Aufgaben auch Zwang aus.

Das Tätigkeitsfeld der vormodernen Gemeinden erstreckte sich über die dörfliche Ressourcennutzung hinaus auch auf die Verwaltung des Kirchenvermögens, die Armenfürsorge und die Schule. Auch wird die schwierige Situation all derjenigen Einwohner angesprochen, die nicht voll zur Gemeinde gehörten und damit keinen Zugang zu den ökonomischen Ressourcen (Weide- und Holznutzungsrechte, Zugang zum ausgeteilten Gemeindeboden) hatten – eine Problematik, die allerdings mit dem Entstehen der modernen, «politischen» Gemeinde 1809 noch keineswegs gelöst war.

*Paul Vogts* Analyse der Organisation sowie der Aufgaben der Gemeinden setzt im Jahr 1806 ein, mit der Aufnahme Liechtensteins in den Rheinbund. In seinem Beitrag «Kommunale Entwicklung von 1808 bis 1921 – Gemeindeorganisation, Kompetenzen und gelebte Praxis» (S. 47–59) schildert er, wie die Dienstinstruktion von 1808 den Geist des Absolutismus atmet. Sie unterscheidet nicht zwischen Staat und Gemeinden, weist letzteren keine eigenen Kompetenzen zu. Neben der Dienstinstruktion, der Gerichtsinstruktion von 1810 aus dem Gemeindearchiv Vaduz, Regelungen in der Verfassung von 1818 und dem Gemeindegesetz von 1842 analysiert Paul Vogt auch die Spezialgesetze über die Schule von 1822, 1827, 1859 und 1864. Diese auferlegten den Gemeinden nämlich weit reichende finanzielle Verpflichtungen.

Spannend sind die Widersprüche, die Paul Vogt herausarbeitet, wenn er die Gemeindeversammlung gemäss Gemeindegesetz von 1842 schildert und gleichzeitig hervorhebt, dass das Oberamt jede einzelne Versammlung genehmigen musste. Zudem weist er auch darauf hin, dass die im Gemeindegesetz von 1842 vorgesehene Besserstellung der Hintersassen toter Buchstabe blieb. Ebenso klafften Recht und Wirklichkeit bei der Betreuung armer Menschen auseinander. Die Gemeinden kamen ihren Verpflichtungen aus der Verordnung über das Armenwesen von 1845 nicht nach und sträubten sich gegen das Armengesetz von 1869. Beim Erlass des Gemeindegesetzes von 1864 waren vor allem die für die Hintersassen vorgesehenen Erleichterungen bekämpft worden.

Auch im dritten und vierten Beitrag geht es um Eingriffe in Kompetenzen der Gemeinden. Liechtenstein und die Schweiz sind die einzigen Staaten, die zusätzlich zum Staatsbürgerrecht ein Gemeindebürgerrecht kennen. Gemeinde- und Staatsbürgerrecht sind so

miteinander verknüpft, dass der Erwerb des Bürgerrechts einer Gemeinde Voraussetzung für die Staatsbürgerschaft ist.

*Martina Sochin D'Elia* zeichnet in ihrem Beitrag «Ist das liechtensteinische Gemeindebürgerrecht noch zeitgemäss?» (S. 61–81) nach, dass sich der Personenkreis mit Anspruch auf das liechtensteinische Bürgerrecht in den vergangenen Jahrzehnten stetig erweiterte. Zurückzuführen ist dies auf die seit 1974 schrittweise erfolgte bürgerrechtliche Gleichstellung der liechtensteinischen Frauen. Mit den Gesetzesänderungen ging eine Schmälerung des Wirkungsbereiches der Gemeinden einher. Immer mehr Ausländerinnen und Ausländer sind nicht mehr auf eine ordentliche Einbürgerung angewiesen, sondern profitieren vom erleichterten Verfahren. In diesem verfügen die Gemeinden über keine Kompetenzen. Entsprechend wehrten sie sich gegen die Einschränkung ihrer Befugnisse.

Da keine Statistik über die abgelehnten Einbürgerungsgesuche geführt wird, hat *Martina Sochin D'Elia* selber Zahlen für die Jahre 2012 bis 2016 ermittelt. Von den 71 Personen, die ein ordentliches Einbürgerungsverfahren durchliefen, wurden 57 eingebürgert. Männer wurden eher abgelehnt als Frauen. Ebenso spielte die Herkunft der Gesuchstellenden eine Rolle.

Der Beitrag von *Patricia Schiess* untersucht die Kompetenzen der Gemeinden im ordentlichen Einbürgerungsverfahren, und zwar für Liechtenstein und die Schweiz. Seit das Bundesgericht 2003 die Einbürgerung als Akt der Rechtsanwendung qualifizierte, kam es zu Gesetzesrevisionen in Bund und Kantonen sowie zu einer Reihe von Urteilen, welche die Ausgestaltung der Verfahren und die von den Gemeinden verlangten Einbürgerungsvoraussetzungen kontrollierten. Es obliegt den Kantonen (welche diese Aufgabe den Gemeinden überlassen dürfen), die Integration der Gesuchsteller festzustellen. Gemäss der Autorin wäre es nicht sinnvoll, wenn in Liechtenstein die Gemeinden die Integration prüfen würden. Dies würde nämlich eine unterschiedliche Praxis der einzelnen Gemeinden begünstigen.

Die Liechtensteiner Gemeinden sind zu einem rechtsstaatlich korrekten Verfahren und zur Achtung der Grundrechte der Gesuchsteller verpflichtet. Die Stimmberechtigten müssen die Gesuche rechtsgleich, diskriminierungs- und willkürfrei beurteilen. Solange ihr Entscheid ohne vorherige Diskussion in geheimer Abstimmung an der Urne gefällt wird, kann dies niemand nachprüfen. Seit 2003 ist deshalb ein solches Verfahren in der Schweiz nicht mehr zulässig, wie der Beitrag «Die Kompetenzen der Gemeinden bei der Verleihung des Staatsbürgerrechts» (S. 83–101) ausführt.

Um beantworten zu können, ob es sinnvoll wäre, den Gemeinden mehr Steuerwettbewerb zu ermöglichen, und ob Gemeindefusionen ökonomisch von Vorteil wären, bietet *Andreas Brunhart* in seinem Beitrag «Liechtensteins Gemeinde- und Landesfinanzen unter besonderer Berücksichtigung von Steuerwettbewerb und Gemeindeautonomie» (S. 103–133) zuerst einen Überblick über die Entwicklung der Gemeindefinanzen. Er vergleicht sie mit den Landesfinanzen. Der Finanzierungsüberschuss ist bei den Gemeinden klar besser als beim Land. Alle Gemeinden verfügen über komfortable Reserven.

Es schliesst eine auf die Theorie gestützte Darlegung der ökonomischen Vor- und Nachteile des Steuerwettbewerbs an. Dieser findet aktuell nur bezüglich der Besteuerung der natürlichen Personen statt. Die Gemeinden verfügen bereits über ein hohes Ausmass an Autonomie über ihre Ausgaben. Ebenso wird aufgezeigt, dass die Steuerbelastung in Liechtenstein schon sehr tief ist. Diese und verschiedene weitere Gegebenheiten lassen *Andreas Brunhart* das Fazit ziehen, dass viele Vorteile eines Steuerwettbewerbes in Liechtenstein nur eine geringe Wirkung entfalten könnten.

Anschliessend erörtert er die Frage der optimalen Gemeindegrösse. Föderalistische Strukturen garantieren grundsätzlich eine bessere Berücksichtigung der Präferenzen der

Bevölkerung. Gleichzeitig müssen Gemeinden eine Mindestgrösse aufweisen, um Aufgaben selbstständig erfüllen zu können. In den Liechtensteiner Gemeinden kann Andreas Brunhart – nicht zuletzt wegen ihrer guten finanziellen Situation – keinen Fusionsdruck erkennen. Zudem weist er darauf hin, dass für die Antwort auf die Frage nach der optimalen Gemeindegrösse nicht nur ökonomische Faktoren entscheidend sind und den Gemeinden auch ohne Fusion diverse Kooperationsmöglichkeiten zur Verfügung stehen.

Diesen Kooperationen geht der letzte Beitrag dieses Sammelbandes – «Gemeindekooperationen in Liechtenstein und in Vorarlberg. Rechtsgrundlagen und Vergleich» (S. 135–148) – von *Peter Bussjäger* nach. Im Gemeindegesetz von 1996 findet sich eine Grundlage für Zweckverbände und die Zusammenarbeit im Bereich der Gemeindepolizei. Weitere gesetzliche Grundlagen fehlen in Liechtenstein – anders als in Österreich oder im Kanton St. Gallen.

Zweckverbände sind juristische Personen des öffentlichen Rechts. Über ihre interne Organisation schweigt das Gesetz. Gemäss Peter Bussjäger ist dies deshalb problematisch, weil durch Zweckverbände die von Verfassung und Gesetz vorgesehene Dezentralisierung überspielt wird. Überdies stellt sich die Frage nach der demokratischen Legitimation der in die Zweckverbände gewählten Vertreter. Dass das Gesetz in Liechtenstein keine weiteren Formen der Zusammenarbeit zwischen Gemeinden vorsieht, bedeutet nicht, dass solche unzulässig wären. Es finden sich denn auch privatrechtliche Vereinbarungen und informelle Absprachen.

Ergänzend stellt Peter Bussjäger die in Vorarlberg anzutreffenden Kooperationen dar (Gemeindeverbände, Verwaltungsgemeinschaften und weitere Formen der privatwirtschaftlichen Zusammenarbeit z.B. in Arbeitsgemeinschaften, Vereinen oder gemeinsamen Unternehmen). Ergänzt werden die Ausführungen mit Angaben zu den 262 Gemeindekooperationen, die im Jahr 2016 in Vorarlberg in Kraft waren. Es zeigt sich dabei, dass die Zusammenarbeit vor allem mit privatrechtlichen Übereinkommen und informellen Absprachen geregelt wird.

#### **4. Die präsentierten Erkenntnisse – Grundlage für weitere Forschung**

Verschiedene der eingangs aufgelisteten Themen wie insbesondere das Verhältnis Land – Gemeinden, die Zusammenarbeit der Gemeinden, Entwicklungen der Finanzen, der Einfluss von Gesetzesänderungen und Urteile werden in den hier zusammengetragenen Beiträgen aufgegriffen. Dabei fällt auf, wie stark die Analysen von Vergleichen profitieren. Sei es von Gegenüberstellungen der verschiedenen Gemeinden, vom Vergleich mit Schweizer Gemeinden oder Vorarlberg oder mit Daten der OECD zu einer Vielzahl von Staaten.

Damit Bürgerinnen und Bürger sowie Forscherinnen und Forscher, die an den Gemeinden und ihrer historischen Entwicklung interessiert sind oder sich für die kommunalen Finanzen, die Zusammenarbeit von Gemeinden und das Gemeindebürgerrecht interessieren, Anregungen von Liechtenstein empfangen können, ist es wichtig, die Forschungsfragen und -ergebnisse aus Liechtenstein leicht zugänglich zu präsentieren. Der vorliegende Sammelband leistet dazu einen Beitrag.

# DIE VORMODERNE GEMEINDE IN VADUZ UND SCHELLENBERG<sup>1</sup>

Fabian Frommelt

## *Abstract*

Der Begriff «Gemeinde» bezeichnete in der frühneuzeitlichen Grafschaft Vaduz und in der Herrschaft Schellenberg (ab 1719 Fürstentum Liechtenstein) zum einen die beiden überlokalen Gerichtsgemeinden Vaduz und Schellenberg, zum anderen die örtlichen Dorfgemeinden. Letztere sind Gegenstand des vorliegenden Beitrags. Die Ursprünge der Dorfgemeinde werden – alternativ zum in der liechtensteinischen Literatur vorherrschenden markgenossenschaftlichen Erklärungsmodell – in einem multikausalen, vor allem auf den hoch- und spätmittelalterlichen Wandel der Grundherrschaft abstellenden Ansatz gesucht.

Die (Dorf-)Gemeinde ist in Vaduz und Schellenberg ab dem späteren 14. und frühen 15. Jahrhundert in den Quellen fassbar. Als Gebietskörperschaft mit Rechtspersönlichkeit, Selbstverwaltungsrechten und Satzungshoheit stellte sie in der Vormoderne eine grundlegende soziale, wirtschaftliche und zunehmend auch politische Kategorie der ländlichen Gesellschaft dar. Die Gemeinden (Genossenschaften, Nachbarschaften, Kirchspiele) begegnen früh in Zusammenhang mit Gebietskäufen und -verkäufen sowie als Parteien in Nutzungs-, Grenz- und Wuhrkonflikten vor Gericht. Erste fassbare kommunale Amtsträger waren die Gemeindegewählten und die Kirchenpfleger. Später differenzierte sich das kommunale Ämterwesen stark aus. Oberstes Gemeindeorgan war die Gemeindeversammlung.

Die kommunalen Aufgaben bezogen sich primär auf die Nutzung des Gemeindebodens, der Allmenden, Wälder und Alpen. Aktiv waren die Gemeinden aber auch in der Verwaltung des Kirchenguts, der Armenfürsorge und im Schulwesen. Mit der wachsenden Bevölkerung und dem steigenden Druck auf die dörflichen Ressourcen schottete sich die Gemeinde zunehmend gegen Neuzuzüger ab, wofür sie insbesondere das Hofstattrecht und die Einkaufsteuern nutzte. Zur Durchsetzung der von ihr gesetzten Normen und zur Finanzierung ihrer Aufgaben verfügte sie über ein (begrenzt) Buss- und Besteuerungsrecht.

Die 1809 in Kraft getretene Gemeindeform wird im Beitrag nicht als Beginn oder «Geburtsstunde» der Gemeinde verstanden, wohl aber als Bruch der Gemeindeentwicklung, durch welchen die Gemeinde unter Verlust ihrer Autonomie verstaatlicht und als «politische Gemeinde» in den entstehenden Staat eingebunden wurde. Die kommunale Tradition reicht aber auch in Liechtenstein wesentlich weiter zurück, wobei die vormoderne Gemeinde, gemessen an den frühneuzeitlichen Gegebenheiten, keineswegs defizitär erscheint.

---

1 Beim vorliegenden Beitrag handelt es sich um die erweiterte Fassung eines am 8.11.2016 im Foyer des Gemeindegemeinschafts Saal gehaltenen Vortrags.

Ab dem 12./13. Jahrhundert entstanden in weiten Teilen Europas städtische und bäuerliche Gemeinden – also «Gemeinschaft[en], die auf einen Ort verdichteter Siedlung mit eigenen Formen der Verfassung bezogen» waren.<sup>2</sup> Es handelte sich um einen «personale[n] Verband mit örtlicher Radizierung und Befugnissen der Selbstregelung»,<sup>3</sup> um «Nachbarschaften mit festen Institutionen, klaren Kompetenzen und eigenen Normen»,<sup>4</sup> ja, bereits in der Frühen Neuzeit um «Gebietskörperschaften mit Selbstverwaltungsrechten».<sup>5</sup> Wesentliche Merkmale der vormodernen Gemeinde bildeten somit 1) der Charakter als körperschaftlicher Personenverband, 2) die Bezogenheit auf einen bestimmten Raum und 3) das Vorliegen von Selbstverwaltungsstrukturen. Die Existenz von (bäuerlichen) Gemeinden leitete sich nicht primär oder ausschliesslich von herrschaftlicher oder – wie bei der modernen, politischen Gemeinde – staatlicher Delegation her. Sie beruhte wenn nicht auf lokaler, bäuerlicher Selbstorganisation,<sup>6</sup> so doch auf der «Interaktion zwischen Herren und Bauern».<sup>7</sup>

Bis in die Zeit um 1800 bildete die Gemeinde, so Peter Blickle, den «primären gesellschaftlichen Organisationszusammenhang für die ganz überwiegende Mehrheit der Menschen» in Europa.<sup>8</sup> Deshalb schlug Blickle den Begriff «Kommunalismus» nicht nur als Wissenschaftsbegriff für die gemeindebasierte Selbstverwaltung von Bürgern und Bauern vor, sondern auch als Epochenbegriff für das Spätmittelalter und die Frühe Neuzeit, neben Begriffen wie «Humanismus», «Feudalismus» oder «Absolutismus».<sup>9</sup> Ob man dem im Einzelnen folgen will oder nicht:<sup>10</sup> Das Kommunalismus-Konzept hat das Bewusstsein für die Bedeutung kommunaler Organisationsformen in der Frühen Neuzeit jedenfalls geschärft.

Die Grafschaft Vaduz und die Herrschaft Schellenberg machten keine Ausnahme. Auch hier blieb die Entwicklung nicht über Jahrhunderte im Stadium der Nachbarschaft – der «Vorstufe der Gemeindebildung»<sup>11</sup> – oder der Genossenschaft stehen, auch wenn die liechtensteinische Geschichtsschreibung bisweilen diesen Eindruck vermittelte.<sup>12</sup> Auch hier wurde die Gemeinde ab dem Ende des Mittelalters zu einer zentralen Kategorie des wirtschaftlichen, sozialen und politischen Lebens. Dies soll in diesem Beitrag in drei Schritten gezeigt werden: Am Anfang steht das Ende – die Auflösung der vormodernen Gemeinde 1809 (Abschnitt 1). Abschnitt 2 widmet sich der schwierigen Frage der Gemeindegenese und Abschnitt 3 skizziert das kommunale Leben, also die Merkmale, die Organisation und die Tätigkeitsfelder der örtlichen Gemeinden (Dorfgemeinden) in Vaduz und Schellenberg vom Spätmittelalter bis zum Ende der Frühen Neuzeit.

Vorauszuschicken ist, dass sich der Quellenbegriff «*gemeind*» im Spätmittelalter und in der Frühen Neuzeit nicht nur auf die lokalen (Dorf-)Gemeinden bezog, um die es im Folgenden geht, sondern auch auf die beiden überlokalen Gerichtsgemeinden und Land-

2 Blickle, 2000, S. VII.

3 Dilcher, 1989, Sp. 1210.

4 Blickle, 2008, S. 62.

5 Fahrmeir, 2007, Sp. 990.

6 Vgl. etwa Blickle, 2000, S. 176: «Kommunalismus ist eine Hervorbringung des Standes der laboratores (Gemeiner Mann)».

7 Wunder, 1986, S. 147, 149.

8 Blickle, 2000, S. VII.

9 Blickle, 2000, S. VII; Blickle, 2007; Blickle, 2008, S. 62–88; Wunder, 1986, S. 151.

10 Blickles Kommunalismus-Konzept löste Kontroversen aus. Übernommen wurde der Begriff z.B. von Reinhard, 2002, S. 240. Eine kritische Haltung vertrat etwa Robert von Friedeburg. Friedeburg kritisierte die «Aufladung» der Gemeinde als «Organisationsform menschlichen Zusammenlebens mit Normen der Rechtsgleichheit», die Übertragung von Begriffen wie «Freiheit» und «Repräsentation» (die ihren modernen Sinn erst in der Spätaufklärung erhielten) auf «ganz anders geartete Phänomene des fünfzehnten und sechzehnten Jahrhunderts» und Blickles «Dichotomie von Kommunalismus und hierarchischer Fürstenherrschaft», bei welchen es sich, so Friedeburg, «keineswegs um einander ausschließende Pole» gehandelt habe (Friedeburg, 2000).

11 Bader, 1974, S. 52.

12 Zur Gemeindeentwicklung in Liechtenstein vgl. unter anderem Büchel, 1953; Ospelt, 1972, S. 107–114; Ospelt, 1986; Nell, 1987; Ospelt, 1999; Marquardt, 2011; Biedermann, 2012; Ospelt, 2016.

schaften, welche die ganze Grafschaft Vaduz respektive die ganze Herrschaft Schellenberg umfassten. Die jeweilige Bedeutung muss stets aus dem Kontext erschlossen werden. Die überlokalen Gerichtsgemeinden werden in diesem Beitrag ausgeklammert<sup>13</sup> bzw. nur soweit berücksichtigt, als es mit Blick auf die örtlichen (Dorf-)Gemeinden notwendig ist.

Auch die jeweils besondere Situation der einzelnen Dorfgemeinden wird nicht behandelt. So wird nicht auf die ehemals enge Verbindung von Schaan, Vaduz und Planken<sup>14</sup> oder von Eschen und Gamprin<sup>15</sup> eingegangen, auch nicht auf die Ausbildung der heutigen Gemeindegrenzen. Ausgeklammert wird die Bedeutung der verschiedenen Siedlungsstrukturen wie Dorf-, Weiler- oder Streusiedlung für die besondere Ausprägung der jeweiligen lokalen Gemeinden. Das ist vereinfachend; für lokale Differenzierungen aber ist hier nicht der Platz. Ebenfalls nicht eingegangen wird schliesslich auf die Gemeindereform von 1719 mit ihrer Neueinteilung des Landes in sechs Ämter. Sie wurde, soweit sie sich überhaupt je durchsetzen liess, nach einigen Jahren wieder zurückgenommen.<sup>16</sup>

## 1. Das Ende: Gemeindereform 1809

Die Auflösung des Alten Reiches 1806 befreite die vormaligen Reichsfürsten von den Beschränkungen durch die Reichsverfassung und vom Schutz der Landstände durch die Reichsspitze. Die zur Souveränität gelangten Rheinbund-Fürsten nutzten die neuen Freiheiten für tiefgreifende, am französischen Beispiel orientierte Reformen.<sup>17</sup> Auch Fürst Johann I. von Liechtenstein nutzte die Gelegenheit und regelte «im Stile des absoluten Monarchen» die Verhältnisse in seinem Fürstentum neu.<sup>18</sup>

Die vom Fürsten am 7. Oktober 1808 erlassene Dienstinstruktion für den Vaduzer Landvogt Josef Schuppler brachte das Ende der vormodernen Gemeinde in Liechtenstein. Die Aufhebung des «bestandenen Landesgebrauchs» und der «hergebrachten Gewohnheiten» auf den 1. Januar 1809 betraf insbesondere die jahrhundertealten Landschaften und Gerichtsgemeinden Vaduz und Schellenberg, die mitsamt ihren Organen, dem Landammann und dem Gericht, abgeschafft wurden.<sup>19</sup> Die örtlichen «Gemeinden»<sup>20</sup> (Dorfgemeinden) aber blieben nicht nur erhalten, sondern wurden enger in den entstehenden Staat eingeordnet: «Mit der Aufhebung des Landsbrauches am 1. Jänner 1809 gingen zwar manche Rechte der Nachbarschaft verloren, durch die Auflösung der Gerichtsgemeinden kamen die Dorfgemeinden aber in die neue rechtliche Stellung der politischen Gemeinde mit eigener, unmittelbar der fürstlichen Obrigkeit unterstellter Verwaltung.»<sup>21</sup> Nun wurden die Gemeinden zu «staatlichen Selbstverwaltungskörper[n]» bzw. zu «staatliche[n] Verwaltungseinheiten mit «öffentlich-rechtlichem» Charakter, ja, zu «staatliche[n] Organe[n]».<sup>22</sup> Niederschlag fand diese Neuorganisation in der als «erstes Gemeindegesetz» verstandenen «Gerichts Instruction für die Gemeinde Vaduz» vom 1. Januar 1810.<sup>23</sup> Diese Verstaatlichung der Gemeinde

13 Vgl. dazu Frommelt, 2000.

14 Vgl. dazu Ospelt, 1999; Ospelt, 2016.

15 Vgl. Schindler, 2011a; Wanger/Schindler, 2011.

16 LI LA AM 4 (10.4.1719): Dienstinstruktion für das Oberamt in Vaduz, hier Caput IV. – Vgl. dazu Kaiser, 1847, S. 507–509; Ospelt, 2010, S. 43–49; Vogt, 2019a.

17 Vgl. Fehrenbach, 1986, S. 79–89.

18 Wille, 2012, S. 1081. Vgl. dazu ausführlich Malin, 1953, ausserdem Frommelt, 2016, S. 32f.

19 LI LA RB G1/1808: Dienstinstruktion für Landvogt Josef Schuppler vom 7.10.1808, Artikel 1mo, vgl. auch Artikel 11tens und 12tens. Vgl. dazu Kaiser, 1847, S. 546–551; Malin, 1953, S. 49f., 55–58; Vogt, 1994, S. 53f.; Ospelt, 2010, S. 49–53.

20 LI LA RB G1/1808: Dienstinstruktion für Landvogt Josef Schuppler vom 7.10.1808, Artikel 13tens.

21 Ospelt, 1972, S. 109.

22 Ospelt, 1986, S. 147, 149f. – Ähnlich: Regierung des Fürstentums Liechtenstein, 1985, S. 1, 3, 5. Vgl. auch Malin, 1953, S. 30–58, bes. 57f.; Nell, 1987, S. 21–23; Marquardt, 2011; Biedermann, 2012, S. 58f.

23 GAV Gerichtsinstruktion (Gemeindegesetz) vom 1.1.1810; Ospelt, 1986, S. 150.

und die damit verbundene Verwandlung von «Selbstverwaltung in Auftragsverwaltung» entsprachen der allgemeinen Entwicklung in Europa.<sup>24</sup>

In der liechtensteinischen Literatur besteht eine gewisse Scheu, die Begriffe «Gemeinde» oder «Dorfgemeinde» schon in der Zeit vor 1809 für die lokalen, örtlichen Gemeinden zu verwenden und ihnen nicht nur nachbarschaftlich-genossenschaftlichen, sondern kommunalen Charakter zuzubilligen. Zwar hatte Josef Büchel bereits 1953 darauf hingewiesen, dass schon im 15. Jahrhundert der «Dorfgemeinde neben der Gerichtsgemeinde (Landschaft) andere Funktionen übertragen wurden, die den Charakter der politischen Gemeinde ausmachen».<sup>25</sup> Auch Alois Ospelt setzte 1972 in der oben zitierten Stelle die Existenz der «Dorfgemeinde» voraus,<sup>26</sup> bevorzugte aber später den Begriff «Nachbarschaft» oder «Dorfgenossenschaft».<sup>27</sup> Die weitere landeskundliche Literatur folgte ihm darin.<sup>28</sup> Stellte Ospelt 1972 noch fest, dass «den Nachbarschaften [...] schon früh politische Funktionen, wie die Armenfürsorge, die Aufnahme von Fremden in die Gemeinschaft, die Erhebung von Bussen, insbesondere das Recht, sich selbst Satzungen zu geben, erwachsen bzw. zuerkannt worden» waren<sup>29</sup> – also typische Merkmale der Gemeinde –, formulierte er 1986, dass «dem alten Nachbarschaftsverband (Wirtschaftsgemeinde) mit seinen genossenschaftlichen Aufgaben (Bewirtschaftung des Gemeingutes etc.) [...] nun [1809] neue politische Aufgaben übertragen [wurden], die für den Staat zu leisten waren (Steueranlage, Durchführung seuchenpolizeilicher Vorschriften u. a. m.)»<sup>30</sup> Diese terminologische und funktionale Zuordnung – «Nachbarschaft», «Dorfgenossenschaft» und «Wirtschaftsgemeinde» sowie «genossenschaftliche Aufgaben» und «Bewirtschaftung des Gemeingutes» für die Zeit vor 1809, «Gemeinde» und «politische Aufgaben» aber für die Zeit nach 1809 – betonte den Bruch von 1809 so stark, dass erst die damals entstandene «politische Gemeinde» als wirkliche, vollwertige Gemeinde anerkannt wurde. Entsprechend galt nun der 1. Januar 1809 als «Geburtstag unserer heutigen Gemeinden»<sup>31</sup> respektive als «Geburtstag der elf Gemeinden».<sup>32</sup>

Aber weder waren die genannten «neuen politischen Aufgaben» wirklich neu, wie nachfolgend im dritten Teil gezeigt wird, noch haben die Dorfgemeinden erst nun eine «eigene» Verwaltung erhalten. Ganz im Gegenteil, wie dieselben Arbeiten durchaus erwähnen: «In dieser spätabsolutistischen Staatsreform [von 1809] gingen viele dem Volk ehemals zustehende Rechte, wie z.B. die freie Wahl der Gemeindevorsteher (Richter) und die eigene Verwaltung des Gemeindevermögens, verloren».<sup>33</sup> So verdeckt das Wort «Geburtstag» die viel weiter zurückreichende Geschichte der Gemeinde, welche unter dem Begriff «*gemeind*» in den frühneuzeitlichen Quellen fast allgegenwärtig ist.<sup>34</sup>

24 Reinhard, 2002, S. 240.

25 Büchel, 1953, S. 4.

26 Ospelt, 1972, S. 109.

27 So wurde der Begriff «Dorfgemeinde» in der nahezu identischen Stelle in Ospelt, 1986, S. 149, durch «Dorfgenossenschaft» ersetzt: «Mit der [...] Auflösung der beiden Gerichtsgemeinden kamen die *Dorfgenossenschaften* in die neue rechtliche Stellung von politischen Gemeinden [...]» [Hervorhebung d. Verf.]. Auf S. 148 erwähnte Ospelt das «Eigentum am Gebiet» und die «Gebietshoheit», die Verwaltung und Rechtssetzung (Satzungsrecht) in örtlichen Angelegenheiten, das eigene Vermögen und die Rechtspersönlichkeit der «Nachbarschaft», die zwar «vermehrt politische Funktionen erhalten» habe, aber dennoch «in erster Linie» eine «Genossenschaft» und «Wirtschaftsgemeinde» gewesen sei.

28 In der jüngsten Publikation Alois Ospelts begegnet wieder der Begriff «Dorfgemeinde»: «In den verschiedenen Siedlungen des Kirchspiels [Schaan-Vaduz-Planken] bildete sich früh eine Form der Gemeinde, die sogenannte Dorfgemeinde oder Nachbarschaft.» (Ospelt, 2016, S. 46).

29 Ospelt, 1972, S. 109.

30 Ospelt, 1986, S. 149. Entsprechend in Regierung des Fürstentums Liechtenstein, 1985, S. 4, und in Nell, 1987, S. 21, wo als «neue politische Aufgaben» noch die «Rheinwuhraufsicht» und die «Waldaufsicht» genannt sind.

31 Ospelt, 1986, S. 149; Regierung des Fürstentums Liechtenstein, 1985, S. 4.

32 Nell, 1987, S. 21.

33 Nell, 1987, S. 22. Vgl. Regierung des Fürstentums Liechtenstein, 1985, S. 4.

34 Vgl. die Belege unten in den Abschnitten 2 und 3.

Hier wird deshalb dafür plädiert, den Begriff und das Konzept der Gemeinde *auch* in Liechtenstein *auch* für die Frühe Neuzeit zu verwenden, und zwar nicht nur für die Gerichtsgemeinde, sondern auch für die örtliche Gemeinde (Dorfgemeinde). Dies entspricht der Quellenlage und der allgemeinen Situation in Mitteleuropa. Bestritten wird, dass die vormoderne Gemeinde in Liechtenstein *nur* Wirtschaftsgemeinde, *nur* Genossenschaft, *nur* Nachbarschaft war, ohne das politische Gewicht und Aufgabenspektrum, das die Gemeinde in der Frühen Neuzeit in Europa allenthalben hatte: «Gemeinden», definierte Peter Blickle, «sind Nachbarschaften mit festen Institutionen, klaren Kompetenzen und eigenen Normen», die sich als «gesellschaftliche, wirtschaftliche und schließlich auch politische Realität» im Alten Europa «eingenistet» haben.<sup>35</sup>

Wichtig bleibt jedoch, dass die «politische Gemeinde» von 1809 zwar ihren Vorläufer in der vormodernen Gemeinde hatte, dass die beiden aber nicht identisch waren: Die «politische Gemeinde» wurden eben vom Staat her definiert, organisiert und kontrolliert, im Unterschied zur stärker von den Gemeindeleuten selbst getragenen und, im Zusammenspiel mit der Obrigkeit, selbst organisierten vormodernen Gemeinde. In dieser Perspektive stellen die Vorgänge von 1809 einen Bruch in der liechtensteinischen Gemeindeentwicklung dar, aber nicht einen Neubeginn im Sinne eines «Geburtstags» der Gemeinde schlechthin.

## 2. Der Anfang: Gemeindebildung im Spätmittelalter

Dorfgenossenschaft und Dorfgemeinde begegnen in der Grafschaft Vaduz und in der Herrschaft Schellenberg ab dem 14., 15. Jahrhundert. Leider liegen zur hochmittelalterlichen, für die Gemeindebildung (Kommunalisierung) entscheidenden Phase im heute liechtensteinischen Raum kaum Quellen vor, sodass man sich an der allgemeinen und regionalen Entwicklung orientieren muss.

Der Ursprung der Gemeinden wird in der liechtensteinischen Forschungstradition vorwiegend in der «Markgenossenschaft» gesucht, welche in die germanische, ja römische oder gar vorrömische Zeit zurückgereicht haben soll: «Die Nachbarschaften [...] gingen aus der Markgenossenschaft hervor».<sup>36</sup> Diese «Markgenossenschaften deckten sich räumlich wohl mit alten Verwaltungseinheiten Churrätians (Hundertschaften, Grosspfarreien); «ihre Ursprünge sind in rätischer, etwas besser belegt in römischer Zeit zu suchen».<sup>37</sup>

Hinter dieser Auffassung steht sichtlich die Lehre von «der Kontinuität der germanischen Markgenossenschaft der Gemeinfreien in den mittelalterlichen Dorfgemeinden».<sup>38</sup> Diese Lehre wurde im 19. Jahrhundert von Georg Ludwig von Maurer und Otto Gierke entwickelt. Demnach hätte sich «im Frühmittelalter der gesamte Boden im gemeinschaftlichen Besitz freier Leute befunden, die basisdemokratisch über alle Fragen des Gebrauchs entschieden».<sup>39</sup> Diese grossräumigen, mehrere Siedlungen umfassenden Allmendgenossenschaften hätten die «Mark» kontinuierlich bis ins Hochmittelalter gemeinsam genutzt, v.a. die Allmenden und Wälder. Daraus wären dann im Hoch- und Spätmittelalter die bäuerlichen Gemeinden entstanden. Diese Markgenossenschaftstheorie gilt heute indes als «wissenschaftlich überholt», ja als «gelehrte Erfindung des 19. Jahrhunderts».<sup>40</sup> Maurer habe die

35 Blickle, 2008, S. 62, 64.

36 Ospelt, 1986, S. 148.

37 Ospelt, 1986, S. 147. Entsprechend Regierung des Fürstentums Liechtenstein, 1985, S. 1f., und Nell, 1987, S. 17. Vgl. auch Ospelt, 1972, S. 107f. und Ospelt, 2016, S. 18, 57–59. Die Vorstellung von der frühmittelalterlichen Markgenossenschaft findet sich auch in der neueren landesgeschichtlichen Literatur, etwa in Biedermann, 2012, S. 31. Keinen Bezug auf die Markgenossenschaftstheorie nimmt Marquardt, 2011, der jedoch zur Gemeindegenese vage bleibt.

38 Wunder, 1986, S. 142.

39 Brakensiek, 2008, Sp. 34.

40 Wunder, 1986, S. 26, 147, vgl. auch S. 142f. – Dilcher, 1989, Sp. 1210, sah «die Erforschung der ländlichen Gemeindebildung lange überschattet» vom Umstand, dass «von angeblichen Gebilden der germanischen Zeit, v.a.

erst mit dem Landesausbau im Hochmittelalter entstandene und vor allem in der Frühen Neuzeit belegte Markgenossenschaft «ins frühe Mittelalter und in die römische Zeit [...] zurückprojiziert»,<sup>41</sup> um der «beargwöhnten Marktgesellschaft der Moderne eine idealisierte Vergangenheit des deutschen Volkes entgegenzusetzen».<sup>42</sup>

Gegenüber diesen Vorstellungen herrscht in der neueren Literatur ein multikausaler Erklärungsansatz vor, gemäss dem die Dorfgemeinde neben genossenschaftlichen auch herrschaftliche Wurzeln hatte: «Nachbarschaft» und «Genossenschaft» waren notwendige Grundlagen, ebenso wie das Bevölkerungswachstum, der Landesausbau und die Siedlungsverdichtung im Hochmittelalter. Entscheidende Faktoren waren das Entstehen der Pfarreien, die Gerichtsherrschaft (Vogtei) sowie – besonders – der Wandel der Grundherrschaft.<sup>43</sup> Heide Wunder sah die «Herausbildung bäuerlicher Gemeinden» geradezu als «Folge» der «Auflösung der älteren Grundherrschaft».<sup>44</sup>

Diese «ältere», früh- und hochmittelalterliche Fronhof-Grundherrschaft basierte auf der Fronarbeit unfreier Leute auf dem zu einem Herrenhof/Fronhof (*villa, curtis dominica*) gehörenden Land (Salland). Weiter entfernt vom Herrenhof betrieben hörige Bauern selbst kleine Bauernstellen (*mansus*, Hufe), die sie vom Grundherrschaftsherrn gegen die Leistung von Abgaben und Fronarbeiten erhielten und eigenständig bewirtschafteten. Die abhängigen Bauern und das Gesinde des Fronhofs bildeten die Hofgenossenschaft (*familia*). Die Hofgenossen nutzten gemeinsam die zum Hof gehörenden Weiden und Wälder. Sie bildeten einen Rechts- und Gerichtsverband, der ebenfalls eine genossenschaftliche Komponente hatte, insofern die Bauern beim Hofgericht als Urteilsprecher oder Schöffen wirkten. Wenn zum Herrenhof eine Eigenkirche gehörte, bildete die *familia* auch eine Kultgemeinde.<sup>45</sup>

Dieses auch als «zweigeteilte (bipartite) Grundherrschaft» oder als «Villikationsverfassung» bezeichnete System ist in seiner Reinform vor allem in den grossen Grundherrschaften des fränkischen Loire-Rhein-Gebiets nachgewiesen.<sup>46</sup> Es bildete neben der jüngeren Rentengrundherrschaft eine der beiden Hauptformen mittelalterlicher Grundherrschaft in Europa, die beide jeweils regional unterschiedliche Ausprägungen erfuhren.<sup>47</sup>

Auch für den rätischen Raum bildet «die «klassische» zweigeteilte *villa* mit Salland, Mansen, Abgaben und Frondiensten [...] höchstens einen Idealtypus»,<sup>48</sup> so Sebastian Grüninger, ein Modell also, an dem die realen Verhältnisse gemessen werden können. In seiner breit angelegten Untersuchung wies Grüninger nach, dass «insbesondere im Churrätischen Reichsgutsurbar» (RU) zahlreiche Besitzkomplexe eine zweigeteilte Struktur aufwiesen. Angesichts der Quellenlage kam er aber zum Schluss, es sei «nur andeutungsweise zu vermuten, dass es auch im frühmittelalterlichen Churrätien Hofverbände gegeben hat, die dem Idealtyp der «klassischen» zweigeteilten *villa* mit ihren charakteristischen Frondiensten auf

---

der Markgenossenschaft» ausgegangen wurde. Eine ausführliche Kritik in Bader, 1974, S. 130–138; auf S. 92 weist Bader auch die Anknüpfung der Dorfgemeinde an die fränkische Hundertschaft zurück. Ebenfalls ablehnend Rösener, 1991, S. 157; Cordes, 1993; Brakensiek, 2008, Sp. 34.

41 Wunder, 1986, S. 142.

42 Brakensiek, 2008, Sp. 34. Gestützt auf Friedrich Lütge wies Ospelt, 1972, S. 108, eine Interpretation der «Marken [...] [als] Überbleibsel eines agrarkommunistischen Urzustandes» zurück.

43 Bader, 1974, S. 30–114; Sablonier, 1984; Wunder, 1986, S. 26–32, 141–152; Rösener, 1991, S. 157–161; Rösener, Agrarwirtschaft, 1992, S. 27f.

44 Wunder, 1986, S. 66.

45 Bader, 1974, S. 62–69; Wunder, 1986, S. 29–31, 63–66; Rösener, 1991, S. 23–27; Rösener, 1992, S. 7–13; Grüninger, 2005; Blickle, 2006, Sp. 1162f.

46 Rösener, 1992, S. 10.

47 Blickle, 2006, Sp. 1162f.; Rösener et al., 1989 bes., Sp. 1739–1744, 1746–1748.

48 Grüninger, 2006, S. 493.

dem Salland nahe standen.»<sup>49</sup> Im Graubündner<sup>50</sup> wie auch im Ostschweizer<sup>51</sup> und Vorarlberger<sup>52</sup> Raum wird in der Regel von der Existenz der zweigeteilten Fronhof-Grundherrschaft mit der auf einen Herrenhof bezogenen herrschaftlichen Eigenwirtschaft und abhängigen Hufen ausgegangen, wenn auch kaum durchgehend in allen grundherrlichen Verhältnissen.

Und in Liechtenstein? Das Churrätische Reichsgutsurbar – ein 842/843 erstelltes Verzeichnis des Reichsguts (Königsguts) in Churrätien – bietet auch für das heute liechtensteinische Gebiet Anhaltspunkte: Unter anderem werden darin ein Herrenhof/Fronhof (*curtis dominica*) und eine Siedlung (*villa*) in Schaan sowie ein Hof (*curtis*) in Balzers erwähnt, mit zugehörigem Herrenland oder Salland (*terra dominica*) und diversen Hufen (*mansos*), ausserdem Wiesen, Weingärten, Alpen, Mühlen, Wälder und dazu gehörende Kirchen. Ebenfalls im Churrätischen Reichsgutsurbar ist frühmittelalterlicher Besitz des Klosters Pfäfers in Eschen belegt (Kirche, Zehnt, Land).<sup>53</sup> Eine Interpretation dieser Belege im Rahmen der älteren, «zweigeteilten (bipartiten) Grundherrschaft» liegt nahe.<sup>54</sup>

In Bendern ist im 5.–7. Jahrhundert ein steinerner Baukomplex von «monumentale[r] Architektur» archäologisch nachgewiesen. Aufgrund seiner Dimensionen stand er jedenfalls in einem herrschaftlichen Zusammenhang. Neben der jüngeren, sakralen Funktion (Kirche ab dem 7./8. Jahrhundert) liegt eine profane Funktion als lokales oder regionales Herrschafts- und Wirtschaftszentrum nahe, auch wenn «*curtis et ecclesi[a]*» (Hof und Kirche) erst 1045 erwähnt sind.<sup>55</sup> Ein früh- oder hochmittelalterlicher «Gutshof» wird auch in Vaduz vermutet.<sup>56</sup> Ab dem 10. Jahrhundert sind weitere, klösterliche Höfe in Eschen<sup>57</sup> und Schaan<sup>58</sup> belegt, ab dem frühen 13. Jahrhundert auch in Triesen<sup>59</sup> und Balzers.<sup>60</sup> In Mauren sind die hochmittelalterlichen Verhältnisse unklarer.<sup>61</sup> Wie weit diese Höfe zeitlich zurückreichen, ist offen. Auch schweigen die Quellen über deren Organisation und Bewirtschaftung. So ist nicht festzustellen, ob auf ihnen (noch) klösterliche Verwalter oder Meier eine herrschaftliche, auch auf Fronarbeit gestützte Eigenwirtschaft betrieben, ob es sich um Hufen handelte oder schon im Hochmittelalter um Lehenhöfe im Rahmen einer reinen Abgabengrundherrschaft.<sup>62</sup> Dass die Bewirtschaftung der Höfe ohne (hof-)genossenschaftliche

49 Grüninger, 2006, S. 493. – Weniger skeptisch ist Grüninger, 2005: «Das um 840 entstandene Churrät. Reichsgutsurbar nennt Huben, Herrenhöfe und Salland in grosser Zahl, die u.a. in Graubünden und im südl. Teil des Kt. St. Gallen lagen. Hier [...] sind auch früh Frondienste belegt, ein wichtiges Kriterium, um die klass. Grundherrschaft von andern Formen der Agrarverfassung (Rentengrundherrschaft, Gutsherrschaft, Pacht usw.) abgrenzen zu können.»

50 Kaiser, 2008, S. 214–216; Hitz, 2002, S. 222.

51 Sablonier, 1984; Schoch/Zangger, 2003, S. 227–231.

52 Niederstätter, 2014, S. 42, 45.

53 LUB I/1, Nr. 1, S. 41–45 (Auszug).

54 Vgl. Kaiser, 2008, S. 214–216, 290f. (Zitat S. 2014); Vogt, 2011.

55 Faccani, 2016, bes. S. 156–159, Zitat S. 157; LUB I/1, Nr. 4, S. 48–54 (30.1.1045).

56 Ospelt, 2016, S. 19.

57 Schindler, 2011a, nennt in Eschen Höfe des Klosters St. Gallen (896, 1167), des Klosters Petershausen in Konstanz (1016), des Frauenklosters St. Sebastian in Schänis (1045), des Klosters St. Luzi in Chur (1208) sowie der Grafen von Werdenberg-Sargans-Vaduz (1371).

58 965 trat Kaiser Otto I. den – schon im Churrätischen Reichsgutsurbar von 842/843 genannten? – Hof in Schaan an das adelige Damenstift Säckingen ab (Quaderer/Frommelt, 2011).

59 Frommelt/Kindle, 2011, nennen in Triesen einen Hof des Klosters St. Luzi (1208, 1390, 1429) und einen zwischen Triesen und Balzers gelegenen Hof des Klosters Churwalden (1208).

60 Vogt, 2011, nennt in Balzers einen weiteren hochmittelalterlichen Hof des Klosters Churwalden (1208, 1222, 1278). Auch die zur Burg Gutenberg gehörenden Höfe und der mutmassliche Hof in Mäls (Wohnturm bei der Kapelle St. Peter) dürften ab dem 13. Jahrhundert entstanden sein.

61 1178 besass das Frauenkloster St. Sebastian in Schänis in Mauren eine Hufe (*mansus*) (LUB I/1, Nr. 10, S. 60f.: Schutzbrief Papst Alexanders III. vom 24.10.1178). Die Maurer Kirche ist ab Ende des 7. Jahrhunderts archäologisch nachgewiesen, die zu ihr gehörenden Güter sind aber erst im 13. Jahrhundert als Besitz der Herren von Schellenberg fassbar (Frommelt, 2011d).

62 Den 1208 von der päpstlichen Kurie bestätigten Rechts- und Besitzstand des Klosters Churwalden (zu welchem Höfe in Balzers und Triesen gehörten, vgl. Anm. 59 und 60) interpretiert Hitz, 2000, S. 222, «noch als ein System von *curtes*: ein Verband von Fron- oder Meierhöfen».

Nutzungsformen in Feld, Wald, Allmende und Alp ausgekommen sein könnten, ist indes schwer vorstellbar.

Im Hoch- und Spätmittelalter, etwa ab dem 12. Jahrhundert, wurde das Fronhofsystem in Mitteleuropa allmählich durch die Rentengrundherrschaft abgelöst: Die Grundherren bewirtschafteten nur mehr kleine Flächen in Eigenregie (wenn überhaupt) und überliessen den übrigen Boden als Lehen den Bauern, die ihn gegen die Entrichtung von Grundzinsen und weiteren Natural- oder Geldabgaben bewirtschafteten. Es entstand eine zwar immer noch leibeigene, aber relativ selbstständig wirtschaftende Bauernschaft mit stark reduzierter Fronpflicht.<sup>63</sup> «Mit der Reduktion oder Aufgabe der herrschaftlichen Eigenwirtschaft und mit der Umwandlung bäuerlicher Arbeitsrentenleistung in Produkte- und Geldabgaben», umriss Roger Sablonier die Entwicklung im Ostschweizer und südwestdeutschen Raum, «verliert die Villikation schon seit Beginn des 13. Jahrhunderts zusehends ihre Funktion als wirtschaftsorganisatorischer Verband. [...] Es entsteht eine auf den Siedlungsverband, nicht mehr auf den Herrschaftsverband bezogene Wirtschaftsorganisation.»<sup>64</sup>

Mit der Auflösung der auf einen Herrenhof bezogenen Wirtschaft übernahm die Nachbarschaft der im entstehenden Dorf zusammenlebenden Bauern die früher von den Hofgenossenschaften ausgeübten Nutzungsrechte in Allmenden und Wäldern. Der Siedlungsverband der allenfalls unterschiedlichen Grund-, Leib- und Gerichtsherren unterstehenden Nachbarn<sup>65</sup> wurde zur Dorfgenosenschaft: «Mit der Dorfbildung überlagerten kommunale Strukturen die alten Hofverbände», schrieb Sebastian Grüninger.<sup>66</sup> Am deutlichsten vertreten wurde diese Auffassung von Alfons Dopsch, der «die Dorfgemeinde [...] auf die *familia*, die Hofgenossenschaft zurück[führte], in der er ihre Keimzelle sah.»<sup>67</sup> Diese Sicht wurde von Roger Sablonier nicht grundsätzlich bestritten, aber relativiert: «Die [dörfliche] Nutzungs-genossenschaft geht keineswegs direkt und linear aus der *familia*, aus der Hofgenossenschaft hervor. Ohne weiteres können aber in verschiedenem Grade hofgenossenschaftliche Elemente in ihr weiterwirken.»<sup>68</sup> Auch Karl Siegfried Bader anerkannte die Bedeutung von Grundherrschaft und Hofgenossenschaft für die Ausbildung von Dorfgenosenschaft und Dorfgemeinde, betonte aber gegenüber einer monokausalen, nur auf die grundherrliche Hofgenossenschaft gestützten Betrachtung die Bedeutung weiterer Faktoren wie insbesondere der Nachbarschaft und der Vogtei- oder Gerichtsgemeinde.<sup>69</sup>

Aber auch wo das Fronhofsystem nie oder schon lange nicht mehr praktiziert worden war und schon im Früh- und Hochmittelalter eine Form der Abgabengrundherrschaft vorgeherrscht hatte, brachte der hochmittelalterliche Strukturwandel dieselben, für die Kommunalisierung grundlegenden Veränderungen: Verbesserung der bäuerlichen Besitzrechte, Fixierung der Abgabepflicht, Reduktion der Fronpflicht und selbstständigeres, individuelles Wirtschaften der Bauern.<sup>70</sup>

Leider ist der geschilderte «Übergangsprozeß» von «einer auf den Herrenhof (Villikation) orientierten zu einer an das Haus gebundenen individuell-genossenschaftlichen

63 Vgl. u.a. Wunder, 1986, S. 63–67; Rösener, 1991, S. 37, 63f., 217–222; Blickle, 2006, Sp. 1162f.

64 Sablonier, 1984, S. 732. Vgl. auch ebd., S. 734, 735, 737, 741; Rösener, 1991, S. 54–73, bes. S. 64; Blickle, 2000, S. 176; Blickle, 2007, Sp. 986.

65 Unterschiedliche herrschaftliche Zugehörigkeit gilt nicht als Hindernis der Gemeindebildung, im Gegenteil: Die Dorfgemeinde «entwickelt sich umso kräftiger, je verworrener die Herrschaftsrechte, je stärker die konkurrierenden Gegensätze der Grund-, Leib- und Gerichtsherren sind» (Bader, 1967, S. 7). Vgl. auch Rösener, 1991, S. 158, und Wunder, 1986, S. 65f.

66 Grüninger, 2005. Vgl. auch Blickle, 1981: «Die wohl entscheidendste Voraussetzung für die Entstehung des Dorfes war die Umgestaltung und Auflösung der alten Villikationsverfassung» (S. 28), wobei es zum «Übergang von der fronhofsorientierten Genossenschaft auf die nachbarschaftlich orientierte Gemeinde» kam (S. 76).

67 Rösener, 1991, S. 159.

68 Sablonier, 1984, S. 738.

69 Bader, 1974, S. 62–90, zur Multikausalität besonders S. 84 sowie S. 37. Vgl. auch Rösener, 1991, S. 160.

70 Rösener, 1991, S. 63f.

Wirtschaftsweise», der zusammen mit der Siedlungsverdichtung im Dorf zur Grundlage des «Kommunalismus», also der Gemeindebildung wurde, «archivalisch nicht schlüssig zu belegen».<sup>71</sup> Dies gilt auch für den heute liechtensteinischen Raum. Mangels aussagekräftiger hochmittelalterlicher Quellen kann das skizzierte hofgenossenschaftliche Entwicklungsmodell nicht nachgewiesen werden. Es soll jedoch als mögliche Alternative zum bislang dominierenden markgenossenschaftlichen Modell ins Spiel gebracht werden. Dieser Ansatz ist im Übrigen auch für Liechtenstein nicht neu: Schon Josef Büchel hatte 1953 das Entstehen von «selbstständige[n] Genossenschaften», von «Nachpurschaften oder Gemeinden» mit der «Auflösung der alten Hofsiedlung» respektive des «ursprünglichen Herrenhof[s]» erklärt, ohne Bezugnahme auf früh- oder hochmittelalterliche Markgenossenschaften.<sup>72</sup>

In den Quellen besser fassbar als die früh- und hochmittelalterlichen Verhältnisse ist auch in Vaduz und Schellenberg die Weiterentwicklung der Dorfgemeinschaft zur Dorfgemeinde, die sich in einem «gestreckte[n] Prozeß langsamer Verdichtung und Institutionalisierung genossenschaftlicher Beziehungen der Bauern»<sup>73</sup> vollzog. Der «Prozeß der Funktionsverlagerung» hin zum über «kollektive Selbstverwaltung und Selbstregulierung» verfügenden Dorf mündete «im 14. bis 16. Jahrhundert in der Übernahme von eigentlichen «staatlichen» Funktionen durch das Dorf, in der Entstehung der Dorfgemeinde als politischer Körperschaft».<sup>74</sup>

Damit ist das Verhältnis von Dorfgemeinschaft und Dorfgemeinde angesprochen: Karl Siegfried Bader definierte «Dorfgemeinschaft» als das «nachbarliche Miteinander einer Vielzahl von Dorfbewohnern [...], vor allem in Fragen der gemeinsamen Nutzung der inneren und äußeren Allmende».<sup>75</sup> Kern der Sache ist also die «Gemeinschaftsnutzung», womit die «dinglichen Elemente» im Vordergrund stehen.<sup>76</sup> Die Dorfgemeinde ist demgegenüber der «auf das Dorf radizierte Verband, [der] nicht auf Grund «staatlicher» Delegation, sondern auf Grund aus verschiedenen Wurzeln entstandenen eigenen Rechts, über die Gemeinnutzung hinausgehende Befugnisse in Anspruch nimmt und tatsächlich ausübt»,<sup>77</sup> besonders «Befugnisse [ ] der Selbstregelung».<sup>78</sup> Im Vordergrund stehen bei der Gemeinde somit die «persönlichen Elemente» – die Gemeinde bezieht sich auf «den zwischenmenschlichen Austausch, das persönliche Band» zwischen ihren Mitgliedern.<sup>79</sup>

Grundlegendes Merkmal der Gemeinde ist die Rechtspersönlichkeit: Stand bei der Genossenschaft das gemeinsame Nutzen und Niessen im Vordergrund, war (und ist) die Gemeinde – im Unterschied zur Genossenschaft – eine Gebietskörperschaft mit «selbständige[r] rechtliche[r] Existenz».<sup>80</sup> Als Körperschaft konnte sie kollektives Eigentum erlangen. Für ihre Selbstverwaltung entwickelte sie eigene Verwaltungsorgane. Ihre Selbstregelungsbefugnisse fanden Ausdruck in der kommunalen Satzungsheftigkeit.<sup>81</sup> Der «Umgang mit den kommunalen Ressourcen» war zwar die wichtigste Aufgabe der Dorfgemeinde.<sup>82</sup> Sie nahm aber auch darüber hinausgehende Aufgaben wahr.

Eine klare Unterscheidung von Dorfgemeinschaft und Dorfgemeinde gab es dabei im Verständnis der Zeitgenossen nicht: «Was hier als *genossame* erscheint, heisst dort *ge-*

71 Blickle, 2000, S. 176.

72 Büchel, 1953, S. 2f., 9f. Vgl. auch Frommelt, 2011d.

73 Dilcher, 1989, Sp. 1211.

74 Sablonier, 1984, S. 737 und 739.

75 Bader, 1974, S. 29.

76 Bader, 1974, S. 20.

77 Bader, 1974, S. 29.

78 Dilcher, 1989, Sp. 1210.

79 Bader, 1974, S. 20.

80 Bader, 1974, S. 62, 266f., 384–426, Zitat S. 385.

81 Bader, 1974, 266–383; Rösener, 1991, S. 155–176.

82 Troßbach, 2005b, Sp. 1095.

*meind*», schrieb Bader. Es handle sich «um e i n e n menschlichen Verband und um e i n e Sachgrundlage, über der dieser Verband entsteht, um das D o r f.» Erst in «Spätformen» hätten sich Dorfgenossenschaft und Dorfgemeinde getrennt, in die «Realgemeinde» oder überwiegend privatrechtliche Korporation einerseits und die «politische» oder «Einwohnergemeinde» andererseits.<sup>83</sup>

Dieser allgemeine Befund bestätigt sich in den Vaduzer und Schellenberger Quellen, in denen die Begriffe «Nachbarschaft», «Genossenschaft» und «Gemeinde» parallel und synonym benutzt werden, wobei sich eine Entwicklung von im 14. Jahrhundert noch stärker personalen Verbänden hin zur körperschaftlichen «Gemeinde» zeigt:<sup>84</sup> In den frühen Belegen von 1355,<sup>85</sup> 1378<sup>86</sup> und 1389<sup>87</sup> handelten die «Leute» von Schaan-Vaduz, Triesen und Balzers, deren räumliche Verortung durch den Verweis auf die Zugehörigkeit zum «Kirchspiel» oder die «Sesshaftigkeit» im «Dorf» erfolgte. Der Zusatz «*gemeinlich*» betonte bereits den gesamthänderischen Charakter. 1361 erscheinen die «*gebursami und gnossami*» des Kirchspiels Schaan,<sup>88</sup> also die Bauernschaft des Dorfes «im gemeindlichen sinne»<sup>89</sup> und die Genossenschaft. 1403 bezog sich der personale Verband auf die soziale Gruppe der «Nachbarn»<sup>90</sup> bzw. der Nachbarschaft, welche das «soziale Band zwischen den Haushalten» der Dorfsiedlung bildete.<sup>91</sup> Der Begriff «Gemeinde» («*gemaind*») begegnet (im körperschaftlichen Sinn<sup>92</sup>) erst 1452, hier noch in Verbindung mit «Nachbarschaft»,<sup>93</sup> 1458 und 1474 dann als Körperschaft ohne weitere Bestimmung.<sup>94</sup> Auch die Streusiedlung Triesenberg erscheint 1497 als «*gemain von Trysnerberg*».<sup>95</sup>

Am Eschnerberg zeigt sich etwas verzögert eine ähnliche Entwicklung von personalen hin zu körperschaftlichen Bezeichnungen: 1422 traten die «*kirchgenössen baider kirchspelen gemainlich zu Eschan vnd zu Bendern*»<sup>96</sup> und 1425 die «*lüt[ ] alle[ ] gemainlich de[r] kirchspel*» Eschen, Bendern und Mauren<sup>97</sup> als Parteien vor Schiedsgerichten auf. 1464 findet sich dann ein «*communitas*»-Beleg für Ruggell<sup>98</sup> und 1507 ein «Gemeinde»-Beleg für Mauren.<sup>99</sup>

- 
- 83 Bader, 1974, S. 21–30, Zitat von S. 29 (ähnlich S. 20). Liechtenstein ging 1809 einen anderen Weg und konzipierte die «politische Gemeinde» als Einheitsgemeinde: Die gesonderte Ausscheidung einer «Realgemeinde» ermöglichte erst 1996 das Gesetz über die Bürgergenossenschaft (zur historischen Entwicklung des liechtensteinischen Gemeinderechts im 19. und 20. Jahrhundert vgl. Schiess Rüttimann, 2015).
- 84 Vgl. Frommelt, 2000, S. 8–11.
- 85 LUB I/4, Nr. 9, S. 55–66 (29.10.1355): «*die Erbarne Leüth, alle gemainlich, die in das kilchspill gehören ze Schann*».
- 86 LUB I/4, Nr. 17, S. 89–95 (7.12.1378): «*allen vnsern lüten sesshaft in Vnserm Dorf zu Trisen, gemainlich wie die genant sind Vnd dem dorfmitenander Vnd allen iren erben Vnd nachkommenn*».
- 87 LUB I/4, Nr. 19, S. 100–108 (22.8.1389): Schiedsspruch im Markenstreit zwischen Graf Heinrich von Werdenberg-Sargans-Vaduz «*von siner Lüt wegen zu Balzers*» und Graf Donat von Toggenburg wegen seiner Leute zu Fläsch.
- 88 LUB I/4, Nr. 12, S. 69–73 (20.4.1361).
- 89 Grimm/Grimm, Bd. 4, 1878, Sp. 1661.
- 90 LUB I/4, Nr. 34, S. 150–157 (5.12.1403): «*die nächgebur alle gemainlich ze trisen*».
- 91 Wunder, 1986, S. 27. «Nachbarschaft» konnte den lockeren Zusammenschluss der Nächstwohnenden bezeichnen, aber auch eine «mit Rechtsbefugnissen ausgestattete Organisationsform», im dörflichen Bereich besonders die «haushäbigen Männer [...] der Dorfgemeinde» (Voltmer, 2008, Sp. 1007).
- 92 Die frühe Erwähnung in LUB I/4, Nr. 9, S. 55–66 (29.10.1355), hier S. 57, ist wohl nicht im körperschaftlichen Sinn zu verstehen, sondern als «gemeinsamer Besitz» («*ist es ihr baider gemaindt vntz an das Tüefftobel, vnd Sond die selben gemaindt[, ] gemainlich Niessen vngefarlich*»).
- 93 GAT U 26 (11.3.1452): «*gemaind vnd nachburschafft von Trisen*».
- 94 GATb U 21 (24.8.1615), Insert vom 4.7.1458: «*geschwornne[ ] vnnd gannze[ ] gemaindt von Thrysen*» und «*erbare[ ] lütte[ ] nachpuren Wallisser[ ] an dem Thrysnerberg*»; GAS U 3 (1.7.1601), Insert vom 11.7.1474: «*gantze gemeindt von Schaan*» und «*gantze gemeindt von Trissen*».
- 95 GAT U 16 (5.5.1497): die «*lieben vnd getrüwen ainer genoss von Trysen an ainem vnnd ainer gemain von Trysnerberg anders tails*».
- 96 GAG U 1 (10.12.1422).
- 97 GAE III/3 (28.6.1425).
- 98 PfABe U 6 (7.7.1464).
- 99 LI LA SchäU 21 (18.1.1507): «*die geschwornen vnnd Hanns Knabenknecht kilchenpfleger der gantzen gemaind vnnd kilchgenossen zu Muren*».

### 3. Zwischen Anfang und Ende: Gemeindeleben vom 14. bis zum 18. Jahrhundert

Grundlage des bäuerlichen Lebens war über Jahrhunderte die Nutzung von Äckern, Feldern und Wiesen, Gärten und Weingärten, Allmenden, Wäldern und Alpen. Deren Bewirtschaftung erfolgte teils individuell, teils genossenschaftlich. Wo die «Nachbarn» und Dorfgenossen sich eine eigene Verwaltungsstruktur gaben, gemeinsamen Besitz erwarben oder verkauften, Nutzungsregeln erliessen und weitere Belange des dörflichen Lebens regelten, Fremde in die dörfliche Nutzungsgemeinschaft aufnahmen oder abwiesen, als Parteien vor Gericht auftraten oder selbst Bussen verhängten, Steuern erhoben, die Dorfarmen versorgten, das Kirchenvermögen verwalteten und den Schulunterricht organisierten, nahmen sie Aufgaben wahr, die nicht mehr bloss genossenschaftlichen und wirtschaftlichen, sondern kommunalen und im weiteren Sinn politischen Charakter hatten. Inwieweit dies in den frühneuzeitlichen Graf- und Herrschaften Vaduz und Schellenberg der Fall war, wird im Folgenden aufgezeigt. Nicht näher eingegangen wird auf die konkreten Regelungen und die wirtschaftlichen Aspekte der unter Formeln wie «*wunn und weid*», «*trieb und tratt*», «*weg und steg*» bekannten genossenschaftlichen Nutzungsweise.

Zu erinnern ist an den erwähnten Umstand, dass die Kommunalisierung in Vaduz und Schellenberg auf zwei Ebenen erfolgte: Zum einen als Dorfgemeinde auf der hier betrachteten lokalen Ebene des Kirchspiels, der Nachbarschaft oder des Dorfes, zum anderen als Gerichtsgemeinde auf der überlokalen Ebene der Grafschaft Vaduz respektive der Herrschaft Schellenberg. Auch die Gerichtsgemeinde wird in den Quellen als «*gemeindt*» bezeichnet, oder aber als «*landtschafft*». Selbstverwaltungsfunktionen im Gerichts-, Steuer- und Militärwesen waren ganz oder teilweise auf dieser landschaftlichen Ebene angesiedelt und wurden durch den Landammann, das Landschaftsgericht und den Landeshauptmann ausgeübt. Die lokalen Gemeinden waren daran insofern beteiligt, als im zwölfköpfigen Landschaftsgericht je zwei bis drei Gerichtsgeschworene aus jeder Dorfgemeinde Einsitz hatten (auch als Gerichtsleute, Richter oder «des Gerichts» bezeichnet).<sup>100</sup> Die überlokale Gerichtsgemeinde oder Landschaft bleibt im Folgenden ausgeklammert.

#### 3.1 Rechtspersönlichkeit

Ein wesentliches Merkmal der Gemeinde war ihre Rechtspersönlichkeit, also die rechtliche Qualität als Körperschaft. Diese zeigt sich – ausser im Recht auf Abgabenerhebung (vgl. unten Abschnitt 3.5) – vor allem in der Vertrags-, Eigentums-, Partei- und Prozessfähigkeit: «In Vertrag und Rechtsstreit», so Karl Siegfried Bader, erwies sich die Gemeinde «als rechtlich existentes Wesen» und als «politisch wirksame[r] Verband».<sup>101</sup>

Die Vertrags- und Eigentumsfähigkeit zeigt sich schon früh in Kauf- und Lehenverträgen: 1361 kaufte das «*kilchspel der Gebursami und Gnessami gemainlich zu Schan*» die Alp Gusch<sup>102</sup> und 1378 erwarben das «*dorf*» Triesen und die dort sesshaften Leute die Alp Valüna;<sup>103</sup> beide Käufe erfolgten «*ze rehtem aigen*». 1355 verliehen die Schaaner einigen Triesenbergern einen Teil der Alp Malbun «*zue ainem rechten erblechen*».<sup>104</sup> Ebenso überliessen die Triesner «*nâchgebur*» 1403 ihr «*aygenn Alpli*» (Äppl)<sup>105</sup> und 1406 auch den als ihr «*aigen guot*» bezeichneten Kleinsteg<sup>106</sup> einigen Triesenbergern als Erblehen.

100 Frommelt, 2011c.

101 Bader, 1974, S. 385 und 409.

102 Kaufvertrag vom 20.4.1361 (LUB I/4, Nr. 12, S. 69–73).

103 Kaufvertrag vom 7.12.1378 (LUB I/4, Nr. 17, S. 89–95).

104 Erblehenbrief vom 29.10.1355 (LUB I/4, Nr. 9, S. 55–66).

105 Erblehenbrief vom 5.12.1403 (LUB I/4, Nr. 34, S. 150–157).

106 Erblehenbrief vom 9.7.1406 (LUB I/4, Nr. 38, S. 161–169).

Die Partei- und Prozessfähigkeit ist ab dem 15. Jahrhundert belegt: Wurden die «lüt [...] zu Balzers» in ihrem Grenz- und Nutzungsstreit mit Maienfeld und Fläsch 1389 noch durch Graf Heinrich von Werdenberg-Sargans-Vaduz vertreten,<sup>107</sup> traten die Gemeinden in späteren Grenz-, Nutzungs- und Wuhrkonflikten selbstständig vor Schieds- und anderen Gerichten auf. So erging 1425 ein Schiedsspruch zwischen den «lütten allen gemainlich» der Kirchspiele Mauren, Eschen und Bondern,<sup>108</sup> und 1452 klagten die «ersamen ain gemaind vnd nachburschafft von Trisen» vor dem Gericht in Vaduz.<sup>109</sup> Ein besonders interessanter Fall ereignete sich 1493, als «die geswornn vnd ganntze nachpurschafft des kilchspels zu Trisen» vor dem kaiserlichen Landgericht in Rankweil gegen ihren Landesherrn Freiherr Ludwig von Brandis Klage erhoben und dessen Alprecht in der Triesner Alp Valüna bestritten. Der Freiherr leistete der Ladung seiner Untertanen nach Rankweil Folge – obwohl er aufgrund kaiserlicher Privilegien dazu nicht verpflichtet war – und verlor den Prozess:<sup>110</sup> Im erfolgreichen Prozessieren gegen die Obrigkeit zeigt sich die bereits starke Stellung der Dorfge-  
meinde.

Die in diesen Beispielen des 14. und 15. Jahrhunderts belegte Vertrags-, Eigentums-, Partei- und Prozessfähigkeit setzte sich in den folgenden Jahrhunderten in diversen Kauf- und Streitfällen fort.

Die Rechtspersönlichkeit der Dorfgemeinde und ihr Selbstverständnis als korporativ verfasste Gemeinschaft fanden auch Ausdruck in der Rechtssymbolik, besonders in Dorfsiegeln, Dorfwappen und – als einfachere Form – Dorfzeichen.<sup>111</sup> Auch in Liechtenstein ist mit dem «Balzner Förgggle» ein solches Zeichen bzw. Siegel bekannt. Überliefert ist das Zeichen, das eine Heu- oder Mistgabel zeigt, unter anderem auf einer Rheinhintermarke aus dem Jahr 1699 sowie auf einem nicht datierten Papiersiegel aus der Zeit um 1800.<sup>112</sup> Die Umschrift des Siegels lautet: «INSIGEL : DER : GEMEIND : BALZERS».<sup>113</sup> Es handelt sich um ein deutliches, wenn auch spätes Zeugnis kommunaler Selbstrepräsentation.

### 3.2 Gemeindeverwaltung – Gemeindeorgane

Zur Gemeinde gehört wesentlich die Selbstverwaltung durch eigene Organe. Diese übten indes teilweise auch herrschaftliche Funktionen aus, oder die Obrigkeit war bei deren Bestellung in irgendeiner Form beteiligt. Heide Wunder spricht deshalb von der «Janusköpfigkeit der Gemeinde», welche «sehr deutlich in ihren Amtsträgern zum Ausdruck» komme: Die Amtsträger «waren herrschaftlicher und gemeindlicher Herkunft und vereinten in ihrer Person häufig beide Kompetenzen.»<sup>114</sup>

Die am frühesten erwähnten Gemeindevertreter<sup>115</sup> sind die sogenannten «aydswerren» oder «geschworenen». Deren Zahl belief sich je nach Gemeinde auf fünf oder sieben. Sie sind 1393 indirekt in den Kirchspielen Triesen, Schaan-Vaduz und Bondern-Ruggell belegt,<sup>116</sup> klarer dann 1403 in Triesen,<sup>117</sup> 1428 in Eschen und Bondern,<sup>118</sup> 1473 in Balzers, Triesen,

107 Schiedsspruch vom 22.8.1389 (LUB I/4, Nr. 19, S. 100–108).

108 GAE III/3 (28.6.1425).

109 GAT U 26 (11.3.1452).

110 Spruch des Landgerichts Rankweil vom 27.6.1493 (GAT U 22). Vgl. dazu Frommelt, 1999, S. 128f., und Frommelt, 2000, S. 97f. Zur Befreiung der Vaduzer Herren von fremden Gerichten (*privilegium de non evocando*) vgl. Stievermann, 2011.

111 Dazu allgemein Bader, 1974, S. 394–402.

112 Siehe Abb. 1 und Abb. 2.

113 Vgl. Vogt, 1998. Siehe Abb. 2.

114 Wunder, 1986, S. 20.

115 Dazu Tschugmell, 1932; Tschugmell, o.J.

116 LUB I/1, Nr. 147, S. 333–337: Auszug aus dem grossen Urbar des Domkapitels Chur, das 1393 «mit den nachgeburen vnd mit den aydswerren in iedem kirchspel» erneuert wurde.

117 LUB I/4, Nr. 34, S. 150–157 (5.12.1403).

118 GAE II/120 (7.9.1428).



Abbildung 1: Das «Balzner Förgggle» auf einer Rheinhintermarke von 1699.  
© Gemeinde Balzers, Foto: Martin Walser, Vaduz.

Schaan und Vaduz,<sup>119</sup> 1493 in Schellenberg,<sup>120</sup> 1506 in Mauren,<sup>121</sup> 1562 in Triesenberg,<sup>122</sup> 1640 in Ruggell,<sup>123</sup> 1651 in Planken.<sup>124</sup> Die meisten Gemeinden verfügten also schon im 15. Jahrhundert über eigene Gemeindeorgane, womit die Kommunalisierung bereits weit vorangeschritten war.

Aufgabe dieser Gemeinde- oder Dorfgeschworenen<sup>125</sup> – die von den Gerichtsgeschworenen als den zwölf Mitgliedern des landschaftlichen Gerichts unterschieden werden müssen – war die Vertretung der Gemeinde nach aussen, die Friedewahrung im Innern sowie die Aufsicht über das Gemeingut und die Marken. Bei Flur- und Waldfreveln hatten sie geringe Straf- und Bussbefugnisse, ansonsten mussten sie die Frevler beim Gericht anzeigen.<sup>126</sup>

Die Bestellung der Geschworenen erfolgte durch «die nutzungsberechtigten männlichen Einwohner eines Dorfs».<sup>127</sup> Eine genauere Untersuchung des Bestellungsverganges würde jedoch gewiss Differenzierungen zu Tage bringen. So wurden die fünf Triesenberger Geschworenen «jedes Jahr altem Brauch nach von der gnädigen Herrschaft gesetzt».<sup>128</sup> Für Balzers ist 1706 erwähnt, dass die Geschworenen von der «*gemeind*» (hier im Sinne der Gemeindeversammlung) gemäss «*herkommens undt stylj*» aus einem Dreivorschlag bestimmt wurden<sup>129</sup> – leider nicht erwähnt ist, worin Herkommen und Rechtsbrauch (Stil) bestanden, insbesondere wer den Dreivorschlag machte: die Gemeindeglieder oder, eher,

119 LI LA U 16 (14.1.1473): «den geschwornen der vier doerffere Schan, Vadutz, Trisen vnd Balltzers». Die Dörfer Vaduz und Schaan hatten also bereits je eigene Geschworene.

120 GASb U 1 (18.11.1493).

121 GAM 618 (17.9.1506).

122 Büchel, 1902, S. 204; Hilbe, 2011.

123 Gassmann/Frommelt, 2011.

124 Wanger, 2006, S. 227.

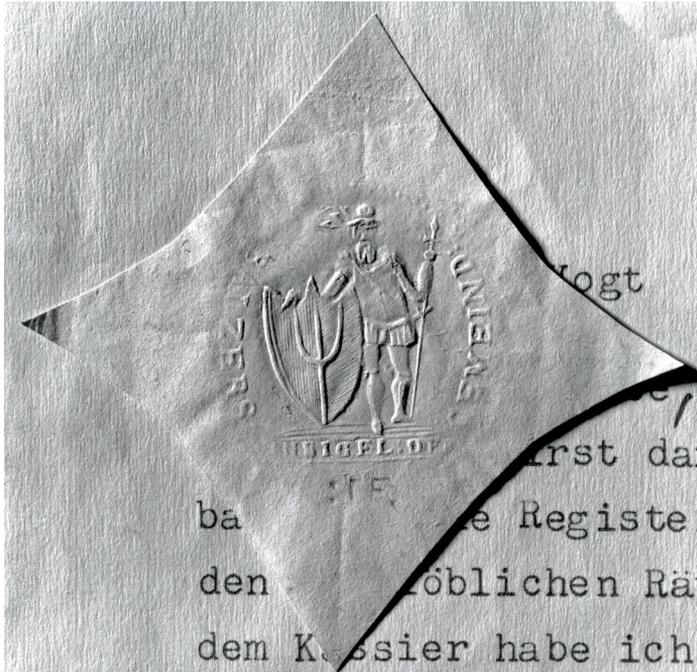
125 Die Bezeichnung «*gemaindts geschworne*» in LI LA RA 74/134 (o.D., [1684]), Punkt 14; «*dorffs geschworne*» in LI LA AS 1/5, fol. 208r–208v (10.3.1718).

126 Vgl. Kaiser, 1847, S. 225f., 392f.; Burmeister, 2011a.

127 Burmeister, 2011a.

128 Triesenberger Alpodnung von 1562, zitiert nach Büchel, 1902, S. 204. Vgl. Hilbe, 2011.

129 StAA/StiKA A 2924, unfol. (7.6.1706).



*Abbildung 2: Das als Wappenschild dargestellte und von einem Landsknecht gehaltene «Balzner Förgggle» auf einem Siegelabdruck aus der Zeit um 1800. Der von der Originalurkunde abgefallene Siegelabdruck ist angebracht auf einem modernen Schreiben. LI LA B 95/151/001.*

die Obrigkeit? Die Vereidigung der Geschworenen («Geschworenenbesetzung») erfolgte jedenfalls vor der «*obrigkeith*» in Vaduz, also vor dem Oberamt.<sup>130</sup>

Ab dem 16. Jahrhundert zeigt sich eine zunehmende Ausdifferenzierung der dörflichen Amtsträger, wobei die Bestellungsverfahren sowie die Aufgaben- und Kompetenzverteilung nicht immer klar sind. Auch war die Ämterstruktur nicht in allen Dorfgemeinden identisch.

Die meist zwei Gerichtsgeschworenen oder Gerichtsleute, durch welche jede Dorfgemeinde im Landschaftsgericht vertreten war, spielten auch in ihren jeweiligen Dorfgemeinden eine bedeutende Rolle, ebenso die Landammänner und Alt-Landammänner und teils auch die Landeshauptleute. Gewählt wurden die Gerichtsleute von der Herrschaft aus einem Dreivorschlag des Landschaftsgerichts (Kooptation), die Landammänner aber von der Landschaft aus einem Dreivorschlag der Herrschaft. Dadurch hatten die Obrigkeit und die Landschaft eine Einflussmöglichkeit auf diese wichtigen Gemeindevertreter, nicht aber die Dorfgemeinde selbst. Dies änderte sich jedoch im 18. Jahrhundert: Nun unterbreitete jene Gemeinde einen Dreivorschlag für einen neuen Gerichtsgeschworenen, aus welcher der ausgeschiedene Richter stammte.<sup>131</sup>

Für die Verwaltung der Gemeindefinanzen zuständige Säckelmeister sind ab dem frühen 17. Jahrhundert nachweisbar,<sup>132</sup> 1615 in Triesen,<sup>133</sup> 1716 in Schaan,<sup>134</sup> 1797 in Mauren.<sup>135</sup> In Balzers wurde die Einführung des Säckelmeister-Amtes 1710 bei einer Gemeindeversammlung gefordert.<sup>136</sup> Für den Einzug der «*gemeind steuern*» war in Balzers noch 1709 der «*haußmeister*» zuständig gewesen,<sup>137</sup> während dafür in Schaan-Vaduz schon 1541 gesonderte «*vegt*» (Vögte) bestanden.<sup>138</sup> In Triesen sind 1607 «*Steuervögte*», 1777 «*Steuer-*

130 LI LA AS 1/5, fol. 237r (9.7.1718).

131 Malin, 1953, S. 27; Ospelt, 1986, S. 148.

132 Burgmeier, 2011.

133 Tschugmell, o.J., S. 6; Frommelt/Kindle, 2011.

134 LI LA AS 1/5, fol. 161r (11.7.1716), fol. 192r (19.6.1717).

135 Schindler, 2011c.

136 LI LA AS 1/5, fol. 70r (11.9.1710).

137 LI LA AS 1/3, fol. 123r–124r (7.9.1709).

138 LI LA U 52 (13.6.1541). Vgl. Frommelt, 2000, S. 104.

*einnehmer* » belegt.<sup>139</sup> 1740 ordnete der fürstliche Kommissar Johann Franz Carl von Velsern an, die jährliche Rechnungslegung über Einnahmen und Ausgaben den «*geschwornen gemeind-vögten*» zu übertragen.<sup>140</sup>

«Gemeindsvögte» begegnen ab dem späten 17. Jahrhundert: 1682 in Ruggell,<sup>141</sup> um 1690 in Mauren,<sup>142</sup> 1699 in Eschen,<sup>143</sup> 1751 in Triesen,<sup>144</sup> 1795 in Gamprin.<sup>145</sup> Über ihre genaue Stellung und Funktion herrscht keine Klarheit. Schon sehr früh belegt sind die Kirchenpfleger als Verwalter des Kirchengutes der Pfarrei, nämlich ab 1355.<sup>146</sup> Mit den Spendvögten lassen sich ab dem 16. Jahrhundert kommunale Amtsträger im Bereich der örtlichen Armenfürsorge fassen,<sup>147</sup> mit den Schulvögten später auch im dörflichen Schulwesen.<sup>148</sup> Wald- und Alpvögte, Wuhr- und Wegmeister, Flurhirten usw. kümmerten sich um die Nutzung und den Schutz des Gemeinguts.

Unter all diesen dörflichen Amtsträgern kam den Gerichtsgeschworenen eine zusehends zentralere Stellung zu – was der Obrigkeit, die an der Bestellung der Gerichtsgeschworenen massgeblich beteiligt war, eine bessere Kontrolle innerdörflicher Vorgänge erlaubt haben dürfte. Einige Beispiele: Wie schon bei den Lehenvergaben von 1403 und 1406<sup>149</sup> wurde die Gemeinde Triesen auch in einem Wald- und Holzrechtsstreit des Jahres 1573 durch ihre sieben Dorfgeschworenen vertreten – als deren «Beistände» fungierten nun aber die drei (sic!) Triesner Gerichtsgeschworenen.<sup>150</sup> 1711 wurden die Triesner Dorfgeschworenen mit 15 Gulden bestraft, weil sie «*ohn vorwissen der gerichtslieith die gemeindt* [Gemeindeversammlung] *zuesammen berueffen*» hatten,<sup>151</sup> und 1718 wurde ein entsprechender Vorfall sogar als «*auffruhr*» gewertet.<sup>152</sup> Dem entspricht eine den Gerichtsgeschworenen untergeordnete Stellung auch des Gemeindsvogts: Dem für eine unrechtmässige Amtshandlung gebüsst Eschner «*gemeindsvogt*» Johannes Hasler wurde 1699 der Regress bei den Gerichtsleuten zugebilligt, «*weylen er als gemeindsvogt der gerichtslieuth befelch vollziehen musste*».<sup>153</sup>

Der vielschichtige Begriff «*gemeindt*» bezeichnete neben der Korporation der Gemeindeglieder auch deren Versammlung.<sup>154</sup> Die Gemeindeversammlung war das oberste kommunale Beschlussorgan, in welchem die Haushaltsvorstände (die sogenannten «Hausväter», aber auch Witwen) stimmberechtigt waren.<sup>155</sup> Ihre nach dem Mehrheitsprinzip gefällten Beschlüsse konnten je nach Gegenstand allfälligen obrigkeitlichen Genehmigungs- und Mitwirkungsrechten unterliegen. Die Gemeindeversammlung wählte die Geschworenen und die weiteren Gemeinde-«Beamten», hörte die Gemeindeglieder ab und entschied über

139 Tschugmell, o.J., S. 6; Tschugmell, 1971, S. 3.

140 LI LA RA 2/7/11 (24.10.1740), unfol.

141 LI LA RA 74/139 (6.8.1682). Vgl. Gassmann/Frommelt, 2011.

142 Schindler, 2011b; Frommelt, 2011d.

143 LI LA AS 1/4, fol. 21r (4.8.1699); Schindler, 2011a.

144 Büchel, 1902, S. 239f.; Tschugmell, o.J., S. 9.

145 Büchel, 1923, S. 67. Vgl. Wanger/Schindler, 2011.

146 Vgl. unten Abschnitt 3.6.

147 Vgl. unten Abschnitt 3.7.

148 Vgl. unten Abschnitt 3.8.

149 Erlehenbriefe vom 5.12.1403 (LUB 1/4, Nr. 34, S. 150–157) und vom 9.7.1406 (LUB 1/4, Nr. 38, S. 161–169). Vgl. dazu oben.

150 Büchel, 1902, S. 205f.

151 LI LA AS 1/5, fol. 101r (10.12.1711).

152 LI LA AS 1/5, fol. 228v–229r (10.6.1718): Die «*gemeindt Triesen*» habe sich «*erfrächet* [...] [und] *ohne vorwissen der vorgesezten gerichtslieüthen, welches doch sehr hoch verboten undt eine gestalt einer auffruhr seyë, gemeindt* [Gemeindeversammlung] *gehalten*».

153 LI LA AS 1/4, fol. 21r (4.8.1699).

154 Zum Begriffsfeld vgl. Deutsches Rechtswörterbuch, Bd. IV, 1939–1951, Sp. 126–133.

155 Zur Gemeindeversammlung vgl. Bader, 1974, S. 291–297; Troßbach, 2005b, Sp. 1096; Blickle, 2008, S. 70–72. Witwen hatten nach Blickle, 2008, S. 70, als Haushaltsvorstände zwar eine Stimme, wurden aber durch ihre Söhne oder Notare vertreten.

Sachfragen, etwa über die Aufnahme neuer Gemeindegossen, über Käufe oder Verkäufe von Gemeindegut, über den Erlass von Dorfordnungen, den Bau neuer Häuser,<sup>156</sup> über Fragen der genossenschaftlichen Nutzung (z.B. Bannung der Wälder<sup>157</sup>) oder über die Durchführung des Gemeinwerks, also der dörflichen Fronarbeiten etwa an den Rheinwuhren.

Da frühneuzeitliche Gemeindeversammlungsprotokolle nicht überliefert sind, finden sich Informationen dazu vor allem in den vereinzelt überlieferten Gemeindeordnungen sowie im Konfliktfall. Umstritten war die prozedurale Frage des Versammlungs- und Einberufungsrechts: Neben den beiden oben erwähnten Triesner Fällen von 1711 und 1718 hatte das Oberamt 1709 in einem Balzner Streitfall explizit die Frage zu beurteilen, «*ob dan die gemeindts leüth ohne beÿsein ihrer gerichtslëüth und geschworne bey einer gemeindt ein mähr [Mehr] machen dörrffe oder könne*», was vom Vaduzer Oberamt verneint wurde: Solches solle «*beÿ keiner gemeind diser herrschafft ohne straff [...] geüebet werden*», lautete der Spruch.<sup>158</sup> Alle drei Fälle belegen das Selbstversammlungsrecht der Gemeinde, wobei das Oberamt das Recht zur Einberufung und Leitung der Versammlung mit Nachdruck den Gemeindebeamten (Geschworene und Gerichtsleute) zuwies.

In allen drei Fällen sind keine Hinweise enthalten, dass auch das Oberamt die Abhaltung einer Gemeindeversammlung bewilligen und anwesend sein musste.<sup>159</sup> Hingegen wurde die Abhaltung einer Gemeindeversammlung gelegentlich vom Oberamt verfügt: 1718 ordnete es an, dass in Triesen «*der gesambten gemeindt innerhalb acht tagen vorgetragen undt darüber das mehr eingeholt werden*» musste, ob die Witwe Erni ihren «*gemeindtsweingarten*» weiterhin nutzen durfte, obwohl sie keine «*gemeindtsarbeith alß wuhren und dergleichen*» leistete, oder ob der Weingarten, wie von den Dorfgeschworenen und Gerichtsleuten beabsichtigt, einem «*jungen kerl*» gegeben werden sollte, welcher die Gemeindegarbeit besser leisten könne. Was «*der mehrere theil der gemeindt*» entschied, sollte gelten.<sup>160</sup> Wie der Entscheid ausfiel, ist nicht bekannt.

Die Fortschritte der Verwaltungstechnik und das Selbstverständnis und Selbstbewusstsein der Dorfgemeinden und ihrer Vorgesetzten zeigen sich auch in überlieferten Gegenständen: Neben dem Balzner Gemeindezeichen und -siegel (Balzner Förgggle) sind etwa das 1706 erwähnte Balzner «*gemeindts buech*» zu nennen<sup>161</sup> sowie die Triesner Gemeindegtruhe von 1766, welche – sozusagen als erstes Gemeindegarchiv – der Aufbewahrung der Gemeindegurkunden und -dokumente diente. Die Inschrift der Truhe belegt die herausgehobene Stellung der Gerichtsleute im 18. Jahrhundert: «*DVRCH ANORDNVNG GEORG SCHVRTI VND IACOB SPRENGER BEEDE RICHTER DER LÖBLICHEN GEMEINDT TRÛSEN 1766*»<sup>162</sup> – die beiden Gerichtsleute ordneten die Anschaffung der Truhe an, welche wohl in Schurtis oder Sprengers Haus aufbewahrt worden sein dürfte.

### 3.3 Satzungshoheit

Die Dorfgemeinde verfügte typischerweise über «*die Befugnis [ ] [...], ihr eigenes Recht zu bewahren und durch neues Satzungsrecht fortzubilden*»,<sup>163</sup> vornehmlich hinsichtlich der

156 LI LA RA 2/7/10 (September/Oktober 1740), unfol.: Kommissionsprotokoll der Kommission Johann Franz Carl von Velsern.

157 LI LA AS 1/5, fol. 247v–249r (15.10.1718).

158 LI LA AS 1/3, fol. 123r–124r (7.9.1709).

159 Nach Bader, 1974, S. 294, musste die Herrschaft üblicherweise vorgängig über Ort, Zeit und Verhandlungsgegenstände der Gemeindeversammlung informiert werden. Auch hatte sie das Recht, bei der Versammlung zu erscheinen.

160 LI LA AS 1/5, fol. 208r–208v (10.3.1718).

161 LI LA AS 1/3, fol. 67r (4.11.1706).

162 Siehe Abb. 3.

163 Vgl. Bader, 1974, S. 334–342 (Zitat von S. 334). Neben den Weistümern und eigentlichen Dorfordnungen zählt Bader auch «*urkundlich fixierte Schiedssprüche*» und «*Urkunden überhaupt*» zum dörflich gesetzten Recht (ebd., S. 336). Vgl. auch Wunder, 1986, S. 12f., 65f.



Abbildung 3. Die Triesner Gemeindefruhe aus dem Jahr 1766 (Kulturgüter-sammlung der Gemeinde Triesen).

© Liechtensteinisches Landesmuseum,  
Foto: Sven Beham.

Kontrolle über die kommunalen Ressourcen.<sup>164</sup> Dabei handelte es sich zum einen um das in den Quellen als «Zwing und Bann» bezeichnete Recht zum Erlass von Geboten und Verboten in Feld und Allmende, Wald und Alp,<sup>165</sup> zum anderen um den Erlass von Dorfordnungen «in einem beschränkten kommunalen Wirkungskreis».<sup>166</sup>

«Zwing und Bann» ist ein primär herrschaftliches Recht,<sup>167</sup> welches von den Gemeinden ab dem 15. Jahrhundert zumindest partiell an sich gezogen wurde. Karl Heinz Burmeister sah darin das entscheidende Element der Gemeindebildung in Vorarlberg.<sup>168</sup> Ein erster Beleg für das heute liechtensteinische Gebiet findet sich 1425 in einem Schiedsspruch zwischen Mauren, Eschen und Bendern: Die Leute der drei Kirchspiele sollen einen bestimmten Wald gemeinsam nutzen, aber keine Seite soll die andere «*verbannen noch werren*».<sup>169</sup> In einem Grenz- und Nutzungskonflikt zwischen Eschen und Bendern einerseits und Haag andererseits bestimmte ein Schiedsgericht 1489, dass keine Seite die andere «*vf die weidtz zwingen vnnd bannen soll*».<sup>170</sup> Noch deutlicher wurde ein Schiedsgericht 1516, welches der «*gmaind des dorfs Trisan [Triesen]*» das Recht zusprach, «*zwing und baenn zů bruchen und zů schirmen*».<sup>171</sup> Eine anderer Bedeutungsgehalt der Formel zeigt sich 1594 im Streit der Eschnerberger Gemeinden um die Weiderechte «in Ruggeller Zwing und Bann gelegen»:<sup>172</sup> «Zwing und Bann» bezeichnete hier den Raum, in welchem der Gemeinde Ruggell diese Befugnis zustand – und damit die Gebietshoheit der Dorfgemeinde.<sup>173</sup>

164 Troßbach, 2005b, Sp. 1095.

165 Vgl. Burmeister, 2011b; Frommelt, 2000, S. 9f.

166 Bader, 1974, S. 335.

167 Vgl. etwa LI LA U 14 (28.11.1458); Büchel, 1916, S. 68f. (16.5.1483); GAM 618 (17.9.1506); VLA 6471 (23.6.1508); ÖStA HHStA AUR (14.7.1510) sowie die Vaduzer und Schellenberger Herrschaftsurbare von 1617/19 respektive 1698 (s. LUB I/4, S. 334, 460).

168 Burmeister, 1988, S. 144–147, sieht die Zwing- und Bann-Rechte in Vorarlberg bis ins 14. Jahrhundert in den Händen der Herrschaft, die deren Ausübung aber im 14. Jahrhundert den Gemeinden überlassen habe. Letztere übten diese Rechte zunächst im Auftrag der Herren, zunehmend aber selbstständig aus. Dass «Zwing und Bann» in den Urkundenformeln jeweils als herrschaftliche Rechte erscheinen, schliesse deren faktische Ausübung durch die Gemeinden nicht aus (ebd., S. 147).

169 GAE III/3 (29.6.1425).

170 GAE III/9 (4.12.1489). Vgl. auch GAS U 7 (20.5.1513), GATb U 32 (30.6.1516), GAE III/17 (19.5.1520).

171 GAS U 8 (1.5.1516). Vgl. Büchel, 1902, S. 194f.

172 Ospelt, 1990, S. 41.

173 Wunder, 1986, S. 76, identifiziert «Zwing und Bann» mit «Gebietshoheit». Zur «Gebietsbezogenheit» der frühneuzeitlichen Gemeinde vgl. auch Blickle, 2007, Sp. 988 («durch feste Grenzen nach außen und innen markierte[r] Raum»).

Deutlicher als in der Ausübung von Zwing und Bann zeigt sich die kommunale Satzungsautonomie im Erlass von Dorfordnungen – auch wenn die Obrigkeit dabei gewisse Mitwirkungs- und Bestätigungsrechte hatte.<sup>174</sup> Solche Dorfordnungen sind auch in Liechtenstein vielfach erwähnt, aber nur zum Teil im Wortlaut überliefert.<sup>175</sup> Darin ging es meist um den Gemeindeboden oder die Gemeindealpen, den Einkauf in den Gemeindennutzen oder das Gemeinwerk. Einige Beispiele:

- 1503 teilten die «*dorffgenossen zu Schaan*» ihre Alpen Gritsch und Guschg zwischen den Dorfteilen St. Lorenz und St. Peter: Nach einer Vermittlung durch den Landesherrn Ludwig von Brandis «*hend sich baid bemeldt theil in guter nachburlicher freundschaft mit einandern der gedachten alppen halber einer ewigen theilung vereint*».<sup>176</sup>
- Das Triesenberger Alpstatut von 1562, durch welches die Triesenberger Gemeindealpen entstanden, wurde von Graf Alwig von Sulz auf Bitte der «Gemeindeversammlung» erlassen.<sup>177</sup>
- Deutlicher zeigte sich die Satzungsautonomie der Gemeinde 1638 in Ruggell, als «*die erbare gemaind Ruggel durch gehaltenes mehr ainhellighen entschlossen unnd vereinbareth*», dass alle Haushaltungen «*in der gantzen gemaind Ruggel*» bestimmte Wuhrarbeiten am Rhein leisten mussten und das dadurch gewonnene Auland an die einzelnen Häuser zur Nutzung ausgeteilt werde. Die Herrschaft war nur insofern beteiligt, als der «*vertrag*» vom Vaduzer Landvogt gesiegelt wurde.<sup>178</sup>
- Häufiger und zentraler Punkt solcher Gemeindeordnungen war die Regelung des Zugangs zum ausgeteilten Gemeindeboden. 1727 beschlossen beispielsweise die «*gesamte Gemeindts-Leute*» von Ruggell «*wohlbedächtlich und einhelligh*» folgende Punkte: Gemeindeteile durften nicht verkauft werden. Nach dem Tod des «*Vatters*» fielen die Gemeindeteile an jenen Sohn – und falls keine Söhne vorhanden waren, an jene Tochter –, der oder die das elterliche Haus übernahm. Beim Wegzug aus der Gemeinde, oder falls Erben fehlten, fiel die «*Gemeindts-Theillung*» an jenen Gemeindegenossen, der am längsten «*auf das Wuhr gegangen*» war, aber noch keinen Gemeindeteil hatte – allerdings hatte er dafür eine Gebühr zu bezahlen. Gebühren mussten auch auswärtige, nach Ruggell einheiratende Männer entrichten, um sämtliche Gemeindeteile ihrer Frauen (Witwen oder berechnigte Töchter) nutzen zu können. Konnte aber ein Einheiratender nicht mindestens 150 Gulden «*der Gemeinde baar aufweisen*», sollte er «*mit der Hausfrauen ein Hintersäss seyn und verbleiben*» – also keinen oder nur beschränkten Gemeindennutzen genießen.<sup>179</sup>
- 1741 errichteten die «*vorsteher einer ehrsamen gemeindt Triesen [...] nach vorher gangner und sich und sammentlichen gemeindtsleüten gepflogener verabredung und einmüthiger einstimmung*» eine «*gemeindsordnung*» betreffend die «*erbauung neüer häuser*»: Zwecks Vermeidung künftiger «*streitigkeiten, gezänk und uneinigkeiten*» sowie zur Schonung der Wälder erlaubte diese älteste liechtensteinische Gemeindebauordnung die Errichtung eines neuen Hauses oder Stalles nur auf einer bereits bestehenden «*haus- oder stallhofstatt*», verpflichtete zur Rücksichtnahme auf die Nachbarn und enthielt Regelungen zum Feuerschutz, zur Bauaufsicht durch die «*gerichtsleüte[ ] und geschwornen*» sowie zur Freihaltung der beiden Dorfplätze.<sup>180</sup> Diese von der Gemeinde selbst beschlossene und von der Obrigkeit nur bewilligte und bestätigte

174 Bader, 1974, S. 340.

175 Vgl. Büchel, 1953, S. 16–18 und passim.

176 GAS U 141a (12.3.1503).

177 Büchel, 1902, S. 203–205; Hilbe, 2011.

178 GAR U 17 (3.3.1638).

179 Ruggeller Gemeindeordnung vom 15.5.1727, zitiert nach Büchel, 1953, S. 16f.

180 GAT B 5a, S. 177–180 (2.6.1741). Vgl. dazu Büchel, 1902, S. 238f.; Büchel, 1932, S. 44f.

Ordnung ging deutlich über blossе genossenschaftliche Nutzungsfragen hinaus und belegt eine im weiteren Sinn politische Kompetenz der Gemeinde.

### 3.4 Buss- und Strafrecht

Die Gemeinden wachten selbst über die Einhaltung der von ihnen in den Dorf- und Flurordnungen erlassenen Regeln. Bei Verstössen konnten sie Bussen und Strafen verhängen. Schon 1493 bestätigte das Eschnerberger Landschaftsgericht das kommunale Buss- und Strafrecht: Die «*geschwornen der nachpurschafft zů Schellenberg*» brachten vor, dass es Streit gebe, weil sie gelegentlich Bussen und Strafen verhängten. Sie baten deshalb um ein «*vrtail, vmb zů erfahren, wie sy [...] straffen soellend oder ob sie [...] [überhaupt] zů straffen habend*». Darauf sprach das Gericht: Da die «*nachpurschafft zů Schellenberg geschworne[ ] habe*», solle es bei den «*büssen [...] die [sie] machend, [...] beliben*». Die Geschwornen sollten diejenigen, die sich nicht daran hielten, «*zů straffen haben [...] nach irem gůt duncken*».<sup>181</sup> Der Fall deutet darauf hin, dass sich die Institution der Geschworenen und deren Buss- und Strafrechte in der kleinen Gemeinde Schellenberg noch nicht gefestigt hatten und also jüngeren Datums waren.

200 Jahre später zählte das nun konkret umrissene Buss- und Strafrecht der Gemeindevorgesetzten zu den althergebrachten Gemeinderechten: In seiner Rede bei der Huldigung an Fürst Johann Adam I. von Liechtenstein im Jahr 1712 forderte Alt-Landammann Basil Hopp im Namen aller Untertanen, «*bey ihrig alt hergebrachten privilegien, indulten, recht und gerechtigkeiten*» geschützt zu werden, wozu auch gehöre, dass die «*gemaïnd vorgesezte und geschworne mit bott und verbott, auch gegen dem ungehorsamben mit der straf biß auf daß 3 Lb. d. [Pfund Pfennig] verfahren mögen, damit felder und wälder, steg und weeg, marcken und der [...]*<sup>182</sup> *in bewlichen ehren, erhalten werden*».<sup>183</sup>

Ein darüber hinausgehendes «Dorfgericht» ist in Vaduz/Schellenberg nicht erkennbar. Grössere Frevel und strafrechtlich relevante Vergehen hatten die Dorfgeschworenen beim Landschaftsgericht anzuzeigen (in welchem die Dorfgemeinden wie erwähnt vertreten waren), später beim oberamtlichen Verhörtag.

### 3.5 Gemeinde und Steuer

Die Landschaften Vaduz und Schellenberg bildeten seit dem 15. Jahrhundert je eine Steuergenossenschaft.<sup>184</sup> Diese hatten die sogenannte Landsteuer oder Behebte Steuer gemeinsam aufzubringen und dem Landesherrn abzuliefern. Die Steuer wurde zunächst auf die einzelnen Dorfgemeinden und von diesen auf die einzelnen Steuerpflichtigen umgelegt. Die Umlage und der Einzug der Steuer in den Gemeinden erfolgte durch die kommunalen «*stúrer*»,<sup>185</sup> «Steuervögte» oder «*Steuer-einnehmer*». Dasselbe Umlageverfahren galt auch beim sogenannten Steuer-Schnitz, einer im späten 16. Jahrhundert eingeführten Steuer, die der Deckung der Reichs- und Kreislasten diente.<sup>186</sup>

Die bedeutende Rolle der Dorfgemeinden im Rahmen dieser Steuergenossenschaften zeigt sich in einem Steuerkonflikt von 1473, als die «*lantschafft vnd stúrgenossen*» der Grafschaft Vaduz nicht durch Landammann und Gericht, sondern durch die Geschworenen der vier Dörfer Schaan, Vaduz, Triesen und Balzers vertreten wurden.<sup>187</sup> 1493 gaben sich

181 GASb U 1 (18.11.1493).

182 Hier scheint ein Wort zu fehlen.

183 ÖStA HHStA RHR Jud. Den. Rec. 264/1, fol. 371r–388v, hier fol. 374r und 376r (20.6.1712). Drei Pfund Pfennig oder drei Gulden entsprachen in etwa dem Wert eines Schafes oder sechs Tageslöhnen eines Handwerkers.

184 Zur Steuergenossenschaft oder Steuergemeinde allgemein Bader, 1974, S. 243–246.

185 LI LA U 17 (21.11.1493).

186 Vgl. Frommelt, 2000, S. 101–112; Frommelt, 2011f.

187 LI LA U 16 (14.1.1473).

die genannten vier «*dærffer*» mit Einverständnis der Brandisischen Herrschaft eine Steuerordnung, welche «*bys vff ain wyder rueffen ainer herschafft oder ainer gemaind der genanten dærffer vnd genossammy*» gelten sollte.<sup>188</sup>

Durch diese Selbstverwaltungsrechte im Steuerbereich wurden die Landschaften und die Dorfgemeinden in den Dienst der protostaatlichen Territorialverwaltung gestellt.<sup>189</sup> Wie beim Bussrecht wird deutlich, dass die Gemeinde gegenüber ihren Mitgliedern Zwang ausüben konnte.

Der «körperschaftliche Charakter» der Gemeinde zeigt sich aber besonders im Recht, «zur Gewährleistung ihrer Aufgaben Abgaben [zu] erheben».<sup>190</sup> Ein Beispiel für die kommunale «Steuerhoheit (in eigener Sache)»<sup>191</sup> sind die Schuldensteuern des 17. und 18. Jahrhunderts. Dazu gehört die Lichtmess- oder Brandsteuer in Schaan, Vaduz und Planken: Kurz vor Ende des Dreissigjährigen Krieges erpressten die Schweden von den Vaduzer und Schellenberger Gemeinden eine Brandschatzung von 8'000 Talern (12'000 Gulden).<sup>192</sup> Zur Bezahlung ihres Anteils nahmen Schaan, Vaduz und Planken an Lichtmess 1647 ein Darlehen von 3'000 Gulden auf.<sup>193</sup> Den Jahreszins von 180 Gulden finanzierten sie durch die Lichtmesssteuer, die auf die drei beteiligten Dörfer umgelegt wurde: 1669 entfielen auf Schaan 65 Gulden, auf Vaduz 40 Gulden und auf Planken 15 Gulden.<sup>194</sup> Der Zins war jeweils an Lichtmess durch den «*gemeinsamblich und eigens erwehlenden liechtmesß steür einziecher*» zu bezahlen. 1762 wurde das Kapital zurückbezahlt, womit der Grund für Lichtmesssteuer entfiel.<sup>195</sup>

Dass kommunale Steuern auch zu anderen Zwecken erhoben wurden, zeigen etwa die um 1706 in Balzers «*wegen des riedlegraben[s]*» sowie «*wegen [...] der visitierung*» der Pfarrei durch den Bischof von Chur «*angelegte steür*».<sup>196</sup> Vertreter der Dorfgemeinden waren auch an der jährlichen Festsetzung der «*weinsteuer*» beteiligt, welche ihrerseits der Berechnung der Konsumsteuer auf alkoholische Getränke (Umgeld) diene.<sup>197</sup>

### 3.6 Gemeinde und Kirche

Die Deckung der Kosten einer bischöflichen Visitation durch Gemeindesteuern verweist auf das Naheverhältnis von Pfarrei und Gemeinde.<sup>198</sup> Dieses zeigt sich insbesondere in der Verwaltung des Kirchenguts durch kommunale Kirchenpfleger, aber auch im Streben der Gemeinde nach einer Beteiligung an Patronatsrechten und in deren Einsatz für eine angemessene Seelsorge.

Kirchenpfleger sind sehr früh erwähnt, zuerst 1355 die «*kilchenmayer*» an der St. Laurentiuskirche in Schaan,<sup>199</sup> 1406 der «*kylchenpfleger*» in Triesen,<sup>200</sup> 1446 die «*kilchenmayer*» in Eschen, Bendern und Mauren,<sup>201</sup> 1507 der «*kilchenpfleger*» in Mauren.<sup>202</sup> Dabei han-

188 LI LA U 17 (21.11.1493).

189 Troßbach, 2005b, Sp. 1096.

190 Blickle, 2007, Sp. 988.

191 Blickle, 1981, S. 83.

192 Kaiser, 1847, S. 430; Küng, 2011.

193 GAS U 21 (2.2.1647): Schuldverschreibung für Rudolf von Salis.

194 GAS U 44/7 (1669, 1674): «*brandt stür bericht zedel*». Der Zinssatz betrug 6 % und der Jahreszins somit 180 Gulden; weshalb 1669 und 1674 nur 120 Gulden bezahlt wurden, ist unklar.

195 GAS U 131 (12.6.1753): Schuldverschreibung für Abundus Beeli von Belfort (Umschuldung), mit Nachtrag vom 2.3.1762.

196 Erwähnt in StAA/StiKA A 2924, unfol. (7.6.1706).

197 Vgl. Ospelt, 1972, S. 242f. mit Anm. 120, 405f. Vgl. auch GAS U 56 (o.D. [Februar/März 1684]); ÖStA HHStA RHR Jud. Den. Ant. 96/1, fol. 135r–140v (o.D. [23.3.1684]); GAS U 55 (o.D. [23.3.1684]); LI LA RA 74/134 (o.D. [23.3.-29.3.1684]), fol. 6r–6v; LI LA AS 1/4, fol. 80v (22.11.1700), 97v (22.11.1701), 128v (27.11.1702), 152r (20.9.1703), 159v (8.11.1704), 195r (26.11.1705), 220r (5.11.1706), 312r (21.11.1711).

198 Vgl. Bader, 1974, S. 182–213; Saulle-Hippenmeyer, 1997; Ospelt, 1999a.

199 LUB I/4, Nr. 9, S. 55–66 (29.10.1355).

200 LUB I/4, Nr. 38, S. 161–169 (9.7.1406).

201 PfAE U 5 (7.11.1446).

202 LI LA SchäU 21 (18.1.1507).

delte es sich um Laien aus der jeweiligen Pfarrei. Sie verwalteten – teils gemeinsam mit dem Pfarrer – das Vermögen einer Kirche oder Kapelle (die sogenannte Kirchenfabrik), zogen die der Kirche zustehenden Abgaben und Zinsen ein, führten die Kirchenrechnung und legten darüber Rechenschaft ab. So war die Kirchenpflegschaft «ein Element kommunaler Selbstverwaltung im kirchlichen Bereich», zumal sie nicht dem kanonischen Recht unterstand.<sup>203</sup> Zum Bestellungsmodus der Kirchenpfleger liegen in Vaduz-Schellenberg kaum Informationen vor; gängig war eine Kombination von Vorschlags- und Wahlrechten des Patronatsheeren der Kirche und der Gemeinde.<sup>204</sup> Auch die Bestellung des Mesmers erfolgte durch die Gemeinde.<sup>205</sup>

Ein zweites Element ist die kommunale Beteiligung an Patronatsrechten und -pflichten, also an der Präsentation oder Nomination des Pfarrers oder Kaplans, an dessen Besoldung und an der Kirchenbaulast.<sup>206</sup> Durch die Stiftung von Pfarr- oder Kaplaneipfründen konnten auch Gemeinden Patronatsrechte erlangen, was etwa in Graubünden schon vor der Reformation häufig der Fall war. Immacolata Saulle-Hippenmeyer fasst die Bedeutung dieser Vorgänge in Graubünden so zusammen: «Indem die Nachbarschaft als Stifterin [von Kapellen und Pfründen, d. Verf.] auftrat, konstituierte sie sich als Körperschaft, als rechtlicher Verband. Ihre Entwicklung von der Wirtschaftseinheit zu einer politischen Gemeinde [...] verlief deshalb nicht zuletzt über die Bildung der Dorfsiedlung als Kirchengemeinde».<sup>207</sup>

In Vaduz-Schellenberg blieb eine solche Entwicklung in Ansätzen stecken: Die einzige bekannte kommunale Pfrundstiftung war jene der Kaplanei am St. Thomas- und St. Luzius-Altar in der Pfarrkirche St. Laurentius durch «*aman, geschwornen vnd gemein kilchgenossen*» von Schaan im Jahr 1503. Die Finanzierung der Pfründe erfolgte massgeblich durch die Dorfhonoratioren von Schaan und Vaduz. Als Stifterin beanspruchte die Gemeinde, den Kaplan beim ersten Mal alleine zu nominieren. Später sollte die Gemeinde gemeinsam mit dem Landesherrn zwei Kandidaten zuhanden des Churer Domkapitels als Patronatsheer der Laurentiuskirche nominieren, welches einen der beiden Kandidaten dem Churer Bischof zu präsentieren hatte.<sup>208</sup> Die kommunale Beteiligung am Nominationsrecht fand aber bald ein Ende: Durch die Vereinigung des St. Thomas-Altars mit der älteren Pfründe am Muttergottesaltar ging das Nominationsrecht ganz an die Landesherrschaft über.<sup>209</sup>

Schon einige Jahrzehnte zuvor hatte sich die (Kirch-)Gemeinde Schaan erfolglos um das Patronatsrecht der ersten Kaplanei an der Schaaner Pfarrkirche bemüht. Deren Errichtung war 1461 vom Schaaner Pfarrer Jos Dieprecht testamentarisch verfügt worden: Sowohl die Kirchenpfleger der St. Laurentiuskirche als auch die Familie Dieprecht beanspruchten das Patronatsrecht für sich. Ein salomonischer Schiedsspruch unter Vorsitz des Landesherrn Wolfhart von Brandis sprach es jedoch den Freiherren von Brandis bzw. dem jeweiligen Inhaber der Grafschaft Vaduz zu.<sup>210</sup> Errichtet wurde die Kaplanei am Muttergottesaltar schliesslich 1482 – das «*ius patronatûs seu praesentandi capellanum*» lag in Händen der Landesherrn.<sup>211</sup>

203 Frommelt, 2011b. Vgl. Ospelt, 1999a; Bader, 1974, S. 207–209; Saulle-Hippenmeyer, 1997, S. 116–131, 212–215.

204 Troßbach, 2005, Sp. 316f.

205 Ospelt, 1999a, S. 118; LI LA AS 1/5, fol. 48v–50v (8.10.1709).

206 Vgl. Wille, 2011.

207 Saulle-Hippenmeyer, 1997, S. 287; vgl. dazu ebd., S. 112–170.

208 LI LA RA 12/3/1/5 (24.2.1503). Vgl. dazu Büchel, 1927, S. 54–56; Wanger, 1991, S. 24, 62; Frommelt, 2000, S. 10; Näscher, 2009, S. 50.

209 Nach Näscher, 2009, S. 50, erfolgte die Vereinigung der beiden Pfründen «bald» nach der Stiftung; entsprechend sind am St. Thomas-Altar nur zwei Kapläne im frühen 16. Jahrhundert belegt (so auch Büchel, 1927, S. 56). Nach Wanger, 1991, S. 62, 65, sowie Herrmann, 2007, S. 348, erfolgte die Vereinigung erst 1859.

210 PfAS U 4 (13.11.1461). Vgl. dazu Büchel, 1927, S. 39–43; Wanger, 1991, S. 23f., 63; Frommelt, 2000, S. 91f.; Näscher, 2009, S. 49.

211 LI LA RA 12/3/1/1 (28.4.1482).

In beiden Fällen, 1461 und 1503, scheiterte der Versuch der Gemeinde, auf die Besetzung kirchlicher Stellen Einfluss zunehmen. 1461 beanspruchte der Landesherr das Präsentationsrecht für sich, und auch das Nominationsrecht für die Besetzung der 1503 von der Gemeinde gestifteten Kaplaneipfründe ging schon bald an die Landesherrschaft verloren. Wo ein herrschaftliches Interesse bestand, wie hier bei der Bestellung des Dorfklerus, wurden kommunale Entwicklungen und Mitwirkungsrechte obrigkeitlich zurückgebunden.

Dass sich die Gemeinde auch auf anderen Wegen um die Seelsorge sorgte, zeigte sich 1529 in Mauren: Die «*arme leut vnd vnder thanen*» des Kirchspiels Mauren erhoben bei ihrem «*lannds vnd gerichtts herrn*» Graf Rudolf von Sulz Klage gegen die Johanniterkommende in Feldkirch, welcher die Pfarrei Mauren inkorporiert war. Sie würden, so die Maurer, «*mit mess halten versehung der hailigen sacramenten und anderen pharrlichen rechten je zu zeiten nit versehen*», sodass etliche Leute ohne Sakramente gestorben seien. Rudolf möge dafür sorgen, dass Mauren nicht wie bisher durch einen Ordensbruder von Feldkirch aus versorgt werde, sondern ein «*pharrer haushabig in unser dorff Maueren [...] gesezt*» werde. Dann wollten sie dem Johanniterhaus auch «*alles das geben und thun, so sy dann von alter her je zuthun vnd zugeben schuldig vnd phlichtig gewesen sein*». Rudolf verpflichtete in seinem Spruch die Maurer, die den Johannitern zustehenden Zehnten, Renten, Zinse und Gülten zu leisten. Die Kommende aber müsse in Mauren ein Haus für den «*priester*» bauen, der dort «*zuhausen und zubeleiben*» verpflichtet sei, wenn die «*pestilenz des erschrockhenlichen tods*» in der Pfarrei Mauren ein falle. Auch müsse der Pfarrer wöchentlich zweimal in der Maurer Pfarrkirche die Messe lesen, besonders am Sonntag, ausserdem die neugeborenen Kinder taufen und den Kranken die Sakramente spenden.<sup>212</sup> Mitten in der Reformationszeit beanstandeten die Maurer unter Androhung von Abgabeverweigerungen die Missstände in ihrer Pfarrei und erhielten Recht. Geändert hat sich dadurch vorerst allerdings wenig. Erst 1594 erwarben die Johanniter ein Haus in Mauren.<sup>213</sup>

### 3.7 Kommunale Armenfürsorge

Der örtlichen Armenversorgung diente die sogenannte «Spend», die ihre Wurzeln ebenfalls im kirchlichen Bereich hatte. Es handelte sich um eine Armenkasse, die Almosen- und Spendenstiftungen zugunsten der Ortsarmen verwaltete. Die Spend unterstützte die Dorfarmen mit Naturalien oder mit Geld und finanzierte deren Begräbnisse; durchziehenden Arme und Bettler sollen in «Spendküchen» versorgt worden sein.<sup>214</sup>

Erste Spend-Stiftungen sind Mitte des 15. Jahrhunderts im Zusammenhang mit Jahrestiftungen belegt. Sie lasteten auf bestimmten Gütern, von denen entsprechende Zinse an die Spend gezahlt werden mussten.<sup>215</sup> Die Spend spielte auch im regionalen Kreditwesen eine Rolle, indem sie aus ihrem Vermögen Zinse (Renten, Gülten) kaufte und daraus Zinseinnahmen schöpfte.<sup>216</sup> Der Einzug und die Verwaltung der Gelder lag zunächst in den Händen der Kirchenpfleger, erkennbar im Eschner Jahrzeitenbuch.<sup>217</sup> 1446 entschied das Eschnerberger Landschaftsgericht, dass in den Kirchspielen Eschen, Bendern und Mauren verwei-

212 VLA Priorat St. Johann/Feldkirch, 5388 (20.1.1529); Büchel 1915, S. 81f.; Frommelt, 2000, S. 93.

213 Frommelt, 2011d.

214 Vgl. Frommelt, 2011e; Büchel, 1927, S. 62f.; Büchel, 1953, S. 67f.; Biedermann, 2012, S. 152f.

215 Beispiele im Eschner Jahrzeitenbuch aus der Mitte des 15. Jahrhunderts in LUB I/2, S. 305–428, bes. S. 322, 335, 350–352, 370, 372, 374.

216 Vgl. Frommelt, 2011e; Ospelt, 2011. Beispiele: Schädler, 1907, Nr. 67, S. 118 (11.11.1560), PfAS U 6 (11.11.1611), PfAS U 7 (11.11.1630), PfAS U 8 (11.11.1635).

217 LUB I/2, S. 370: «*Item das fiertal wayssen sol inziechen ain kilchenmayger vnd sols gen arman lüten an ain spend*».

gerte «spenden» bezahlt und von den Kirchenpflegern eingezogen werden mussten.<sup>218</sup> In der Pfarrei Schaan(-Vaduz) ist die Spend 1522 erwähnt,<sup>219</sup> in Triesen(-Triesenberg) 1525.<sup>220</sup>

Ab dem 16. Jahrhundert begegnet die Spend als institutionalisierte Armenanstalt mit eigener Rechtsperson. Die Verwaltung der Spend oblag nun gesonderten Amtsträgern, den ab 1560 in Schaan<sup>221</sup> und 1593 in Bendern<sup>222</sup> erwähnten «Spendmeistern» oder «Spendvögten».

Artikel 27 der Reichspolizeiordnung von 1577 bestimmte, dass «*ein jede Statt und c o m m u n, ir armen selbst ernehre[n] und underhalte[n]*» musste.<sup>223</sup> Dies fand auch Eingang in den Vaduzer Landsbrauch: «*Es sollen auch commun, gemeindt und dörfer ihre armen leuth selbsten erhalten, damit andere leuth mit ihnen nit beschwärt werden und da die spendt nit so vil einkommens, so sollen alle sonntäg durch den prediger der armen auf der cantzl gedacht werden und die darzu verordnete spendtmeister ein schüssle aufgestellt, und was nach eines jeden guten willen und vermögen dareingelegt, fleissig und ordentlich nach derselbigen gemeindt gut ansehen unter die hausarmen, mangel- und presshaften ausgetheilet werden.*»<sup>224</sup> Hier bestätigt sich in einer normativen Quelle die Zuständigkeit der Gemeinden für die Versorgung der Dorfarmen. Sofern die Spend dazu nicht ausreichte, hatte der Pfarrer zu Almosen aufzurufen, welche vom Spendmeister einzuziehen waren. Die Austeilung der Gelder an die «*hausarmen, mangel- und presshaften*» lag explizit in der Kompetenz der «*gemeindt*».

### 3.8 Gemeinde und Schule

Schon lange vor der Einführung der Schulpflicht 1805 und der Schaffung der «politischen Gemeinde» 1809 gab es in den Gemeinden Schulunterricht. Der Unterricht wurde zunächst von den Dorfgeistlichen gehalten, später vermehrt von Laien, die als Dorflehrer fungierten. Diese Dorfschulen waren gewiss bescheiden, wurden aber von den Gemeinden eingerichtet, betrieben und finanziert, ohne dass sie dazu seitens der Obrigkeit verpflichtet gewesen wären.<sup>225</sup>

Erwähnt sind schulische Einrichtungen in den Gemeinden ab dem frühen 17. Jahrhundert: in Vaduz 1617/19 ein Schulhaus<sup>226</sup> und 1707 ein «*schuelmeister*»,<sup>227</sup> in Eschen 1653 ein Schulrodel,<sup>228</sup> 1700 die «*schul zu Eschen*»<sup>229</sup> und 1726 ein Lehrer,<sup>230</sup> in Balzers 1679 ein «*schuelmaister*»,<sup>231</sup> in Triesen 1689 die Pflicht des Frühmessers zur Erteilung von Schulunterricht,<sup>232</sup> 1706 ein «*schuelmeister*»<sup>233</sup> und 1777 ein «*Schulhalter*»,<sup>234</sup> in Gamprin im Jahr 1700 eine «*schulhalts=verordnung*»,<sup>235</sup> in Schaan 1704 ein «*schuelmaister*»<sup>236</sup> und 1708

218 PFAE U 5 (7.11.1446).

219 Ospelt, 1925, S. 123f. (22.1.1522).

220 Podhradsky, 1990, Nr. 37, S. 259 (3.1.1525).

221 Schädler, 1907, Nr. 67, S. 118 (11.11.1560), PFAU 6 (11.11.1611), PFAU 7 (11.11.1630), PFAU 8 (11.11.1635).

222 Büchel, 1912, S. 111 (11.11.1593).

223 Weber, 2002, S. 257.

224 LI LA AM 5 (1667), Kapitel «*Von Bettleren*». Vgl. Schamberger-Rogl, 2002, S. 68, 113; Marquardt, 2011.

225 Vgl. allgemein Bleyle, 2011; Bleyle, 2011a.

226 LUB I/4, S. 325–442 (Sulzisch-Hohenemsisches Urbar, 1617/1619), hier S. 354.

227 StAA/StIKA A 2943, unfol. (Vaduz, 2.1.1707).]

228 Schindler, 2011a.

229 LI LA AS 1/4, fol. 57r (2.3.1700); hier auch: «*die gemeindt Eschen namens der schuel*».

230 Schindler, 2011a.

231 LI LA AS 1/2, fol. 37r (23.1.1679).

232 Frommelt/Kindle, 2011.

233 LI LA AS 1/3, fol. 74v (2.12.1706).

234 Tschugmell, 1971, S. 3; Frommelt/Kindle, 2011.

235 LI LA AS 1/4, fol. 54r–54v (8.2.1700).

236 GAS U 147a (13.12.1704).

das «*hauß, allwo die schuel gehalten werden solle*» sowie die «*schuel kinder*»,<sup>237</sup> in Mauren 1781 ein Schulhaus.<sup>238</sup>

Die Organisationsweise dieser Dorfschulen und deren Verhältnis zur Gemeinde zeigen sich in der Instruktion für den Schaaner Schulvogt Rudolf Walser aus dem Jahr 1700. Erlassen und unterzeichnet wurde die Instruktion vom Schaaner Pfarrer Franz Joseph Schalk von Reichenfeld, dem Schaaner Alt-Landammann Christoph Walser und den sechs Gerichtsheuten der «*Pfarrey, und beyder Gemeinden Schan, und Vaduz*». Die «*aufrichtung einer so hochnothwendig als ohnentbährlichen Schuel alhier zu Schan*» war 1699 durch die Gemeinde erfolgt. Der «*Schuelmaister*», also der Lehrer, wurde von der Gemeinde angestellt und erhielt von ihr freie Wohnung, Holz und einen Gemeindeteil (Gemeindeboden) sowie jährlich vierzig Viertel Weinmost, ein Viertel Schmalz und eine Besoldung von siebenzig Gulden in bar. Die «*Aufsicht*» in finanzieller Hinsicht, insbesondere der Einzug der für die Schule gestifteten «*intrada, oder Gefähl*», war dem kommunalen «*Schuelvogt*» übertragen, der durch den Pfarrer und die Gemeindevertreter auf zwei Jahre «*bestellt und gesezt*» wurde und sein «*amt*» umsonst zu verrichten hatte. Die siebenzig Gulden Bargeld sollten dem Vermögen der Schaaner Pfarrkirche (Kirchenfabrik) sowie der «*Spänd zu Schan, und Vaduz*» entnommen werden; jedoch hatte die Versorgung bedürftiger «*Krüppel, und Haußarme[r]*» Vorrang und der Lehrer musste auch «*die Orgel schlagen*». Ausserdem wurde zu Stiftungen, «*Legata*» und Schenkungen für die Schule aufgerufen.<sup>239</sup>

Schulstiftungen, also für die Schule gestiftete Güter und Zinse, sind verschiedentlich erwähnt, etwa 1711 in Vaduz die Stiftung von Hofkaplan Karl Negele,<sup>240</sup> 1783 in Eschen die Stiftung von Josef Senti und Anna Hasler<sup>241</sup> oder 1787 in Triesen die Stiftung von Dominik Banzer.<sup>242</sup> 1699/1700 ist ein «*der schul zu Eschen verpfendet[es]*» Gut erwähnt.<sup>243</sup> Auch in den Flurnamen finden sich Belege für zur Schule gestiftete oder gewidmete Güter, deren Erträge der Entlohnung der Lehrer dienten, zum Beispiel «*schuel guet*» in Schaan (1704)<sup>244</sup> und in Balzers (1757), «*Schuelteile*» in Schaan (1736) und in Ruggell (1773), «*Schuelfünd*» in Balzers (1807).<sup>245</sup>

### 3.9 Inklusion und Exklusion: Mitgliedschaft in der Gemeinde

Die Zugehörigkeit zu Genossenschaft und Gemeinde war in der Frühen Neuzeit von grosser wirtschaftlicher Bedeutung. Erst sie eröffnete den Zugang zu den ökonomischen Ressourcen des Dorfes, also zu Weide-, Alp- und Holznutzungsrechten und zum ausgeteilten Gemeindeboden, aber auch zur Unterstützung im Armutsfall.<sup>246</sup>

In vollem Sinn zur Gemeinde gehörten nur die über das Gemeinderecht verfügenden und zugleich «*haushäßlichen*» Bauern, also die Besitzer und Vorstände eines Hauses, genauer: einer vollberechtigten Hofstätte. Nur sie waren Dorfgemeinschaften – oder, wie es schon im frühen 18. Jahrhundert hiess, «*burger*»<sup>247</sup> – mit vollem Anspruch auf den «*Gemeindsnutzen*».

237 LI LA AS 1/5, fol. 17v (22.11.1708).

238 Frommelt, 2011d.

239 Falk, 1976, Anhang, S. 145–148: «*Instruction Eines Gesezten Schuelvogten zu Schan, Anno 1700*».

240 Sele, 2011.

241 Schindler, 2011a.

242 Frommelt/Kindle, 2011.

243 LI LA AS 1/4, fol. 57r (2.3.1700), vgl. auch fol. 16v–17r (24.7.1699).

244 GAS U 147a (13.12.1704).

245 Stricker/Banzer/Hilbe, 1999, Bd. 5, S. 481f.

246 Vgl. zum Folgenden Frommelt, 1999, S. 140–144; Biedermann, 2012, S. 16, 24–52; allgemein Bader, 1974, S. 275–291; Wunder, 1986, S. 19. Zum «*Haus*» als sozioökonomischem Strukturprinzip Alteuropas vgl. Blickle, 2008, S. 19–88.

247 Beispiele: LI LA AS I/3, fol. 85r (18.12.1706, «*burger von Vaduz*»), fol. 105 (28.3.1707, «*balznerische burger*»), fol. 112v (9.4.1707, «*burgerschaft sowohl in Vaduz alß Schann*», «*burgerliche jnnwohner*»), fol. 163r (30.5.1708, «*[in] Balzers sich burgerlich nidergelaßen*»), LI LA AS I/5, fol. 28v (28.2.1709 «*burger zue Trisen*»), fol. 29r

Auch sie konnten die Gemeinderechte aber nur beanspruchen, wenn sie die gemeindlichen Pflichten erfüllten, Steuern und Abgaben zahlten und sich am Gemeinwerk beteiligten. Diese Grundsätze wurden schon im Spätmittelalter verbindlich: «*Wer in dise Graffschaft haushäblich ziecht, gibt der Herrschaft, wie auch der Gemeindt den einzüg, vndt soll geben Steür, Tagmann, Schnicz, betmist und fasnachthennen*», hiess es in einem den Gemeinden der Grafschaft Vaduz 1496 von Ludwig von Brandis gewährten Privileg:<sup>248</sup> Voraussetzung für den Genuss der sich aus der Haushäblichkeit ergebenden Aufenthalts- und Nutzungsrechte war die Zahlung des Einzugsgelds an die Herrschaft und an die Gemeinde sowie die Leistung von Steuern, Abgaben und «Tagwan» (Fronarbeit, Gemeinwerk).

Nicht in vollem Sinn zur Gemeinde gehörten jene, die keinem berechtigten «Haus» vorstanden, und jene, die die kommunalen Pflichten nicht erfüllen konnten: Dazu zählten nicht nur das Gesinde, sondern auch die Frauen und jene Söhne aus den «*burger*»-Familien, die über keine eigene Hofstätte verfügten. Sie gehörten zwar durch Heirat oder Abstammung zum Kreis der Bürgerfamilien, hatten aber keinen Anteil am Gemeindennutzen. Ganz oder teilweise ausgeschlossen waren auch die Hintersassen (Beisassen), welche zwar im Dorf wohnten und über das Heimatrecht (Aufenthaltsrecht) und das Armenrecht (Recht auf Versorgung im Verarmungsfall) verfügten, aber weder das Bürgerrecht noch eine berechnete Haushofstätte besaßen. Sie hatten keinen oder nur begrenzten Zugang zu den dörflichen Ressourcen.<sup>249</sup> Gänzlich ausgeschlossen waren die Nicht-Sesshaften, die nirgends über ein Heimatrecht verfügten und von Ort zu Ort, von Land zu Land geschoben wurden.<sup>250</sup>

Je stärker die Bevölkerung wuchs und je knapper die Ressourcen wurden, desto stärker begrenzten die Gemeinden den Zugang zum Gemeinbürgerrecht und schotteten sich gegen Zuzüger ab. Hofstattrecht und prohibitive Einkaufssteuern dienten als Mittel der Exklusion und förderten die soziale Ungleichheit im Dorf: Gemäss der Triesner Bauordnung von 1741 konnten Häuser nur auf bereits bestehenden Haushofstätten errichtet werden, womit einer Ausweitung der nutzungsberechtigten Haushäblichen ein Riegel geschoben war. Von der Herrschaft in den Untertanenverband aufgenommene Fremde durften zwar in diesem oder jenem Dorf wohnen und erhielten dort ein Heimatrecht – das Bürgerrecht erhielten sie aber nur, wenn sie von der Gemeindeversammlung aufgenommen wurden<sup>251</sup> und die hohen Einzugs- oder Einkaufsgelder bezahlten. Ansonsten blieben sie minderberechtigte Hintersassen.

Belief sich das Einzugsgeld 1513 noch auf je vier Gulden für die Herrschaft und die Gemeinde, erhöhten es die Gemeinden im 18. Jahrhundert teils auf mehrere hundert Gulden.<sup>252</sup> Einkaufsgelder waren auch für Ehefrauen zu entrichten, die infolge Heirat in die Gemeinde zogen. So regelte die Gemeinde Triesen 1730 die «*einkaufung fremder weibspersonen*»: Für eine Frau aus Vaduz oder Schaan waren zwanzig Gulden zu bezahlen. Stammte die Frau «*aus dem schellenbergischen*», waren es dreissig Gulden, bei einer ausländischen Frau aber vierzig Gulden.

Die Abschliessung des Berechtigtenkreises richtete sich nicht nur gegen Zuzüger. Auch junge Eingesessene oder Witwen litten unter dem Mangel an Gemeinboden und den rigiden Regeln. Zwei Beispiele:<sup>253</sup>

(28.2.1709, «*mitburger*» von Triesenberg), fol. 46v (20.8.1709, «*burgersleüth zu Vaduz*»), fol. 49r (8.10.1709, «*burger von Vaduz undt Schaan*»); StAA/StiKA A 2877, fol. 52r, 54v (15.6.1709, «*burger[ ] zue Vadutz*»). Zur frühneuzeitlichen Bezeichnung der berechtigten Dorfleute als «Bürger» vgl. Bader, 1974, S. 277f.

248 Erwähnt in LUB I/4, S. 325–442 (Sulzisch-Hohenemsisches Urbar, 1617/1619), hier S. 343f.

249 Vgl. Biedermann, 2012, S. 16; Marquardt, 2011a.

250 Dazu Biedermann, 2012, S. 155–161.

251 Über die Aufnahme in den nutzungsberechtigten Bürgerverband entschied die Gemeindeversammlung frei (Ospelt, 1986, S. 152).

252 Biedermann, 2012, S. 32.

253 Vgl. auch den oben in Abschnitt 3.2 erwähnten Fall der Witwe Erni.

- 1705 klagten zwölf «*jung antretende* [ ] *gemeindtleuth*» aus Vaduz und Schaan: Wenn die Witwe des Christoph Quaderer aus Schaan die «*gmaintsthail*» behalten wolle, solle sie Knecht und Wagen halten «*wie die gemeindtsbreuch [...] erfordern*». Weil sie aber den Knecht entlassen habe und auch das Feuer erloschen sei (sie also ihren eigenen Haushalt aufgegeben habe), sei die Witwe «*nit mehr haushäblich*». Damit sei ihr Anspruch auf die Gemeindeteile erloschen («*gefallen*»). Das Oberamt beschied: Es sei nur der halbe Gemeindeteil gefallen; dieser stehe nun dem ersten Anwärter zu. Der andere Halbtteil aber verbleibe der Witwe wie allen Witwen «*vermög des gemeindts-thails articul*» zur lebenslanger Nutzniessung.<sup>254</sup>
- 1707 klagte «*die gesambte junge burgerschafft*» von Vaduz und Schaan beim Oberamt in Vaduz. Sie verlangte, dass bei der Zusammenlegung von zwei «*haußhaltungen*» ein Gemeindeteil an die Gemeinde zurückfallen und einem anderen «*bürger*» bzw. einem «*jüngerer*» überlassen werden müsse.<sup>255</sup>

Die Beispiele verdeutlichen den innergemeindlichen (Generationen-)Konflikt um die dörflichen Ressourcen. Nicht nur die Abschottung gegen Hintersassen und Neuzuzüger konnte zu Ausgrenzung und Verarmung führen, sondern auch der den «Bürgern» drohende Entzug der Gemeindeteile bei einer Veränderung ihrer Lebensverhältnisse. Darüber entschieden die Gemeindeorgane. Ob dabei den «*oligarchisch regiert[en]*» Gemeinden generell «*lokalbornierte* [ ] *Klüngelwirtschaft*» unterstellt werden kann und ob die Verstaatlichung der Gemeinde im 19. Jahrhundert nicht nur einen Verlust an Gemeindeautonomie, sondern auch einen «Zugewinn an Gleichheit und Gerechtigkeit» bedeutete,<sup>256</sup> wäre für Liechtenstein erst zu untersuchen. Von Ungerechtigkeit oder Willkür Betroffene hatten jedenfalls schon in der Frühen Neuzeit die Möglichkeit, ihr Recht vor Gericht zu suchen.

### 3.10 Gemeinde und Widerstand

Ein letzter Aspekt ist zumindest anzudeuten: Gemeinden waren im Spätmittelalter und in der Frühen Neuzeit massgebliche Träger des bäuerlichen Widerstands gegen Grund-, Gerichts- und Landesherren. Widerstand war ein massgebliches Element der Verteidigung bestehender bäuerlicher Rechte wie auch der Weiterentwicklung der Herrschaftsverhältnisse. Die Widerstandsformen reichten von der Abgaben- und Fronverweigerung bis hin zu gewaltsamen Aufständen. Grosse Bedeutung erlangte in der Frühen Neuzeit die Verrechtlichung von Konflikten, also der Widerstand auf gerichtlichem Weg.<sup>257</sup> Entsprechende Vorgänge finden sich auch in Vaduz-Schellenberg auf individueller, kommunaler und landschaftlicher Ebene.

In den grossen Auseinandersetzungen ging der Widerstand primär von den überlokalen Gerichtsgemeinden bzw. Landschaften aus: Schon im Appenzellerkrieg 1405 beteiligten sich «*der Aman vnd all Landtleuth gemeinlich an dem Eschnerberg*» am Bund ob dem See,<sup>258</sup> und im Bauernkrieg 1525 befand sich die «*gemaine* [ ] *paurschafft*» in Vaduz und am Eschnerberg in «*auffruer*» wider den Grafen Rudolf von Sulz.<sup>259</sup> 1683 trug eine an Kaiser Leopold I. gerichtete Beschwerdeschrift der «*höchstbetrengten gesambten vnnderthanen der graff: und herrschafft Vaduz und Schellenberg*» gegen ihren Herrn Graf Ferdinand Karl von Hohenems zu dessen Absetzung durch den Kaiser bei.<sup>260</sup> Und 1721 wehrten sich die «*er-*

254 LI LA AS 1/3, fol. 57r–58r (18.6.1705).

255 LI LA AS 1/3, fol. 112v–115r (9.4.1707).

256 Reinhard, 2002, S. 241.

257 Wunder, 1986, S. 13f., 87–89; Rösener, 1991, S. 240–254; Schmale, 2011.

258 LUB I/3, Nr. 52, S. 97–103 (16.10.1405).

259 Kaiser, 1847, S. 356.; Frommelt, 2000, S. 128–136; Frommelt, 2011a.

260 LI LA RA 74/143 (1683); Frommelt, 2014.

*gebnete unterthanen Vaduzisch und Schellenbergisch amäner gerichtslüt und gemeinden»* gegen die von Fürst Anton Florian von Liechtenstein angeordneten Reformen.<sup>261</sup>

Das Widerstandsverhalten der Dorfgemeinden bezog sich naturgemäss stärker auf die lokalen Verhältnisse: Bereits erwähnt wurden das gerichtliche Vorgehen der Triesner «*nachpurschafft*» gegen Freiherr Ludwig von Brandis vor dem kaiserlichen Landgericht in Rankweil im Alprechtsstreit von 1493<sup>262</sup> sowie die Klage des «*kilspels*» Mauren gegen die Johanniterkommende Feldkirch wegen schlechter Versorgung mit seelsorgerischen Leistungen 1529, wobei mit der Verweigerung von Zehnten und Zinsen gedroht wurde.<sup>263</sup> Effektiv verweigert wurde 1464 die Entrichtung des Hanfzehnten an das Kloster St. Luzi durch die «*comunita[s] de Rungell*» (Gemeinde Ruggell).<sup>264</sup> 1707 verweigerten die Balzner die Fronarbeit auf dem von Oberamtman Anton Rohrer gepachteten Meierhof in Triesen. Widerwillig musste die «*gemeindt*» Balzers schliesslich akzeptieren, dass die Fronpflicht auch auf verpachteten Herrschaftsgütern gelte.<sup>265</sup>

Besonders eindrücklich ist der Widerstand der Gemeinde Vaduz gegen die 1718 von Fürst Anton Florian von Liechtenstein verlangte Rückgabe der 1705 dem Grafen Jakob Hannibal III. von Hohenems abgekauften Domänengüter: Sämtliche 74 Vaduzer Haushaltsvorstände mussten auf Schloss Vaduz erscheinen und dem Landvogt einzeln zu Protokoll geben, ob sie ihren Teil am Neugut zurückgegeben wollten oder nicht – und keiner war dazu bereit.<sup>266</sup> Offensichtlich hatte man sich gemeindeintern abgesprochen und die Abmachung hielt – wenn auch unter hohem «soziale[n] Druck von Seite der Gemeinde».<sup>267</sup>

Im zeitgleichen Konflikt um den vom Fürsten beanspruchten Novalzehnten verhielt sich die «*gantze Trysener Gemeinde aufrührisch*», wie in einem kaiserlichen Mandat zu lesen ist: So hätten die Triesner «*mittels Stürmung der Glocken und bewaffneter Ausrückung der gantzen Burgerschaft den Fürstl[ichen] Verwalter von dem Noval-Zehend-Einzug abgetrieben*».<sup>268</sup> Über lokale Befindlichkeiten hinaus ging die 1721 von «*alle[n] unterthanen [der] gemeind Schaan und Vaduz*» an die kaiserliche Subdelegation gerichtete «*protestation und vorbehalt aller competentien zu verwahrung ihrer landes und gemeindtes gerechtigkeiten freyheiten [und] privilegien*»,<sup>269</sup> in welcher entgegen den von Fürst Anton Florian angeordneten Reformen der Beibehalt der Landschaften mitsamt deren Selbstverwaltungsrechten gefordert wurden.

Insgesamt zeigt sich eine breite Palette kommunalen Widerstands, der in seiner Vielfalt, in seiner inneren Organisation und Trägerschaft, in seiner äusseren Wirkung und damit in seiner Bedeutung noch keineswegs umfassend untersucht ist.

#### 4. Fazit

Wie in weiten Teilen Europas bestanden in der Frühen Neuzeit auch in Vaduz und Schellenberg auf einen bestimmten Raum bezogene «Gemeinschaften», die über «feste Institutionen, klare Kompetenzen und eigene Normen» verfügten und über die Gemeinnutzung hinausgehende, «politische» Aufgaben erfüllten – und also Gemeinden waren. Dies zeigt sich auch im Selbstverständnis der Gemeindegossen und in der zeitgenössischen Sprache: Spätestens im 17. Jahrhundert dominierte der Gemeindebegriff gegenüber «Nachbar-

261 LI LA RA 2/7/1/4 (November 1721). Vgl. dazu zuletzt Vogt, 2019b.

262 GAT U 22 (27.6.1493). Vgl. oben Abschnitt 3.1.

263 VLA Priorat St. Johann/Feldkirch, 5388 (20.1.1529). Vgl. oben Abschnitt 3.6.

264 PfABe U 6 (7.7.1464); Büchel, 1912, S. 92.

265 StAA/StiKA A 3022, unfol. (o.D. [1710?]). Vgl. Frommelt, 2012.

266 ÖStA HHStA RHR Jud. Den. Rec. 564/5 (31.10.1719).

267 Vogt, 2019b, S. 121. Vgl. auch Ospelt, 2016, S. 49–55.

268 GAS U 138 (27.7.1720): Mandat Kaiser Karls VI.

269 LI LA RA 2/7/1/2 (August 1721), Entwurf.

schaft» und «Genossenschaft» weitaus, und im 18. Jahrhundert kam der «*burger*»-Begriff hinzu.

Die Dorfgemeinde hat sich aus verschiedenen Wurzeln entwickelt, aus herrschaftlichen und genossenschaftlichen. Als Alternative für die überholte Markgenossenschaftstheorie wird ein Zusammenhang mit dem hoch- und spätmittelalterlichen Wandel der Grundherrschaft nahegelegt. Dabei wird man nicht von einem direkten, nahtlosen Übergang von der frühmittelalterlichen Hofgenossenschaft zur spätmittelalterlichen Dorfgemeinschaft ausgehen dürfen. Nähere Untersuchungen zu dieser Frage wären lohnend – soweit es die Quellenlage zulässt.

Die beispielhaft aufgezeigten kommunalen Institutionen und Funktionen in den Vaduzer und Schellenberger Dörfern sprechen für ein reges Gemeindeleben vom 14. bis zum 18. Jahrhundert. Als Rechtsperson verfügten die Gemeinden über Eigentum, traten als Vertrags- und Gerichtsparteien auf, bestimmten die dörflichen Regeln mit, bauten eigene Verwaltungsstrukturen auf und erhoben Steuern für eigene Zwecke. Die Gemeindeglieder gestalteten ihr wirtschaftliches, soziales und kulturelles Leben zu einem guten Teil selbst, vor allem im Hinblick auf die landwirtschaftliche Nutzung, aber auch im kirchlichen Bereich, bei der Armenfürsorge oder bei der Schule.

Dass viele Dorfbewohner von der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Partizipation ausgeschlossen waren, ist kein Spezifikum der vormodernen Gemeinde. Daran änderte auch die moderne, «politische» Gemeinde von 1809 vorerst nichts: Bis zur Integration der Hintersassen dauerte es noch bis 1864, bis zur vollen Integration der Frauen bekanntlich gar bis in die 1970er- und 1980er-Jahre.

Nur wenn man die vormoderne Gemeinde an den staatsrechtlichen Verhältnissen des 19. und 20. Jahrhunderts misst, mag sie als defizitär erscheinen, weil sie eben noch keine «politische Gemeinde» im Sinne eines «staatlichen Selbstverwaltungskörpers» war. Sie konnte dies nicht sein, weil es auch den Staat noch nicht gab. Misst man die vormoderne Gemeinde aber an den Gegebenheiten ihrer eigenen Epoche, erscheint sie keineswegs als defizitär.

Die terminologische Tradition, bis ins beginnende 19. Jahrhundert Begriffen wie «Nachbarschaft» oder «Genossenschaft» gegenüber «Gemeinde» den Vorzug zu geben, ist mit Blick auf die liechtensteinische Identitätsbildung erhellend: Die von der damaligen Bevölkerung in Auseinandersetzung und Kooperation mit der Obrigkeit massgeblich mitgeschaffene und mitgeformte frühneuzeitliche Gemeinde gilt in dieser Interpretation wenig. Wenn aber der Fürst in absolutistischer Manier das Gemeindegewesen mittels blosser Dienstinstruktion von oben her neu regelt und dabei die vormalige Gemeindeautonomie beseitigt, gilt dies als Geburtsstunde der Gemeinde. Solche Geschichtserzählungen bleiben nicht ohne Folgen. Als mentale Basis des liechtensteinischen Selbstverständnisses sind sie bis heute wirkmächtig.

## Quellen und Literatur

### Quellen, Editionen und Regesten

Büchel, Johann Baptist (1912): Die Urkunden des Pfarrarchivs Bendern. In: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 12, S. 81–139.

e-archiv.li: Plattform des Liechtensteinischen Landesarchivs zur Publikation von Quellen zur liechtensteinischen Geschichte, [www.e-archiv.li](http://www.e-archiv.li).

- Falk, Jakob (1976): Chronik der Volksschule Schaan. Vergangenes und Gegenwärtiges aus der Schulgeschichte der Volksschule Schaan zusammengestellt von Jakob Falk, Lehrer (= Schaaner Heimatbuch, 1. Folge). Schaan: Gemeindevorstehung.
- GAE = Gemeindearchiv Eschen  
 II/120 (7.9.1428)\*; III/3 (28.6.1425)\*; III/9 (4.12.1489)\*; III/17 (19.5.1520)
- GAG = Gemeindearchiv Gamprin  
 U 1 (10.12.1422)\*
- GAM = Gemeindearchiv Mauren  
 618 (17.9.1506)\*
- GAR = Gemeindearchiv Ruggell  
 U 17 (3.3.1638)
- GAS = Gemeindearchiv Schaan  
 U 7 (20.5.1513); U 8 (1.5.1516); U 21 (2.2.1647, [www.e-archiv.li/D42841](http://www.e-archiv.li/D42841)); U 44/7 (1669, 1674, [www.e-archiv.li/D43939](http://www.e-archiv.li/D43939)); U 55 (o.D. [23.3.1684], [www.e-archiv.li/D42982](http://www.e-archiv.li/D42982)); U 56 (o.D. [Februar/März 1684], [www.e-archiv.li/D42989](http://www.e-archiv.li/D42989)); U 131 (12.6.1753, [www.e-archiv.li/D43752](http://www.e-archiv.li/D43752)); U 138 (27.7.1720, [www.e-archiv.li/D48487](http://www.e-archiv.li/D48487)); U 141a (12.3.1503)\*, U 147a (13.12.1704, [www.e-archiv.li/D43772](http://www.e-archiv.li/D43772))
- GASb = Gemeindearchiv Schellenberg  
 U 1 (18.11.1493)\*
- GAT = Gemeindearchiv Triesen  
 B 5a: Urkundenbuch I (1800), Buch-Nr. 146  
 U 16 (5.5.1497)\*; U 26 (11.3.1452)\*
- GATb = Gemeindearchiv Triesenberg  
 U 21 (24.8.1615/Insert vom 4.7.1458)\*; U 32 (30.6.1516)
- GAV = Gemeindearchiv Vaduz  
 Gerichtsinstruktion (Gemeindegesezt) vom 1.1.1810, [www.e-archiv.li/D42324](http://www.e-archiv.li/D42324).
- LI LA = Liechtensteinisches Landesarchiv, Vaduz  
 AM 4: Dienstinstruktion für das Oberamt in Vaduz vom 10.4.1719, [www.e-archiv.li/D42784](http://www.e-archiv.li/D42784)  
 AM 5: Landsbrauch (Abschrift 1667), [www.e-archiv.li/D42277](http://www.e-archiv.li/D42277)  
 AS 1/2: Verhörprotokoll Vaduz, 1677–1685  
 AS 1/3: Verhörprotokoll Vaduz [und Schellenberg], 1692, 1704–1708  
 AS 1/4: Amt- und Verhörprotokoll Schellenberg, 1699–1711  
 AS 1/5: Verhörtagsprotokoll Vaduz 1708–1718  
 RA 2/7/1/2 (August 1721); 2/7/1/4 (November 1721); 2/7/10 (September/Okttober 1740); 2/7/11 (24.10.1740); 12/3/1/1 (28.4.1482)\*; 12/3/1/5 (24.2.1503)\*; 74/134 (o.D. [23.3.-29.3.1684]); 74/138 (20.5.1680); 74/139 (6.8.1682); 74/143 (1683)  
 RB G1/1808: Dienstinstruktion für Landvogt Josef Schuppler vom 7.10.1808, [www.e-archiv.li/D42323](http://www.e-archiv.li/D42323)  
 SchäU 21 (18.1.1507)\*  
 U 14 (28.11.1458)\*; U 16 (14.1.1473)\*; U 17 (21.11.1493)\*; U 52 (13.6.1541)
- LUB I = Liechtensteinisches Urkundenbuch, I. Teil: Von den Anfängen bis zum Tod Bischof Hartmanns von Werdenberg-Sargans-Vaduz 1416. Bd. 1: Aus dem bischöflichen Archiv zu Chur und aus dem Archiv Pfäfers in St. Gallen. Bearbeitet von Franz Perret, 1948 (LUB I/1). Bd. 3: Aus den Vorarlberger Archiven. Bearbeitet von Benedikt Bilgeri, 1975 (LUB I/3); Bd. 4: Aus den Archiven des Fürstentums Liechtenstein. Bearbeitet von Georg Malin, 1963/1965 (LUB I/4). Vaduz: Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein.
- LUB II = Liechtensteinisches Urkundenbuch, II. Teil: Die Herrschaftszeit der Freiherren von Brandis, 1417 bis 1510, [www.lub.li](http://www.lub.li).

- Ospelt, Joseph (1925): Ausführliche Regesten aus den Urkunden des fürstlich liechtensteinischen Regierungsarchivs. In: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 25, S. 117–125.
- ÖStA, HHStA = Österreichisches Staatsarchiv, Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Wien  
AUR (14.7.1510)\*  
RHR Jud. Den. Ant. 96/1, fol. 135r–140v (o.D. [23.3.1684]), [www.e-archiv.li/D45275](http://www.e-archiv.li/D45275)  
RHR Jud. Den. Rec. 264/1, fol. 371r–388v (20.6.1712), [www.e-archiv.li/D45305](http://www.e-archiv.li/D45305)  
RHR Jud. Den. Rec. 564/5 (31.10.1719), [www.e-archiv.li/D45421](http://www.e-archiv.li/D45421)
- PfABe = Pfarreiarchiv Bendern  
U 6 (7.7.1464)\*
- PfAE = Pfarreiarchiv Eschen  
U 5 (7.11.1446)\*
- PfAS = Pfarreiarchiv Schaan  
U 4 (13.11.1461)\*; U 6 (11.11.1611, [www.e-archiv.li/D44435](http://www.e-archiv.li/D44435)); U 7 (11.11.1630, [www.e-archiv.li/D44436](http://www.e-archiv.li/D44436)); U 8 (11.11.1635, [www.e-archiv.li/D44437](http://www.e-archiv.li/D44437))
- Podhradsky, Gerhard (1990): Das Dominikanerinnenkloster Altenstadt. Geschichte, Profesen, Regesten. Feldkirch: Archiv der Diözese Feldkirch.
- Schädler, Albert (1907): Regesten zu meiner Sammlung liechtensteinischer Urkunden (1395–1859). In: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 7, S. 103–169.
- StAA/StiKA = Staatsarchiv Augsburg/Stift Kempten Archiv  
A 2877, A 2924, A 2943, A 3022
- Tschugmell, Fridolin (1971): Steuerbuch der Gemeinde Trisen de anno 1777. Triesen: Selbstverlag.
- VLA = Vorarlberger Landesarchiv, Bregenz  
6471 (23.6.1508)\*  
Priorat St. Johann/Feldkirch, 5388 (20.1.1529), [monasterium.net](http://monasterium.net), URL: [/mom/AT-VLA/StJohannPriorat/5388/charter](http://mom/AT-VLA/StJohannPriorat/5388/charter).
- Weber, Matthias (2002): Die Reichspolizeiordnungen von 1530, 1548 und 1577. Historische Einführung und Edition (= Ius Commune. Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Europäische Rechtsgeschichte. Sonderhefte: Studien zur Europäischen Rechtsgeschichte, Bd. 146). Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann.

\* ediert in LUB II ([www.lub.li](http://www.lub.li))

## Literatur

- Bader, Karl Siegfried (1967): Das mittelalterliche Dorf als Friedens- und Rechtsbereich. Unveränderter Nachdruck. Graz, Wien, Köln: Böhlau.
- Bader, Karl Siegfried (1974): Dorfgemeinschaft und Dorfgemeinde. 2., unveränderte Auflage. Wien, Köln, Graz: Böhlau.
- Biedermann, Klaus (2012): «Aus Überzeugung, dass er der Gemeinde von grossem Nutzen seyn werde». Einbürgerungen in Liechtenstein im Spannungsfeld von Staat und Gemeinden 1809–1918. Vaduz: Verlag des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Zürich: Chronos Verlag.
- Blickle, Peter (1981): Deutsche Untertanen. Ein Widerspruch. München: Verlag C. H. Beck.
- Blickle, Peter (2000): Kommunalismus. Skizzen einer gesellschaftlichen Organisationsform. Bd. 1: Oberdeutschland. München: R. Oldenbourg Verlag.
- Blickle, Peter (2006): Grundherrschaft. In: Enzyklopädie der Neuzeit, Bd. 4, Sp. 1159–1166.
- Blickle, Peter (2007): Kommunalismus. In: Enzyklopädie der Neuzeit, Bd. 6, Sp. 985–990.

- Blickle, Peter (2008): Das Alte Europa. Vom Hochmittelalter bis zur Moderne. München: Verlag C. H. Beck.
- Bleyle, Annette (2011): Lehrer. In: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: <https://historisches-lexikon.li/Lehrer> (Stand: 31.12.2011).
- Bleyle, Annette (2011a): Schulwesen. In: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: <https://historisches-lexikon.li/Schulwesen> (Stand: 31.12.2011).
- Brakensiek, Stefan (2008): Markgenossenschaft. In: Enzyklopädie der Neuzeit, Bd. 8, Sp. 34–36.
- Büchel, Johann Baptist (1902): Geschichte der Pfarrei Triesen. In: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 2, S. 1–296.
- Büchel, Johann Baptist (1916): Bilder aus der Geschichte von Mauren, Teil II. In: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 16, S. 5–71.
- Büchel, Johann Baptist (1923): Die Geschichte der Pfarrei Bendern. In: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 23, S. 1–180.
- Büchel, Johann Baptist (1927): Geschichte der Pfarrei Schaan. In: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 27, S. 15–134.
- Büchel, Josef (1932): Zur liechtensteinischen Bauordnung. In: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 32, S. 41–52.
- Büchel, Josef (1953): Der Gemeindennutzen im Fürstentum Liechtenstein (unter besonderer Berücksichtigung des Gemeindebodens). Triesen: Manuskript.
- Burgmeier, Markus (2011): Säckelmeister. In: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: <https://historisches-lexikon.li/Säckelmeister> (Stand: 31.12.2011).
- Burmeister, Karl Heinz (1988): Die ländliche Gemeinde in Vorarlberg bis 1800. In: Die ländliche Gemeinde. Historikertagung in Bad Ragaz, 16.–18.X.1985. Bozen: Athesia, S. 139–157.
- Burmeister, Karl Heinz (2011a): Geschworene. In: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: <https://historisches-lexikon.li/Geschworene> (Stand: 31.12.2011).
- Burmeister, Karl Heinz (2011b): Zwing und Bann. In: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: [https://historisches-lexikon.li/Zwing\\_und\\_Bann](https://historisches-lexikon.li/Zwing_und_Bann) (Stand: 31.12.2011).
- Cordes, A. (1993): Mark, -genossenschaft. In: Lexikon des Mittelalters, Bd. VI, Sp. 298–300. Deutsches Rechtswörterbuch (DRW). Wörterbuch der älteren deutschen Rechtssprache. Bisher erschienen: Bände I–XIII (1914–2018): Aachenfahrt bis Stegrecht. Weimar: Verlag Hermann Böhlaus Nachfolger.
- Dilcher, G. (1989): Gemeinde. In: Lexikon des Mittelalters, Bd. IV, Sp. 1209–1211.
- Faccani, Guido (2016): Die Ausgrabungen auf dem Kirchhügel von Bendern, Gemeinde Gamprin, Fürstentum Liechtenstein. Bd. 1: Kirche und angrenzender Friedhof, prähistorische und römische Funde. Mit Beiträgen von Verena Hasenbach und Mathias Seifert. Vaduz: Amt für Kultur, Fürstentum Liechtenstein, Archäologie.
- Fahrmeir, Andreas (2007): Kommune. In: Enzyklopädie der Neuzeit, Bd. 6, Sp. 990–992.
- Fehrenbach, Elisabeth (1986): Vom Ancien Régime zum Wiener Kongreß (= Oldenbourg Grundriss der Geschichte, Bd. 12). 2., überarb. Auflage. München: R. Oldenbourg Verlag.
- Friedeburg, Robert von (2000): Das Paradies des guten Bürgers. Reformiert: Die Bauernregeln von Peter Blickles Kommunalismus. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5.9.2000, S. 57.

- Frommelt, Fabian (1999): Das Dorf Triesen im Mittelalter. In: Arthur Brunhart (Hg.): Bausteine zur liechtensteinischen Geschichte. Studien und studentische Forschungsbeiträge, Bd. 1: Vaduz und Schellenberg im Mittelalter. Zürich: Chronos Verlag, S. 113–161.
- Frommelt, Fabian (2000): «...darauf hab ich ylentz ain Gemaindt jn der herrschafft Schellenberg zusamenn beruefft... ». Zu den Gerichtsgemeinden Vaduz und Schellenberg 1350–1550. Triesen: unpublizierte Lizentiatsarbeit an der Universität Zürich.
- Frommelt, Fabian (2011a): Bauernkrieg. In: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: <https://historisches-lexikon.li/Bauernkrieg> (Stand 31.12.2011).
- Frommelt, Fabian (2011b): Kirchenpfleger (Kirchenmaier, Heiligenpfleger). In: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: [https://historisches-lexikon.li/Kirchenpfleger\\_\(Kirchenmaier,\\_Heiligenpfleger\)](https://historisches-lexikon.li/Kirchenpfleger_(Kirchenmaier,_Heiligenpfleger)) (Stand 31.12.2011).
- Frommelt, Fabian (2011c): Landschaft (Verfassung). In: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: [https://historisches-lexikon.li/Landschaft\\_\(Verfassung\)](https://historisches-lexikon.li/Landschaft_(Verfassung)) (Stand 31.12.2011).
- Frommelt, Fabian (2011d): Mauren: Mittelalter und frühe Neuzeit. In: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: <https://historisches-lexikon.li/Mauren> (Stand: 31.12.2011).
- Frommelt, Fabian (2011e): Spend. In: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: <https://historisches-lexikon.li/Spend> (Stand: 31.12.2011).
- Frommelt, Fabian (2011f): Steuern und Abgaben: Mittelalter und frühe Neuzeit. In: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: [https://historisches-lexikon.li/Steuern\\_und\\_Abgaben](https://historisches-lexikon.li/Steuern_und_Abgaben) (Stand: 31.12.2011).
- Frommelt, Fabian (2012): Stabilisierung durch Verpachtung. Krise, «Admodiation» und innere Verhältnisse der Grafschaft Vaduz vor 1712. In: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 111, S. 81–104.
- Frommelt, Fabian (2014): Kaiserliches Krisenmanagement in der Peripherie. Zur kaiserlichen Administration in Vaduz/Schellenberg (1684–1712). In: Fabian Frommelt (Hg.): Zwangsadministrationen. Legitimierte Fremdverwaltung im historischen Vergleich (17. bis 21. Jahrhundert) (= Historische Forschungen, Bd. 100). Berlin: Duncker & Humblot, S. 63–95.
- Frommelt, Fabian (2016): Der Wiener Kongress (1814–1815) als Angelpunkt der staatlichen Entwicklung Liechtensteins. Bendern: Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, Nr. 58. Online: <http://dx.doi.org/10.13091/li-ap-58>.
- Frommelt, Fabian; Kindle, Konrad (2011): Triesen: Mittelalter und frühe Neuzeit. In: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: <https://historisches-lexikon.li/Triesen> (Stand: 31.12.2011).
- Gassmann, Jens; Frommelt, Fabian (2011): Ruggell: Mittelalter und Frühneuzeit. In: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: <https://historisches-lexikon.li/Ruggell> (Stand: 31.12.2011).
- Grimm, Jakob; Grimm, Wilhelm (1854–1971): Deutsches Wörterbuch. 33 Bände. Leipzig: dtv-Ausgabe.
- Grüniger, Sebastian (2005): Fronhof. In: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/013700/2005-03-10/> (Version vom: 10.3.2005).
- Grüniger, Sebastian (2006): Grundherrschaft im frühmittelalterlichen Churrätien. Ländliche Herrschaftsreformen, Personenverbände und Wirtschaftsstrukturen zwischen Forschungsmodellen und regionaler Quellenbasis (= Quellen und Forschungen zur Bündner Geschichte, Bd. 15). Chur: Kommissionsverlag Desertina.
- Herrmann, Cornelia (2007): Die Kunstdenkmäler des Fürstentums Liechtenstein. Neue Ausgabe II: Das Oberland. Bern: Gesellschaft für Schweizerische Kunstgeschichte.

- Hilbe, Herbert (2011): Triesenberg: Mittelalter und Frühneuzeit. In: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: <https://historisches-lexikon.li/Triesenberg> (Stand: 31.12.2011).
- Hitz, Florian (2000): Gesellschaft und Wirtschaft im Spätmittelalter (Mitte 14. bis Ende 15. Jahrhundert). In: Handbuch der Bündner Geschichte. Bd. 1: Frühzeit bis Mittelalter. Chur: Verlag Bündner Monatsblatt, S. 215–243.
- Kaiser, Peter (1847): Geschichte des Fürstentums Liechtenstein. Nebst Schilderungen aus Chur-Rätien's Vorzeit. Chur: Verlag Friedrich Wassali. Neu hg. von Arthur Brunhart, Bd. 1: Text, Bd. 2: Apparat, 1989. Vaduz: Selbstverlag der Peter Kaiser Stiftung.
- Kaiser, Reinhold (2008): Churrätien im frühen Mittelalter. Ende 5. bis Mitte 10. Jahrhundert. 2., überarbeitete und ergänzte Auflage. Basel: Schwabe Verlag.
- Küng, Heribert (2011): Dreissigjähriger Krieg. In: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: [https://historisches-lexikon.li/Dreissigjaehriger\\_Krieg](https://historisches-lexikon.li/Dreissigjaehriger_Krieg) (Stand: 31.12.2011).
- Malin, Georg (1953): Die politische Geschichte des Fürstentums Liechtenstein in den Jahren 1800–1815. In: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 53, S. 5–178.
- Marquardt, Bernd (2011): Gemeinde. In: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: <https://historisches-lexikon.li/Gemeinde> (Stand: 31.12.2011).
- Marquardt, Bernd (2011a): Hintersassen. In: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: <https://historisches-lexikon.li/Hintersassen>, (Stand: 31.12.2011).
- Näscher, Franz (2009): Beiträge zur Kirchengeschichte Liechtensteins. Bd. 1: Seelsorger in den Pfarreien. Vaduz: Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein.
- Nell, Job von (1987): Die politischen Gemeinden im Fürstentum Liechtenstein (= Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 12). Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Niederstätter, Alois (2014): Vorarlberg im Mittelalter (= Geschichte Vorarlbergs, Bd. 1). Innsbruck: Universitätsverlag Wagner.
- Ospelt, Alois (1972): Wirtschaftsgeschichte des Fürstentums Liechtenstein im 19. Jahrhundert. Von den napoleonischen Kriegen bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges. In: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 72, S. 1–423.
- Ospelt, Alois (1986): Das Bürgerrecht im Wandel der Zeit. Ein Beitrag zur Geschichte des Gemeindegesetzes in Liechtenstein. In: Liechtensteinische Juristenzeitung, Jg. 7, S. 147–155.
- Ospelt, Alois (1990): Das Ruggeller Riet – Geschichte der Nutzung und des Besitzes. In: Naturmonographie Ruggeller Riet (= Berichte der Botanisch-Zoologischen Gesellschaft Liechtenstein-Sargans-Werdenberg, Bd. 18), S. 39–53.
- Ospelt, Alois (1999): 200 Jahre Gemeindegrenzen Schaan/Vaduz/Planken. Die Rechte am Boden, Fragen des Eigentums, des Besitzes und der Nutzung im Kirchspiel Schaan. In: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 98, S. 1–39.
- Ospelt, Alois (1999a): Pfarrei – Gemeinde – Pfarrgemeinde: Vermögensverhältnisse, Kirchengutsverwaltung und Kirchenrechnungsführung am Beispiel Vaduz. In: Herbert Wille; Georges Baur (Hg.): Staat und Kirche. Grundsätzliche und aktuelle Probleme (= Liechtenstein Politische Schriften, Bd. 26). Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Ospelt, Alois (2010): Geschichte des Laienrichtertums in Liechtenstein. In: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 109, S. 19–114.
- Ospelt, Alois (2011): Kredit: Bis 1924. In: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: <https://historisches-lexikon.li/Kredit> (Stand: 31.12.2011).

- Ospelt, Alois (2016): Vaduzer Landwirtschaft. Auszug aus dem Vaduzer Heimatbuch Band 2 «Lebensraum». Vaduz: Verein für Vaduzer Heimatkunde.
- Quaderer, Rupert; Frommelt, Fabian (2011): Schaan: Mittelalter und frühe Neuzeit. In: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: <https://historisches-lexikon.li/Schaan> (Stand: 31.12.2011).
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Hg.) (1985): Information zur Gemeindegeseztrevision. Darstellung der Grundsatzfragen samt Beilagen. Bearbeitet von der Kommission zur Ausarbeitung von Entscheidungsgrundlagen zur Totalrevision des Gemeindegeseztzes. Vaduz: Regierung des Fürstentums Liechtenstein.
- Reinhard, Wolfgang (2002): Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart. 3., durchgesehene Auflage. München: Verlag C. H. Beck.
- Rösener, Werner (1991): Bauern im Mittelalter. 4., unveränderte Auflage. München: Verlag C. H. Beck.
- Rösener, Werner (1992): Agrarwirtschaft, Agrarverfassung und ländliche Gesellschaft im Mittelalter (= Enzyklopädie deutscher Geschichte, Bd. 13). München: Oldenbourg.
- Rösener, Werner et al. (1989): Grundherrschaft. In: Lexikon des Mittelalters, Bd. IV, Sp. 1739–1752.
- Sablonier, Roger (1984): Das Dorf im Übergang vom Hoch- zum Spätmittelalter. Untersuchungen zum Wandel ländlicher Gemeinschaftsformen im ostschweizerischen Raum. In: Ludwig Fenske (Hg.): Institutionen, Kultur und Gesellschaft im Mittelalter. Festschrift für Josef Fleckenstein zu seinem 65. Geburtstag. Sigmaringen: Jan Thorbecke Verlag, S. 727–745.
- Saulle-Hippenmeyer, Immacolata (1997): Nachbarschaft, Pfarrei und Gemeinde in Graubünden 1400–1600 (= Quellen und Forschungen zur Bündner Geschichte, Bd. 7). Chur: Kommissionsverlag Bündner Monatsblatt/Desertina.
- Schamberger-Rogl, Karin (2002): «Landts Brauch, oder Erbrecht» in der «Vaduzischen Grafenschaft üblichen». Ein Dokument aus dem Jahr 1667 als Grundlage für landschaftliche Rechtssprechung. In: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 101, S. 1–127.
- Schiess Rütimann, Patricia M. (2015): Die historische Entwicklung des liechtensteinischen Gemeinderechts. Bendern: Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, Nr. 50. Online: <http://dx.doi.org/10.13091/li-ap-50>.
- Schindler, Jürgen (2011a): Eschen: Mittelalter und Frühneuzeit. In: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: <https://historisches-lexikon.li/Eschen> (Stand: 31.12.2011).
- Schindler, Jürgen (2011b): Matt, Peter (um 1635–1702). In: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: [https://historisches-lexikon.li/Matt,\\_Peter\\_\(um\\_1635-1702\)](https://historisches-lexikon.li/Matt,_Peter_(um_1635-1702)) (Stand: 31.12.2011).
- Schindler, Jürgen (2011c): Matt, Peter (1762–1821). In: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: [https://historisches-lexikon.li/Matt,\\_Peter\\_\(1762-1821\)](https://historisches-lexikon.li/Matt,_Peter_(1762-1821)) (Stand: 31.12.2011).
- Schmale, Wolfgang (2011): Widerstand. In: Enzyklopädie der Neuzeit, Bd. 14, Sp. 1052–1058.
- Schoch, Willi; Zangger, Alfred (2003): Zeiten der Wanderungen – Blüte des Mönchtums – Vorherrschaft des Adels. In: Sankt-Galler Geschichte 2003. Bd. 1: Frühzeit bis Hochmittelalter. St. Gallen: Amt für Kultur des Kantons St. Gallen, S. 189–261.
- Sele, Patrick (2011): Vaduz (Gemeinde): Mittelalter bis frühes 19. Jahrhundert. In: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: [https://historisches-lexikon.li/advanced/Vaduz\\_\(Gemeinde\)](https://historisches-lexikon.li/advanced/Vaduz_(Gemeinde)) (Stand: 31.12.2011).

- Stievermann, Dieter (2011): Brandisische Freiheiten. In: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: [https://historisches-lexikon.li/Brandisische\\_Freiheiten](https://historisches-lexikon.li/Brandisische_Freiheiten) (Stand: 31.12.2011).
- Stricker, Hans; Banzer, Toni; Hilbe, Herbert (1999): Liechtensteiner Namenbuch. Teil I: Die Orts- und Flurnamen des Fürstentums Liechtenstein, 6 Bände. Vaduz: Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein.
- Troßbach, Werner (2005): Ländliche Ämter. In: Enzyklopädie der Neuzeit, Bd. 1, Sp. 315–317.
- Troßbach, Werner (2005a): Dorf. In: Enzyklopädie der Neuzeit, Bd. 2, Sp. 1087–1094.
- Troßbach, Werner (2005b): Dorfgemeinde. In: Enzyklopädie der Neuzeit, Bd. 2, Sp. 1095–1097.
- Tschugmell, Fridolin (1932): Gemeindevorgesezte von Mauren. 200 Jahre. In: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 32, S. 53–88.
- Tschugmell, Fridolin (o.J.): Gemeinde-Vorgesezte etc. von Trisen, 1406–1950. Triesen: Selbstverlag.
- Vogt, Paul (1994): Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen im Fürstentum Liechtenstein in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. In: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 92, S. 37–148.
- Vogt, Paul (1998): Das Balzner Förgggle. Ein Beitrag zur Geschichte des Balzner Wappens. In: Emanuel Vogt: Mier z'Balzers, Bd. III: Lebensart. Vaduz: Schalun Verlag, S. 485–490.
- Vogt, Paul (2011): Balzers. In: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: <https://historisches-lexikon.li/Balzers> (Stand: 31.12.2011).
- Vogt, Paul (2019a): Die Dienstinstruktion von 1719. In: Rainer Vollkommer (Hg.): 300 Jahre Fürstentum Liechtenstein 1719–2019. Vaduz: Liechtensteinisches Landesmuseum, S. 86–99.
- Vogt, Paul (2019b): «Wann ein pauer zehen mahl recht hat, darf man ihm gleichwohl nicht recht lassen» Absolutistische Reformen und Widerstand (1719–1733). In: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 118, S. 93–132.
- Voltmer, Rita (2008): Nachbarschaft. In: Enzyklopädie der Neuzeit, Bd. 8, Sp. 1007–1009.
- Wanger, Harald (1991): Die Pfarrei Schaan-Planken in Geschichte und Gegenwart. Beiträge zur Pfarreigeschichte. Festschrift zum 100-Jahr-Jubiläum der Pfarrkirche St. Laurentius. Schaan: Selbstverlag der Gemeinde Schaan.
- Wanger, Harald; Schindler, Jürgen (2011): Gamprin: Mittelalter und frühe Neuzeit. In: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: <https://historisches-lexikon.li/Gamprin> (Stand: 31.12.2011).
- Wanger, Manfred (2006): Spurensuche in Planken. Eine Dorfchronik. Planken: Gemeinde Planken.
- Wille, Herbert (2011): Patronat (Kirchensatz). In: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: [https://historisches-lexikon.li/Patronat\\_\(Kirchensatz\)](https://historisches-lexikon.li/Patronat_(Kirchensatz)) (Stand: 31.12.2011).
- Wille, Herbert (2012): Liechtenstein. In: Werner Daum (Hg.): Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel. Bd. 2: 1815–1847. Bonn: Verlag J. H. W. Dietz.
- Wunder, Heide (1986): Die bäuerliche Gemeinde in Deutschland (Kleine Vandenhoeck-Reihe, Bd. 1483). Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.



# KOMMUNALE ENTWICKLUNG VON 1808 BIS 1921

## GEMEINDEORGANISATION, KOMPETENZEN UND GELEBTE PRAXIS

Paul Vogt

### *Abstract*

Die Epoche des Absolutismus begann in Liechtenstein mit der Dienstinstruktion von 1719, die nach der Erhebung der Herrschaften Vaduz und Schellenberg zum Reichsfürstentum erlassen wurde. Die beiden Gerichtsgemeinden wurden aufgehoben und das Fürstentum neu in sechs Ämter eingeteilt – das Vorhaben konnte aber nicht wie geplant realisiert werden. Umgesetzt wurden die Zentralisierung der Verwaltung und der Rechtsprechung in erster Instanz beim Oberamt sowie die Gesetzgebung durch den Fürsten.

Nachdem Liechtenstein 1806 durch die Aufnahme in den Rheinbund ein souveräner Staat geworden war, erfolgte mit der Dienstinstruktion von 1808 ein erneuter Versuch, das Land im Sinne des Absolutismus zu reorganisieren: Die beiden Landschaften wurden beseitigt und das Land in elf politische Gemeinden eingeteilt. Die Gemeinden, vertreten durch ihre Richter, Säckelmeister und Geschworenen, unterstanden der Kontrolle des Oberamts. Sie verteidigten zäh ihre alten Rechte, insbesondere die Entscheidung über die Aufnahme von Neubürgern sowie die Regelung der Nutzungsrechte an den Allmenden und am Wald. Diese Rechte sowie die freie Wahl der Gemeindeorgane bildeten den Kern der geforderten Gemeindeautonomie.

Mit der Verfassung von 1862 wurde der Absolutismus überwunden. Nach dem Gemeindegesetz von 1864 behielt der Staat nur noch die Oberaufsicht über die Gemeinden. Der Staat sollte Missbräuche verhindern. Die Gemeinden erhielten das Recht zur freien Wahl ihrer Organe und zur selbstständigen Verwaltung ihres Vermögens.

Im Zentrum des folgenden Beitrags<sup>1</sup> steht die Entwicklung des Gemeinderechts: Wie waren die Gemeinden organisiert? Welche Aufgaben hatten sie? Wie sah die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden aus? Wo entstanden Konflikte? Der Beitrag stützt sich vor allem auf staatliche Rechtsvorschriften. Dabei muss man sich immer vor Augen halten, dass diese normativen Charakter hatten: Sie sagen mehr darüber aus, wie die Gemeinden nach den Vorstellungen der Obrigkeit funktionieren sollten als wie sie tatsächlich funktionierten.

## 1. Dienstinstruktion von 1808

Liechtenstein wurde seit der Schaffung des Reichsfürstentums im Jahre 1719 absolutistisch regiert. Der Fürst war Monarch von Gottes Gnaden, er war Inhaber aller Rechte der Staatsgewalt. 1806 wurde Liechtenstein durch die Aufnahme in den Rheinbund ein souveräner Staat, die Rheinbunds-Akte enthielt für den Staat einige Verpflichtungen, die jedoch auf die Gemeinden keine Auswirkungen hatten.

Der 1808 eingesetzte Landvogt Josef Schuppler erhielt den Auftrag, das Fürstentum im Sinne des Absolutismus zu reformieren. Die Dienstinstruktion vom 7. Oktober 1808<sup>2</sup> enthielt detaillierte Dienstanweisungen dazu. In Artikel 1 der Dienstinstruktion wurde der alte Landsbrauch und «derley hergebrachte Gewohnheiten» aufgehoben. Damit wurden auch die beiden Landschaften (Gerichtsgemeinden) und deren Organe (Landammänner, Richter und Landweibel) abgeschafft. Den Kern der fürstlichen Hoheitsrechte bildete die Gerichtsbarkeit, für deren Ausübung allein das Oberamt zuständig war (Art. 12 der Dienstinstruktion). Die Begründung für die Aufhebung der Landschaften war knapp: Die Rechtsprechung werde durch die fürstlichen Beamten ausgeübt, die Teilnahme der Landammänner an den Verhörtagen belaste daher die fürstlichen Renten unnötig (Art. 11).

Die alten Dorfgenossenschaften (oder Nachbarschaften) waren Nutzungsverbände, ihre Mitglieder hatten Rechte (Nutzung der Wälder, Allmenden etc.) und Pflichten (Unterhalt von Wegen, Rheinwuhren, Brunnen, Brücken usw.). Mit der Dienstinstruktion von 1808 erhielten die Dorfgenossenschaften neue Ordnungsaufgaben und wurden damit zu politischen Gemeinden. Die neuen «Ortsgerichte» (Gemeinden) waren dem Oberamt untergeordnet. Sie erhielten von diesem Weisungen und wurden von diesem kontrolliert. In der Dienstinstruktion werden die Vorsteher als «Delegierte» des Oberamts bezeichnet (Art. 12). Eine Unterscheidung von Staat und Gemeinden mit je eigenen Kompetenzen (im Sinne einer Gewaltenteilung) hätte dem Selbstverständnis des Absolutismus widersprochen. Ein kleines Zugeständnis an die Gemeinden, die den Verlust der alten Rechte in der Landammannverfassung nicht so leicht verschmerzten, war die Bestimmung, dass den Ortsrichtern (Vorstehern) das Recht zugestanden wurde, «bey Polizey und peinlichen Verhandlungen» (also in der Strafgerichtsbarkeit) beigezogen zu werden (Art. 11).

Die Gemeinden waren als Einheitsgemeinden gedacht. Sie waren alle gleich organisiert und hatten dieselben Aufgaben. Der (Orts-)Richter war der dem Oberamt untergeordnete Vorsteher der Gemeinde.<sup>3</sup> Er sollte jährlich aufgrund eines Dreiervorschlages der Gemeinde vom Oberamt ernannt werden (Art. 13). Ihm zur Seite standen ein Säckelmeister<sup>4</sup>

1 Dieser Beitrag ist die erweiterte Version eines in Eschen (LI) im Rahmen der Vortragsreihe «Gemeinden – Geschichte, Entwicklung, Bedeutung» gehaltenen Vortrags vom 8. November 2016.

2 Dienstinstruktion von 1808, Art. 1. LI LA RB G1/1808; zitiert nach: [www.e-archiv.li/D42323](http://www.e-archiv.li/D42323).

3 Nicht datiert. Die Antrittsrede von Josef Schuppler wurde von Alois Ospelt zusammen mit der Landesbeschreibung von 1815 herausgegeben. In: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 75 (1975), S. 451–459, hier S. 455. Online: [http://www.eliechtensteinensia.li/viewer/image/000000453\\_75/485/](http://www.eliechtensteinensia.li/viewer/image/000000453_75/485/), hier S. 454.

4 In Art. 13 der Dienstinstruktion wird der Begriff «Bürgermeister» verwendet. Dieser Begriff wurde bereits in der Dienstinstruktion von 1719 für jene beiden Richter verwendet, die das Gemeindevermögen verwalten sollten. Mit dem Begriff «Bürgermeister» war in beiden Fällen ein «Alt-Geschworener» oder «Säckelmeister» gemeint. Vgl. dazu die Antrittsrede von Josef Schuppler 1808, siehe Fn. 3.

(Kassier) und mehrere Hilfgeschworene, deren Zahl sich nach der Einwohnergrösse richtete (Art. 13). Der Ortsrichter wurde nicht als Vorsitzender eines Entscheidungskollegiums gesehen, sondern als weisungsbefugter Vorgesetzter.

Die Bestellung von Funktionsträgern aufgrund eines Dreivorschlags (auch Ternal- oder Ternovorschlag) war für den Absolutismus typisch. Damit konnte verhindert werden, dass ein der Obrigkeit nicht genehmer Untertan zum Vorsteher gewählt wurde. Umgekehrt waren die Untertanen in den Bestellungsverfahren einbezogen, was zumindest den Anschein einer gewissen demokratischen Legitimation schuf. Zur Bestellung der Geschworenen enthält die Dienstinstruktion keine Angaben.

Die Gemeindeaufgaben bestanden in der Ortspolizei, der Verwaltung des Gemeindevermögens, der Erstellung einer Jahresrechnung zuhanden des Oberamts, dem Einzug der «Kameral-Abgaben» (Abgaben an den Fürsten) und der Steuern (Abgaben an den Staat). Für das Schul-, Armen- und Kirchenwesen wurden in der Dienstinstruktion keine Instruktionen erteilt, ausser dass die Vermögen der «nutzlosen» kirchlichen Stiftungen für das Schul- und Armenwesen verwendet werden sollten (Art. 8 und 9). Dieser Übergriff in das kirchliche Eigentum verursachte viel Unmut.

## 2. Gerichtsinstruktion vom 1. Januar 1810

Im Gemeindearchiv Vaduz ist eine «Gerichtsinstruktion» vom 1. Januar 1810<sup>5</sup> erhalten, die die Gemeindeorganisation und die Gemeindekompetenzen detailliert regelte. Die Instruktion wurde vom Oberamt in eigener Kompetenz erlassen, was zeigt, dass sich das Oberamt als übergeordnete, weisungsberechtigte Stelle verstand. Die Gerichtsinstruktion nimmt keinen direkten Bezug auf die Dienstinstruktion von 1808. Schuppler verstand sie aber wohl so, dass sie der Konkretisierung dieser Dienstinstruktion diene.

Von dieser Gerichtsinstruktion ist nur das Exemplar im Vaduzer Gemeindearchiv erhalten, in andern Gemeindearchiven gibt es keine Hinweise auf eine solche Instruktion. Die Frage ist daher, ob sie nur für die Gemeinde Vaduz Geltung hatte oder für alle Gemeinden. Bernd Marquardt ist der Meinung, dass sie ein spezielles Gesetz für die Gemeinde Vaduz war.<sup>6</sup> Eine spezielle Regelung für die Gemeinde Vaduz würde jedoch dem absolutistischen Prinzip der «Gleichförmigkeit» widersprechen. Auch sprachlich ist die Instruktion so abgefasst, dass sie sich an eine Mehrzahl von Vorstehern wendet. Es muss daher eher davon ausgegangen werden, dass die Gerichtsinstruktion für alle Gemeinden gedacht war, aber vielleicht nicht an alle kommuniziert wurde.

Die Gerichtsinstruktion ist in drei Hauptstücke unterteilt: Im ersten Hauptstück wurden die Gemeindeorganisation und die Verwaltung des Gemeindevermögens geregelt. Die Gemeindebehörden bestanden aus dem Gemeindevorsteher, dem Säckelmeister und den Geschworenen. Über die Art ihrer Bestellung enthält die Instruktion keine Angaben.

Für bestimmte Geschäfte war die Einberufung einer Gemeindeversammlung vorgesehen: Ende Jahr war die Gemeindefinanzrechnung der Gemeindeversammlung und anschliessend dem Oberamt zur Revision vorzulegen.<sup>7</sup> Die Finanzkompetenzen des Vorstehers und des Säckelmeisters waren sehr restriktiv. Ausgaben über 10 Gulden mussten von der «ganzen Gemeinde» beschlossen werden.<sup>8</sup> Weitere Bestimmungen der Gerichtsinstruktion betrafen die Verwaltung des Gemeindebesitzes (namentlich der Wälder) und die Sicherung der Vermögen der Kirchen und Schulen.

5 GAV; zitiert nach: [www.e-archiv.li/D42324](http://www.e-archiv.li/D42324).

6 Bernd Marquardt, Gemeindegesezt, in: HLFL Bd. 1, S. 284.

7 Gerichtsinstruktion 1810, § 5.

8 Gerichtsinstruktion 1810, § 4.

Das zweite Hauptstück zielte auf die Erhaltung der inneren Ruhe und Sicherheit ab: Das Ziel war die Herstellung der «guten Polizei» (Sicherheit und Ordnung); den Gemeinden wurden die Überwachung und Fernhaltung von Fremden, Deserteuren, Bettlern und Hausierern, die Abstellung von Missbräuchen (Spielen, Tanzmusik usw.), das Verhindern von Feuersbrünsten usw. übertragen. Sie sollten auch die Schulpflicht durchsetzen<sup>9</sup> und gesundheits- und sanitätspolizeiliche Aufgaben (z. B. die Totenschau) wahrnehmen. Arme Leute sollten auf Weisung der Ortsgerichte vom Landschaftsarzt unentgeltlich versorgt werden.<sup>10</sup> Schliesslich gab es auch Bestimmungen zur Förderung des Handwerks oder zum Unterhalt von Wuhren und Gräben.

Das dritte Hauptstück zeigt, dass den Gemeinden minderwichtige Aufgaben in der Rechtspflege gelassen wurden, beispielsweise die gütliche Beilegung von Streitigkeiten, Schuldsachen bis zu 25 Gulden, Pfändungen und die Bestellung von Vormündern.

In der Praxis wurde den Vorschriften der Instruktionen von 1808 und 1810 kaum nachgelebt. Rupert Quaderer stiess auf viele Mängel: So wurden die Richter «in der oberen Landschaft alle zwei Jahre gewählt, in der unteren Landschaft hingegen nur dann, wenn der Richter selbst vom Amte zurücktrat. Die Richterwahlen wurden also nicht gemäss den Vorschriften der Dienstinstruktionen von 1808 durchgeführt. Der Säckelmeister wurde nicht von der Gemeinde gewählt, sondern vom Richter dem Oberamt vorgeschlagen. Die Geschworenen, die den Ortsvorsteher in seinem Amte zu unterstützen hatten, wurden vom Richter bestimmt oder ein abtretender Geschworener bestimmte seinen Nachfolger selbst. Da es vielfach schwer war, Leute für die Geschworenenämter zu finden, traf man in manchen Gemeinden die Anordnung, dass der zuletzt Verheiratete einen Geschworenenposten übernehmen musste, ohne dass auf seine Fähigkeit geachtet wurde. Dies wirkte sich bei manchen Ämtern sehr nachteilig aus, besonders beim Wuhmeister.»<sup>11</sup> Daraus entstand ein Dilemma, das für den Absolutismus symptomatisch ist: Einerseits riefen solche Missstände, die durch die fehlende Motivation der Organe verursacht wurden, geradezu nach dem Eingreifen des Landvogts, andererseits führte jedes Eingreifen des Landvogts zum Vorwurf der Bevormundung der Gemeinden.

### 3. Spezialgesetze 1806 bis 1815

Neben den beiden Instruktionen von 1808 und 1810 gab es mehrere Spezialgesetze, in denen den Gemeinden Aufgaben zugewiesen wurden. Zu erwähnen ist hier zunächst die Hofkanzleiverordnung vom 18. September 1805,<sup>12</sup> mit der die allgemeine Schulpflicht eingeführt und die Gemeinden zur Einrichtung von Schulen und zur Anstellung von Lehrern verpflichtet wurden. Die Steuerverordnung vom 22. April 1807<sup>13</sup> verpflichtete die Vorsteher und Geschworenen zur Mitwirkung bei der Steuereinschätzung und beim Steuereinzug. Die Dienstinstruktion von 1808 verfügte die Aufteilung der «Gemeinheiten» (Allmenden und gemeinsam genutzte Weiden),<sup>14</sup> was die Untertanen als schweren Eingriff in ihr Eigentum ansahen. Sie leisteten entschiedenen Widerstand. Mit dem Freizügigkeitsgesetz vom 22. Juni 1810<sup>15</sup> sollte die allgemeine Freizügigkeit (Niederlassungsfreiheit für Landesbürger) eingeführt werden. Auch diese wurde von den Gemeinden als schwerer Eingriff in die alten Rechte und die Gemeindeautonomie gesehen. Das alte Wohnheitsrecht, wonach die Gemeinden über die Aufnahme von Fremden in das Bürgerrecht entschieden, wurde zäh verteidigt.

9      Gerichtsinstruktion 1810, § 29.

10     Gerichtsinstruktion 1810, § 24.

11     Quaderer, 1969, Anm. 73, S. 185.

12     LI LA SgRV 1805/01; zitiert nach: [www.e-archiv.li/D42321](http://www.e-archiv.li/D42321).

13     LI LA SgRV 1807; zitiert nach: [www.e-archiv.li/D42789](http://www.e-archiv.li/D42789).

14     Dienstinstruktion 1808, Art. 3.

15     Freizügigkeitsgesetz vom 22. Juni 1810.

Die Gemeinden wollten die Zahl der Benutzungsberechtigten an Wäldern, Allmenden und Alpen möglichst klein halten. Zudem waren die Einkaufsgelder (auch von eingeheirateten Frauen) eine wichtige Einnahmequelle für die Gemeinden. Neue Bürger mussten sich in das Nutzniessungsrecht am Gemeindeeigentum einkaufen. Schliesslich ist auch die Feuerlöschordnung vom 10. Oktober 1812<sup>16</sup> zu erwähnen, die im Bereich der Feuerpolizei einige Verpflichtungen für die Gemeinden enthielt.

Zusammenfassend ist zu den beiden Instruktionen festzuhalten, dass sie realitätsfremd waren. Sie zeigten, was sich die Obrigkeit wünschte. In der Praxis wurden viele Vorschriften nicht umgesetzt, weil sie zu stark in die alten Rechte eingriffen und viel zu bürokratisch waren.

#### 4. Verfassung von 1818

Mit der absolutistischen Verfassung vom 9. November 1818<sup>17</sup> kam Fürst Johann I. der Erledigung einer Bundespflicht nach, nämlich eine wie auch immer geartete Verfassung zu erlassen. Sie konzentrierte die ganze Staatsgewalt beim Fürsten, ohne diesen in der Ausübung einzuschränken oder zu binden. Sie enthielt keine Bestimmungen über die Aufgaben und Organisation des Staates oder der Gemeinden und garantierte auch keine Grundrechte. Für die Gemeinden von Bedeutung war § 4, der bestimmte, dass die Vorsteher und Säckelmeister gleichzeitig Landtagsabgeordnete waren. Ihre einzige Kompetenz bestand darin, an einer jährlich einberufenen Landtagssitzung die verlangten Steuern diskussionslos zu genehmigen.

#### 5. Spezialgesetze 1818 bis 1848

Nach dem Erlass der Verfassung von 1818 kam es in der Gesetzgebung bis zum Tod von Fürst Johann I. 1836 zu einem weitgehenden politischen Stillstand. Der Reformschub, den der Rheinbund ausgelöst hatte, war erlahmt. Der Fürst und die Hofkanzlei waren zu weit weg. Es gibt daher nur wenige Rechtsvorschriften mit Bezug auf die Gemeinden.

1822 wurden ein neues Schulgesetz<sup>18</sup> und ein neuer «Schulplan»<sup>19</sup> für das ganze Land beschlossen – nicht erwähnt werden darin die Pflichten der Gemeinden (Bereitstellung einer Schule, Besoldung der Lehrer). Die «obere Schulbehörde» war die Versammlung aller Schulinspektoren unter dem Vorsitz des Landvogts. Mit dieser Bestimmung wurde die besondere Stellung der «oberen Schulbehörde» begründet, wie sie für das liechtensteinische Schulwesen bis 1971 charakteristisch war. Die «obere Schulbehörde» war dem Oberamt nicht untergeordnet, sondern stand auf gleicher Stufe neben ihm.<sup>20</sup> Die Aufsicht über den Schulunterricht wurde auf Gemeindeebene einem «Lokalinspektor», auf Landesebene dem «Schulinspektor» übertragen. Alle Schulinspektoren mussten Geistliche sein, die Aufsicht über den Schulunterricht war de facto eine kirchliche Aufgabe. Die Gemeinden mussten bezahlen, hatten aber keinen Einfluss. Damit diese Aufgabenteilung überhaupt funktionieren konnte, musste das Einvernehmen mit den Vorstehern und der Geistlichkeit hergestellt werden: Dass dieses gesucht wurde, zeigt sich darin, dass der Schulplan vom Landvogt und fünf Gemeindevorstehern unterzeichnet wurde, das Schulgesetz vom Fürsten, vom Dekan und von acht Pfarrherren.

16 LI LA RB F2/1812; zitiert nach: [www.e-archiv.li/D42798](http://www.e-archiv.li/D42798).

17 LI LA SgRV 1818; zitiert nach: [www.e-archiv.li/D42332](http://www.e-archiv.li/D42332).

18 Schulgesetz vom 1.8.1822, LI LA RB S1/1822; zitiert nach: [www.e-archiv.li/D42346](http://www.e-archiv.li/D42346).

19 Schulplan vom 31.7.1822, LI LA RB S1/1822; zitiert nach: [www.e-archiv.li/D44726](http://www.e-archiv.li/D44726).

20 1921 wurde diese hervorragende Stellung des Landesschulrats sogar in der Verfassung verankert: Der Landesschulrat stand nicht unter der Regierung, sondern auf gleicher Stufe wie diese (Art. 95 und 96 LV). LGBl. 1921 Nr. 15; zitiert nach: [www.e-archiv.li/D48333](http://www.e-archiv.li/D48333).

Der Schulplan von 1822 wurde durch das Schulgesetz vom 5. Oktober 1827<sup>21</sup> ersetzt. Als Pflichten der Gemeinden wurden der Unterhalt der Schulen und die Besoldung der Lehrer festgeschrieben: Die Gemeinden mussten für die Kosten aufkommen, ihren finanziellen Pflichten standen aber keine entsprechenden Rechte gegenüber.

Die Instruktion zur Führung der Gemeinderechnungen vom 18. Juli 1826<sup>22</sup> war ein Paradestück, wie im Absolutismus versucht wurde, durch den Erlass von möglichst exakten schriftlichen Vorschriften Missstände zu beheben. Die Instruktion war zweifellos gut gemeint, die Vorsteher und Säckelmeister waren aber mit den bürokratischen Rechnungsvorschriften überfordert.

Während der Unruhen von 1831/32 versuchte Fürst Johann I. die Autorität des Oberamtes und der Gemeinden mit der Verordnung vom 29. August 1832<sup>23</sup> über die Amtsgewalt zu stärken. Den Untertanen wurde befohlen, nicht nur dem Fürsten selber, sondern auch den fürstlichen Beamten gehorsam und unterwürfig zu sein. Ausstehende Steuern und Schuldigkeiten beim Landesfürst oder den Gemeinden sollten mit aller Strenge eingetrieben werden. Dieses «Untertanenpatent» war die repressive Antwort auf die politischen Unruhen.

## 6. Gemeindegesezt von 1842

Einen Reformschub gab es erst wieder unter Fürst Alois II., der 1836 seinem Vater als regierender Fürst folgte. Alois II. wich – obwohl etwas liberaler eingestellt – nicht von der Maxime ab, dass Liechtenstein grundsätzlich dem Vorbild Österreichs folgen und absolutistisch regiert werden sollte. Er interessierte sich aber deutlich mehr für das Fürstentum am Rhein und besuchte dieses 1842 und 1847. Bei seinem Besuch in Vaduz im Jahre 1842 unterzeichnete er neben dem neuen Hausgesetz der Familie<sup>24</sup> ein neues Gemeindegesezt<sup>25</sup> und eine neue Waldordnung<sup>26</sup>.

Das neue Gemeindegesezt baute auf den alten Bestimmungen auf. Die Organisation und die Aufgaben der Gemeinden wurden nicht grundsätzlich geändert, auch wenn einiges präzisiert wurde. Wichtige Ziele waren die Verbesserung der Rechtssicherheit und die Lösung der Bürgerrechtsfragen (Hintersassen, Niederlassungsfreiheit). In Wien war man in diesen Fragen zu Kompromissen bereit. Die Gemeindeorgane waren wie bisher die «Gerichte» (bestehend aus dem Ortsrichter und dem Säckelmeister), denen die «erforderliche Anzahl» Geschworener unterstellt wurden (Wuhrmeister, Damm- und Grabenmeister, Feuergeschworene und Waldaufseher). Der Modus zur Bestellung der Ortsrichter (oder Vorsteher) wurde mit einer kleinen Änderung beibehalten: Aus dem Dreierorschlag der Gemeindeversammlung (Ternalorschlag) bestimmte nicht mehr das Oberamt den Richter, sondern die fürstliche Hofkanzlei in Wien. Die Säckelmeister und Geschworenen wurden vom Oberamt (im Einvernehmen mit dem Richter) ebenfalls aus einem Dreierorschlag der Gemeindeversammlung bestimmt. Die Dienstzeit wurde für alle Gemeindefunktionäre auf drei Jahre festgesetzt. Die Gemeindeorgane sollten besoldet werden.

Oberstes Organ der Gemeinde war die Gemeindeversammlung, die grundsätzlich über alle wichtigen Gemeindeangelegenheiten (insbesondere über das Gemeindevermögen) entscheiden konnte. Für einige Entscheidungen war ein Beschluss der Gemeindeversammlung notwendig. Die Gemeindeversammlung wurde als demokratisches Element aufgewertet,

21 LI LA SgRV 1827/01; zitiert nach: [www.e-archiv.li/D42338](http://www.e-archiv.li/D42338).

22 LI LA RB G1 1826; zitiert nach: [www.e-archiv.li/D44723](http://www.e-archiv.li/D44723).

23 LI LA SgRV 1832; zitiert nach: [www.e-archiv.li/D4472](http://www.e-archiv.li/D4472).

24 Reichsgeseztblatt für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder 1893, Nr. 15; zitiert nach: [www.e-archiv.li/D42786](http://www.e-archiv.li/D42786).

25 Gesezt vom 1.8.1842 über Gemeindegesezt und Freizügigkeit im Staate, LI LA SgRV 1842; zitiert nach: [www.e-archiv.li/D42642](http://www.e-archiv.li/D42642)

26 Waldordnung vom 1.8.1842, LI LA SgRV 1842/20; zitiert nach: [www.e-archiv.li/D44739](http://www.e-archiv.li/D44739).

andererseits blieben absolutistische Übergriffe in die Gemeindeautonomie erhalten: Die Gemeindeversammlungen durften nur durchgeführt werden, wenn das Oberamt eine solche bewilligte. Nicht bewilligte Gemeindeversammlungen oder «Winkelversammlungen» wurden unter Strafe verboten – man fürchtete, dass sich das Volk von Demagogen verführen liess. Der Ausübung von demokratischen Rechten begegnete man mit Misstrauen.

An der Gemeindeversammlung war jeder «selbstständige» Gemeindegänger über 24 Jahre stimmberechtigt (§ 71). «Selbstständig» bedeutete, dass der betreffende Bürger einen eigenen Haushalt führen musste. Das Stimmrecht war an den Haushalt gebunden, konsequenterweise besaßen es auch Witwen, die es aber nur durch ihre Beistände ausüben konnten.

Das Gemeindegängerrecht wurde erstens durch eheliche Abstammung erworben, uneheliche Kinder wurden als Hintersassen behandelt. Eine zweite Möglichkeit war die entgeltliche (Einkauf) oder unentgeltliche Aufnahme aufgrund eines Gemeindeversammlungsbeschlusses. Drittens konnte das Gemeindegängerrecht durch Kauf (zusammen mit dem Haus) von einem Gemeindegänger erworben werden, der dann sein Bürgerrecht verlor (§ 32). Diese Erwerbsmöglichkeit war ein Unikum.

Zentrale Anliegen des Gemeindegesetzes waren die Neuregelung des Bürgerrechts, die Realisierung der Freizügigkeit und die Besserstellung der Hintersassen. Diese Ziele wurden – mit Einschränkungen – auf dem Papier, aber nicht in der Realität erreicht. Das Gesetz hielt an der Unterscheidung von Gemeindegängern, Hintersassen und Fremden fest. Jeder Hintersasse (Landesbürger), der in einer Gemeinde ein Haus besaß, erhielt das Recht, sich gegen Bezahlung der Einkaufssumme einzubürgern (§ 52). Hintersassen durften neu die Allmenden mitbenutzen und erhielten Holz aus den Gemeindewäldern (§ 53). Die Einkaufssummen durften von den Gemeinden nicht willkürlich festgelegt werden, sondern bedurften der landesherrlichen Genehmigung (§§ 42 und 43). Um mit gutem Beispiel voranzugehen, wurde das jährlich an den Landesherrn und die Gemeinde zu entrichtende Hintersassgeld aufgehoben (§ 59).

Die bereits 1810 angeordnete Freizügigkeit für Landesbürger wurde erneut im Gesetz festgeschrieben (§ 47).

## 7. Spezialgesetze 1818 bis 1848

Zu erwähnen sind auch hier diverse Spezialgesetze, die den Gemeinden neue Aufgaben übertrugen oder bereits bestehende konkretisierten. Die Waldordnung vom 1. August 1842<sup>27</sup> enthielt detaillierte Bestimmungen über die Bewirtschaftung des Waldes. Die Gemeinden hatten unter anderem einen Waldaufseher anzustellen und Waldfrevel zu ahnden.

Die Verordnung über den Erwerb der Staatsbürgerschaft vom 15. Januar 1843<sup>28</sup> schuf die Möglichkeit, dass unbescholtene Ausländer nach einem zehnjährigen Aufenthalt unentgeltlich das Landesbürgerrecht erwerben konnten; die Gemeinden mussten zwar angehört werden, hatten aber kein Vetorecht (§ 2). Das von Österreich rezipierte Gesetz zeigt, in welchem Ausmass der absolutistische Staat gewillt war, sich über das Befinden der Bevölkerung hinwegzusetzen. Es erlangte jedoch in der Praxis keine Bedeutung.

Die Polizeiordnung vom 14. September 1843<sup>29</sup> ersetzte die alte Polizei- und Landsordnung von 1732. Sie passte viele bestehende Vorschriften den veränderten Zeitumständen an (z. B. betreffend Vagabunden, Bettel, Religion, Gesundheit usw.). Die Gemeinden wurden zur Mitwirkung beim Bekämpfen von Verstößen gegen die «gute Polizei» verpflichtet.

27 LI LA SgRV 1842/20; zitiert nach: [www.e-archiv.li/D44739](http://www.e-archiv.li/D44739).

28 LI LA SgRV 1843; zitiert nach: [www.e-archiv.li/D44750](http://www.e-archiv.li/D44750).

29 LI LA SgRV 1843; zitiert nach: [www.e-archiv.li/D44746](http://www.e-archiv.li/D44746).

Die Verordnung betreffend die Veredelung der Viehzucht vom 10. Oktober 1845<sup>30</sup> verpflichtete die Gemeinden zur Förderung der Viehzucht. Jede Gemeinde musste eine Tierzuchtcommission bestellen und mindestens einen Stier unterhalten.

Mit der Verordnung über das Armenwesen vom 20. Oktober 1845<sup>31</sup> wurden die Gemeinden verpflichtet, Gemeindearmenkommissionen einzuführen. An der Zuständigkeit der Gemeinden für die Betreuung armer Leute wurde grundsätzlich festgehalten. Da zu Recht vermutet wurde, dass die Gemeinden untätig bleiben würden, wurde eine Landesarmenkommission geschaffen, die die Gemeinden beaufsichtigen sollte. Gleichzeitig wurde mit dem neuen Landesarmenfonds die Basis für ein stärkeres staatliches Engagement geschaffen. Der Fonds wurde aus einer Erbschaftssteuer, Gebühren und Strafgeldern gespeist. Fernziel war die Errichtung eines Landesarmenhauses.

## 8. Vorschläge zu Verfassung und Gemeindegesetz 1848/49

Auf die Verfassungsdiskussionen in den Jahren 1848 und 1849 kann hier nur andeutungsweise eingegangen werden. Der Verfassungsentwurf des Verfassungsrats von 1848<sup>32</sup> und der Entwurf einer Gemeindeordnung aus dem Jahr 1849 machen aber deutlich, was die Untertanen von einer demokratischeren Verfassung und einer demokratischeren Neuordnung der Gemeinden erwarteten: die freie Wahl der Gemeindeorgane, die selbstständige Verwaltung des Gemeindevermögens, Mitbestimmung im Schul- und Armenwesen, Niederlassungsfreiheit nur mit Einschränkungen (es gab Vorbehalte mit Bezug auf Vermögen und Sittlichkeit), Recht der Hintersassen auf Einkauf in das Gemeindebürgerrecht usw. Organisatorisch wollte man nach dem Vorbild von St. Gallen von der Einheitsgemeinde abgehen und zwei Gemeindetypen schaffen: einerseits acht politische Gemeinden<sup>33</sup> mit einem Gemeinderat und andererseits elf (Orts-)Genossenschaften (Bürgergenossenschaften) mit einem Verwaltungsrat.<sup>34</sup>

## 9. Spezialgesetze 1852 bis 1862

Die letzten Regierungsjahre von Fürst Alois II. († 1858) waren von dessen Krankheit geprägt. Innenpolitisch kam es zu einem erneuten Stillstand: Auch da, wo Reformen unter Aufrechterhaltung des absolutistischen Systems möglich und nötig gewesen wären (z. B. Schul- und Strafrechtsreform), passierte nichts mehr.

Nach dem Tod von Fürst Alois II. am 12. November 1858 wurde das seit Langem gewünschte neue Schulgesetz vom 8. Februar 1859<sup>35</sup> erlassen.<sup>36</sup> Im neuen Schulgesetz wurden die bisherige Schulorganisation, Finanzierung und Aufsicht weitgehend beibehalten. Die Gemeinden hatten weiterhin Bau und Unterhalt der Schulen sowie die Lehrer zu finanzieren, neu mussten sie auch Beiträge an die Lehrmittel leisten. Der Ortsseelsorger war von Amtes wegen «Lokalschulinspektor»; er bildete zusammen mit dem Vorsteher und dem Säckelmeister die «Lokalschulbehörde» (später Gemeindeschulrat).

30 LI LA SgRV 1845; zitiert nach: [www.e-archiv.li/D45195](http://www.e-archiv.li/D45195).

31 LI LA SgRV 1845; zitiert nach: [www.e-archiv.li/D45196](http://www.e-archiv.li/D45196).

32 AT HALW HKK (Hofkanzleikorrespondenz) 10717 ex 1848 beim Endakt 10370 ex 1863; zitiert nach: [www.e-archiv.li/D44523](http://www.e-archiv.li/D44523).

33 Entsprechend den damaligen acht Pfarreien Balzers, Triesen, Triesenberg, Schaan, Gamprin, Eschen und Mauren (§ 3 Gemeindeordnungsentwurf).

34 Entsprechend den alten Dorfgenossenschaften Balzers mit Mäls, Triesen, Triesenberg, Vaduz, Schaan, Planken, Eschen, Mauren, Gamprin, Ruggell und Schellenberg.

35 LI LA SgRV 1859; zitiert nach: [www.e-archiv.li/D42365](http://www.e-archiv.li/D42365).

36 Am 7. November 1859 wurde auch das Österreichische Strafgesetz vom 27. Mai 1852 rezipiert.

Wie wirkten die Gesetze in der Praxis? Um die Mängel anzudeuten, sei auf den Bericht der Landtagskommission vom 6. Februar 1864 zum Gemeindegesetz von 1864 verwiesen:<sup>37</sup> Der Ortsrichter sei sozusagen ein «Alleinherrscher in der Gemeinde» gewesen, die Geschworenen nur seine «Handlanger» – und doch sei ein Vorsteher nicht zu beneiden gewesen, denn er habe sich zwischen «Thür und Angel» befunden. Viele Vorsteher hätten nicht den Mut gehabt, selber zu entscheiden und hätten sich entweder vom Oberamt einen amtlichen Auftrag erteilen lassen oder hätten (auch in geringfügigen Sachen) die Gemeindeversammlung beschliessen lassen. Die Gemeindeversammlungen wurden in der Liechtensteinischen Landeszeitung hart kritisiert: Sie seien sehr oft auch ohne amtliche Bewilligung einberufen worden, «Schreihälse»<sup>38</sup> hätten sie missbraucht.

## 10. Konstitutionelle Verfassung von 1862

Auf die Revolution von 1848/49 folgte ab 1852 eine Phase des Neoabsolutismus, in der auch der Landtag nicht mehr einberufen wurde. Man wartete die Entwicklung in Österreich ab. Die konstitutionelle Verfassung vom 26. September 1862<sup>39</sup> löste grosse Hoffnungen aus. Nun setzte eine neue Reformphase ein. Der neue, für liechtensteinische Verhältnisse liberale Landesverweser Karl Haus von Hausen und der Landtag wirkten erfolgreich zusammen und brachten eine Reihe von wichtigen Reformen zustande.

Was die Organisation und die Aufgaben der Gemeinden anbelangt, so verwies die neue Verfassung auf ein zu «erlassendes Gemeindegesetz»: In § 22 wurde den Gemeinden die freie Wahl des Ortsvorstehers, die selbstständige Verwaltung des Gemeindevermögens (unter Aufsicht der Regierung), die Handhabung der Ortspolizei, die Ordnung des Armen- und Schulwesens sowie die Entscheidungsbefugnis bei Einbürgerungen zugesagt.

## 11. Gemeindegesetz vom 1864

Das Gemeindegesetz vom 24. Mai 1864<sup>40</sup> war eine Fortentwicklung des Gemeindegesetzes von 1842. Es orientierte sich am österreichischen Reichsgemeindegesetz vom 5. März 1862,<sup>41</sup> aus dem diverse Ideen übernommen wurden.

Das oberste Organ war die Gemeindeversammlung, an der alle stimmberechtigten, in der Gemeinde wohnhaften Staatsbürger teilnehmen konnten. Die Gemeindeversammlung hatte sämtliche Wahlen vorzunehmen und über Einbürgerungen zu entscheiden. Weitere Aufgaben und Rechte der Gemeindeversammlung (insbesondere das Referendumsrecht gegen Gemeinderatsbeschlüsse) nennt das Gesetz nicht explizit. Art. 42 Abs. 2 hatte in der Fassung der Regierung das Referendum gegen Gemeinderatsbeschlüsse vorgesehen: «Ein Gemeinderathsbeschluß kann durch die Gemeindeversammlung einer Revision unterzogen werden, sobald 1/6 der stimmfähigen Gemeindeglieder es verlangt [...]» Der Satz wurde vom Landtag ersatzlos gestrichen, stehen blieb aber die Bestimmung, dass auf Verlangen eines Sechstels der Stimmberechtigten eine Gemeindeversammlung einzuberufen war (§ 41 Ziff. 7). In Bezug auf deren Kompetenzen entstand eine Gesetzeslücke, die Abgeordneten wollten aber wohl nicht das Referendumsrecht beseitigen. Offensichtlich teilten aber einige Abgeordnete die Auffassung, dass im Absolutismus Gemeindeversammlungen zu Unmuts-

37 Kommissionsbericht vom 6. Februar 1864 über den Gemeindegesetzentwurf, Berichterstatter Abgeordneter Kessler, abgedruckt in: Liechtensteinische Landeszeitung vom 20.2.1864.

38 So in der Liechtensteinischen Landeszeitung Nr. 25, 26.11.1864.

39 LI LA SgRV 1862/5; zitiert nach: [www.e-archiv.li/D42357](http://www.e-archiv.li/D42357).

40 Gemeindegesetz vom 24. Mai 1864, LGBl. 1864 Nr. 4, online: [www.gesetze.li/chrono/pdf/1864004000](http://www.gesetze.li/chrono/pdf/1864004000).

41 RGBl. 1862 Nr. 18.

äusserungen missbraucht wurden. Ein «vernünftiges Repräsentativsystem»<sup>42</sup> (d. h. ein gewählter Gemeinderat) sei die bessere Lösung.

Landtagspräsident Karl Schädler war liberal eingestellt: Er wollte nicht, dass die Vorsteher wie früher eine autokratische Stellung behielten. Er wollte aber verhindern, dass aus geringfügigem Anlass eine Gemeindeversammlung einberufen werden konnte. Gleichwohl plädierte er für möglichst umfassende Kompetenzen der Gemeindeversammlung: «Wenn man den Gemeinden das Recht der Selbstbestimmung geben will, so muß man es darauf ankommen lassen, daß sie Beschlüsse zum eigenen Schaden machen. Aber durch Schaden wird man klug — es wird das nicht öfter vorkommen und man wird vorsichtiger werden. Ich bin entschieden dafür, daß man der Gemeinde dieses Selbstbestimmungsrecht in möglichs-ter Ausdehnung wahre, sie soll eine Controlle des Gemeinderaths zu jeder Zeit üben können; sie soll ihren Haushalt selbst leiten und ordnen, wie dies jedem Haushalter in Bezug auf sein eigenes Haus zusteht.»<sup>43</sup>

Die weiteren Organe neben der Gemeindeversammlung waren der Gemeindevorsteher, der Säckelmeister, der Ständige Gemeinderat und der Verstärkte Gemeinderat. Den Vorteil eines Gemeinderats sah man darin, dass der Vorsteher nicht mehr allein entschied, sondern ein demokratisch gewähltes Gremium. Der Ständige Gemeinderat bestand aus dem Vorsteher, dem Säckelmeister und drei bis sieben Gemeinderäten. Der Verstärkte Gemeinderat bestand aus dem Ständigen Gemeinderat und drei bis sieben zusätzlichen Gemeinderäten. In den Kompetenzbereich des Verstärkten Gemeinderats gehörten etwa Rechtsstreitigkeiten, Statuten über den Gemeindeboden, Gemeindeumlagen, die Genehmigung der Gemeinderechnung und die Geschäfte, die der Gemeindeversammlung vorgelegt wurden. Der Ständige Gemeinderat war für alle anderen Geschäfte zuständig.

Neu im Gemeindegesetz war die Unterscheidung zwischen dem «selbstständigen» und dem «übertragenen Wirkungskreis» (§ 70). Diese Unterscheidung sollte deutlich machen, dass der Vorsteher nicht einfach ein verlängerter Arm der Regierung war, sondern eigene Kompetenzen hatte. In den «selbstständigen Wirkungskreis» der Gemeinde fiel alles, «was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt[e]». Der «übertragene Wirkungskreis» umfasste «öffentliche Geschäfte, welche der Gemeinde vom Staat zur Besorgung übertragen» wurden. Dazu gehörten die Kundmachung von Gesetzen, der Einzug der Landessteuer, die Handhabung der Fremdenpolizei, die Ausfertigung von Heimatscheinen u.a.

Der ursprüngliche Regierungsentwurf war liberaler als das vom Landtag schliesslich verabschiedete Gesetz. Zu Diskussionen Anlass gaben insbesondere die Bürgerrechte (im Sinne von Nutzungsrechten) und die Niederlassungsfreiheit. Konservative Abgeordnete suchten eine Besserstellung der Hintersassen (hauptsächlich mit dem Argument der Gemeindeautonomie) zu verhindern. Einzelne Abgeordnete wehrten sich auch dagegen, dass uneheliche Kinder das Bürgerrecht der Mutter erhielten, da dies die Unsittlichkeit fördere. Die Niederlassungsfreiheit wurde bekämpft, weil man befürchtete, dass die Gemeinde dann für mehr Arme aufkommen müsse.

Mit dem Gemeindegesetz von 1864 wurde endlich eine Regelung für die Hintersassen gefunden: § 8 bestimmte, dass jeder Staatsbürger auch Bürger einer Gemeinde sein musste und umgekehrt.<sup>44</sup> Die Hintersassen erhielten, sofern sie gewisse Voraussetzungen<sup>45</sup>

42 Bericht vom 6.2.1864 der Landtagskommission zum Gemeindegesetz von 1864.

43 Landtagssitzung vom 22.2.1864, Beilage Nr. 7 zur Liechtensteinischen Landeszeitung vom 6.3.1864.

44 Für Ehrenbürger war es gemäss § 6 des Gesetzes vom 28. März 1864 über die Erwerbung und über den Verlust des liechtensteinischen Staatsbürgerrechts (LGBl. 1864 Nr. 3/1) möglich, nur das Landesehrenbürgerrecht («d. i. das Recht zur Wahl und Wählbarkeit in den Landtag») oder das Gemeindeehrenbürgerrecht zu bekommen.

45 Gemäss § 8 mussten sie «heimatberechtigt» sein, d.h. sie mussten mindestens 30 Jahre in der Gemeinde gewohnt haben, während dieser Zeit keinen Heimatschein gehabt haben und sie mussten, falls sie verheiratet waren, mit Zustimmung des Ortsvorstehers geheiratet haben.

erfüllten, das Bürgerrecht, aber nicht automatisch die Nutzungsrechte in ihrer Wohnortgemeinde. Sie erhielten aber das Recht, sich gegen Bezahlung einer speziellen, von der Regierung festzusetzenden Einkaufstaxe für Hintersassen<sup>46</sup> in die Nutzungsrechte der Gemeindeglieder einzukaufen (§ 27). Der bei einem Einbürgerungsverfahren einzuhaltende Ablauf brachte es mit sich, dass nun zunächst die Gemeinden über eine Einbürgerung entscheiden konnten, bevor sich Regierung und Landtag damit beschäftigten. Faktisch entschieden die Gemeinden über die meisten Einbürgerungen.

Mit dem neuen Gemeindegesetz konnte auch die Niederlassungsfreiheit für «Niedergelassene» garantiert werden, sofern sie «die Mittel zu ihrer Erhaltung besitzen und einen guten Leumund haben» (§ 32 Abs. 2). Als Niedergelassene galten sowohl Staatsbürger wie auch Ausländer, die in der Gemeinde wohnten und einen eigenen Haushalt führten. Niedergelassenen standen die Nutzungsrechte am Gemeindegut nicht zu. Die niedergelassenen Staatsbürger hatten zwar die gleichen politischen Rechte wie die Bürger (insbesondere das aktive und passive Wahlrecht),<sup>47</sup> allerdings durften sie nicht an Gemeindeversammlungen teilnehmen, an denen Entscheidungen über das Gemeindegut getroffen wurden (§ 33 Abs. 4).<sup>48</sup> Das Gemeindegesetz hielt an der Einheitsgemeinde fest, eine Unterscheidung von politischer Gemeinde und Bürgergemeinde wurde nur insofern vollzogen, als die Nichtbürger keine Nutzungsrechte am Gemeindegut und kein Stimmrecht in Fragen des Gemeindegutes besaßen.<sup>49</sup>

## 12. Spezialgesetze

Das Gemeindegesetz sah vor, dass für das Schulwesen und die Verwaltung des Kirchengutes eigene Kommissionen (Gemeineschulrat und Kirchenrat) geschaffen werden sollten. Ziel war eine stärkere Partizipation und ein steigendes Interesse der Bürger am politischen Geschehen.

Die Gemeineschulräte wurden durch das Gesetz vom 20. Oktober 1864 über die Einführung eines Schulrats als Lokalschulbehörde<sup>50</sup> bestätigt: Die Änderungen gegenüber dem Schulgesetz von 1859 waren die etwas andere Zusammensetzung des Gemeineschulrats und dessen etwas grössere Kompetenzen. Durch das Gesetz vom 11. Januar 1869 über die Errichtung eines Landesschulrats<sup>51</sup> wurde die Leitung des Schulwesens faktisch dem Landesschulrat übertragen. Die Aufgaben der Gemeinden beschränkten sich nun im Wesentlichen auf die Finanzierung der Schulgebäude und Lehrpersonen. In der Praxis blieben die Gemeineschulräte ohne grossen Einfluss.<sup>52</sup>

Eine ähnliche Regelung wurde für die Verwaltung des Kirchengutes<sup>53</sup> getroffen: Der Kirchenrat wurde von allen Stimmberechtigten der Gemeinde gewählt, Kompetenzen hatte

46 Man befürchtete, dass die Gemeinden prohibitive Einbürgerungstaxen ansetzen würden, wenn sie frei darüber bestimmen konnten.

47 In § 33 GemG wird nur das aktive Wahlrecht bei Gemeindegewahlen erwähnt, in § 48 hingegen sowohl das aktive wie auch das passive, was darauf hinweist, dass das passive Wahlrecht nicht unbestritten war.

48 Aus dem Gesetz geht nicht klar hervor, ob es neben der Gemeindeversammlung (alle Stimmberechtigten) auch eine Bürgerversammlung (nur nutzungsberechtigte Bürger) gab. Das Gesetz erwähnt zwar einmal die Bürgerversammlung, aber unter der Überschrift «Gemeindeversammlung». Nach Wanger (1997), S. 19, Anm. 98 entschied über den Erwerb des Gemeindegliederrechts die Gemeindeversammlung und nicht die Bürgerversammlung.

49 Das Gemeindegliederrecht wurde in § 13 GemG definiert: «Das Gemeindegliederrecht ist der Inbegriff aller Rechte und Befugnisse, welche den Gliedern einer Gemeinde rücksichtlich des Mitgenussrechtes am Gemeindegut und sämtlichen Gemeindegutteilen, dann rücksichtlich der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechtes zur Gemeindevertretung zustehen.»

50 Gesetz vom 20. Oktober 1864 über die Einführung eines Schulrats als Lokalschulbehörde, LGBl. 1864 Nr. 7/3.

51 Gesetz vom 11. Januar 1869 Errichtung eines Landesschulrats, LGBl. 1869 Nr. 2.

52 In einem Artikel «Menschen, nicht bloss Gesetze» äussert sich ein Lehrer sehr enttäuscht über die Wirkungslosigkeit der Gemeineschulräte, Oberrheinische Nachrichten vom 10.7.1915, S. 1.

53 Gesetz vom 14. Juli 1870 über die Verwaltung des Kirchengutes in den Pfarrgemeinden, LGBl. 1870 Nr. 4.

er aber nur in Bezug auf die Verwaltung des Kirchenguts sowie den Bau und den Unterhalt von Kirchen.

Mit dem Armengesetz von 1869<sup>54</sup> sollte die Armenfürsorge verbessert werden, da die Gemeinden entgegen den Verpflichtungen in der Armenverordnung von 1845 untätig geblieben waren. Das Subsidiaritätsprinzip war im Grundsatz unbestritten: Die Betreuungspflicht lag zunächst bei den Verwandten, dann bei den Gemeinden und erst danach sollte der Staat unterstützend eingreifen. Über die Aufgabenverteilung zwischen Land und Gemeinden gab es trotzdem unterschiedliche Vorstellungen: Die Regierung und der Landtagspräsident wollten eine zentralisierte Landesarmenanstalt in Vaduz, die Mehrheit der Abgeordneten wollte es hingegen den Gemeinden freistellen, Armenhäuser zu errichten oder einen Vertrag mit einem bestehenden Armenhaus zur Versorgung ihrer Armen zu schließen. So oder so wollten die Gemeinden die im Landesarmenfonds angesparten Finanzmittel für die Finanzierung ihrer Aufgaben anzapfen. Die Mehrheit der Abgeordneten entschied sich zugunsten der Gemeindelösung.

Im Gegensatz zu den politischen Bestrebungen, die politische Partizipation durch die Bildung von Gemeindekommisionen zu stärken, wurden im Armengesetz von 1869 die Landesarmenkommission und die Gemeindearmenkommissionen nicht mehr erwähnt, also aufgehoben. Die Oberaufsicht über den Vollzug des Armengesetzes lag bei der Regierung; auf lokaler Ebene wurde die Verantwortung dem Gemeinderat übertragen, der einen Armenpfleger bestellen sollte. Der Ortsseelsorger war bei den entsprechenden Gemeinderatsitzungen beizuziehen.<sup>55</sup>

Die Gemeinden befürchteten vom Ausbau der Armenfürsorge bedeutende Mehrkosten. Landesverweser Haus von Hausen brachte während der Landtagsdebatte zum Armengesetz seine Verärgerung über die Opposition der Gemeinden zum Regierungsvorschlag deutlich zum Ausdruck: «Wie kommt es nun, daß die Gemeinden bisher gar nichts in dieser Sache thaten [...]! Woher kommen die Klagen, daß all die Armen von Gemeinde wegen so schlecht behandelt werden? Warum hat man nicht längst das unmenschliche Verpachten der Ortsarmen an den Wenigstnehmenden abgeschafft? Wenn von diesen Dingen die Rede [ist,] dann schwindet alle Hoffnung auf eine ausreichende Hilfe durch die Gemeinden.»<sup>56</sup> Der Landesverweser wurde vom Abgeordneten Anton Gmelch (Pfarrer in Balzers) unterstützt: «Die Armen sind am Schlimmsten gehalten, wenn sie unter den Händen der Gemeindebürger und Ortsvorsteher sind. [...] Es ist traurig, dies sagen zu müssen. Aber es ist nun einmal thatsächlich nicht anders, als daß man dem Armen den Löffel voll Suppe vorrechnet, den man ihm reicht.»<sup>57</sup>

### 13. Schluss

Das Gemeindegesetz von 1864 entliess die Gemeinden aus der Vormundschaft der Regierung. Die Gemeinden erhielten weitgehende Autonomie (freie Wahl der Organe, Vermögensverwaltung), mussten aber nach jahrzehntelangem Widerstand die Aufnahme der Hintersassen ins Gemeindebürgerrecht und die Niederlassungsfreiheit für alle in der Gemeinde begüterten Personen akzeptieren. Die Regierung nahm in wichtigen Fragen (Vermögensverwaltung, Schul- und Armenwesen, Ortspolizei u. a.) die Oberaufsicht wahr, was viele Bürger auch als Schutz empfanden. Die Regierung stand der Übertragung von Aufgaben an die Gemeinden skeptisch gegenüber, da sie nicht glaubte, dass diese die Aufgaben besser erfüllen könnten als der Staat. Doch war der Staat aus finanziellen Gründen gezwungen, die

54 Armengesetz vom 20. Oktober 1869, LGBl. 1869 Nr. 10.

55 Armengesetz § 10.

56 Landtagssitzung vom 8.5.1867, Liechtensteinische Landeszeitung vom 11.5.1867, S. 42.

57 Landtagssitzung vom 8.5.1867, Liechtensteinische Landeszeitung vom 11.5.1867, S. 42.

Gemeinden im Sozial- und Bildungswesen zur Finanzierung heranzuziehen. Erst nach dem Abschluss des Zollvertrag mit Österreich im Jahr 1852 verbesserten sich die staatlichen Einnahmen, sodass der Staat nun auch die Gemeinden teilweise (z. B. im Wuhrbau) entlasten konnte.

Das Gemeindegesetz von 1864 hatte beinahe 100 Jahre Bestand, in wesentlichen Bestimmungen sogar länger. Es war juristisch kein Meisterwerk, es hat sich aber wegen seines Pragmatismus in der Praxis bewährt.

### **Abkürzungen**

GemG Gemeindegesetz  
HLFL Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein  
LGBl. Liechtensteinisches Landesgesetzblatt  
LI LA Liechtensteinisches Landesarchiv, Vaduz  
RGBl. Österreichisches Reichsgesetzblatt

### **Quellen**

Landtagsprotokolle (online unter [www.e-archiv.li](http://www.e-archiv.li))  
Liechtensteinische Landeszeitung  
Schuppler, Josef: Die Landesbeschreibung des Landvogts Josef Schuppler aus dem Jahre 1815, hg. von Alois Ospelt. In: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 75 (1975), S. 189–213.

### **Literatur**

Geiger, Peter (1970): Geschichte des Fürstentums Liechtenstein 1848 bis 1866. In: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 70, S. 5–418.  
Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein (HLFL) (2013): Projektleiter: Arthur Brunhart; Redaktion: Fabian Frommelt et al., Vaduz/Zürich, 2 Bde.  
Nell, Job von (1987): Die politischen Gemeinden im Fürstentum Liechtenstein (Liechtenstein Politische Schriften 12). Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.  
Quaderer, Rupert (1969): Politische Geschichte des Fürstentums Liechtenstein von 1815–1848. In: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 69, S. 5–241.  
Schädler, Albert (1901): Die Thätigkeit des liechtensteinischen Landtages im 19. Jahrhundert. Nach den Akten dargestellt und mit histor. Rückblicken versehen. In: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Bd. 1, S. 81–176.  
Wanger, Ralph (1997): Das liechtensteinische Landesbürgerrecht, Vaduz.



# IST DAS LIECHTENSTEINISCHE GEMEINDEBÜRGERRECHT NOCH ZEITGEMÄSS?

Martina Sochin D'Elia

## *Abstract*

Gemeinsam mit der Schweiz ist Liechtenstein der einzige noch verbliebene europäische Staat, der ein Gemeindebürgerrecht kennt. Seit 1864 sind in Liechtenstein das Gemeindebürgerrecht und das Staatsbürgerrecht aneinander geknüpft. Bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts waren die Heimatgemeinden für die sogenannte Armenfürsorge zuständig, was bei den Gemeinden dazu geführt hat, genau darüber zu wachen, wer ihr Bürgerrecht erhält.

Seit dem neuen Sozialhilfegesetz von 1967 sind nicht mehr die Heimatgemeinden für die Armenfürsorge zuständig. Die Loslösung von der finanziellen Verantwortlichkeit der Heimatgemeinden für potenzielle Sozialhilfeempfänger stellte eine wichtige Grundlage zur schrittweisen Liberalisierung des liechtensteinischen Bürgerrechtsgesetzes dar.

In den vergangenen Jahrzehnten wurde der Zugang zum liechtensteinischen Bürgerrecht in mehreren Schritten erleichtert. Heute existieren zusätzlich zur Möglichkeit einer ordentlichen Einbürgerung über eine Gemeindebürgerabstimmung verschiedene erleichterte Einbürgerungsverfahren. Der Anteil an Personen, die sich über eine Bürgerabstimmung einbürgern lassen, hat seit den Möglichkeiten der erleichterten Einbürgerung drastisch abgenommen. Auch wenn das Gemeinde- und das Staatsbürgerrecht immer noch aneinander gekoppelt sind, hat damit eine Kompetenzverschiebung von den Gemeinden an den Staat stattgefunden. Der allgemeine Bedeutungsverlust der ordentlichen Einbürgerungen, verbunden mit der Tatsache, dass die geheimen Einbürgerungsabstimmungen innen- wie auch aussenpolitisch immer wieder kritisiert werden, lässt die Frage aufkommen, inwieweit das Gemeindebürgerrecht heutzutage noch tragfähig ist.

## *Dank*

Die Autorin bedankt sich bei den Verantwortlichen des Amtes für Kultur/Liechtensteinisches Landesarchiv ganz herzlich für die Sonderbewilligung zur Einsicht in noch gesperrte Akten des Liechtensteinischen Landesarchivs sowie bei Andreas Brunhart (Liechtenstein-Institut) für die Unterstützung bei der statistischen Auswertung.

## 1. Einleitung<sup>1</sup>

Das liechtensteinische Bürgerrecht befindet sich seit längerer Zeit im Umbruch. In den vergangenen Jahrzehnten wurde der Zugang zum liechtensteinischen Bürgerrecht in mehreren Schritten erleichtert. Das ist in erster Linie der gesetzlichen Gleichstellung von Frau und Mann geschuldet, die auch ihre Konsequenzen für das Bürgerrecht hatte, sowie der im Jahr 2000 geschaffenen Möglichkeit einer erleichterten Einbürgerung für langjährig in Liechtenstein wohnhafte Ausländer.

Im Jahr 2014 reichten die VU-Landtagsabgeordneten Peter Büchel, Violanda Lanter-Koller, Judith Oehri und Karin Rüdisser-Quaderer ein Postulat ein, mit welchem die Regierung unter anderem dazu aufgefordert wurde, zu prüfen, ob das Gemeindebürgerrecht in der heutigen Zeit noch notwendig ist oder allenfalls abgeschafft werden könnte.<sup>2</sup>

Im vorliegenden Beitrag soll der Frage nachgegangen werden, welche Entwicklung das Gemeindebürgerrecht in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten erfahren hat.<sup>3</sup> Damit verbunden ist die Frage, welchen Wert das Gemeindebürgerrecht in der heutigen Zeit noch besitzt. Eng damit verknüpft ist die Frage, ob die innenpolitisch wie auch aussenpolitisch – beispielsweise durch die Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) – immer wieder kritisierten ordentlichen Einbürgerungsabstimmungen auf Gemeindeebene noch tragfähig sind oder diskutiert werden sollten.

## 2. Gemeindebürgerrecht und Landesbürgerrecht

Das Gemeindebürgerrecht und das Staatsbürgerrecht sind in Liechtenstein seit 1864 aneinander geknüpft. Das heisst, der Erwerb des Bürgerrechts einer liechtensteinischen Gemeinde ist grundsätzlich die Voraussetzung für den Erhalt der Staatsbürgerschaft. Europaweit gesehen sind Liechtenstein und die Schweiz die einzigen Staaten, die zusätzlich zum Staatsbürgerrecht noch ein Gemeindebürgerrecht respektive ein Kantonsbürgerrecht kennen. Das ist historisch begründet. In der Schweiz geht das Gemeindebürgerrecht auf die Zeit der Reformation zurück und steht im Zusammenhang mit der Übertragung der Armenunterstützung auf die Gemeinden, weshalb für diese die Frage, wer zu ihnen gehörte und wer nicht, von zentraler Bedeutung wurde.<sup>4</sup> Bei der Gründung des Schweizer Bundesstaates 1848 blieb die Rechtstradition des Kantons- und Gemeindebürgerrechts gewahrt und weist bis heute eine stark föderale Komponente auf. Im Gegensatz dazu verschwand beispielsweise in Deutschland mit der Gründung des deutschen Kaiserreichs 1871 die vorher vorhandene Einrichtung des kommunalen Bürgerrechts.<sup>5</sup> Auch Österreich kannte von 1849 bis 1939 ein sogenanntes Heimatrecht, das die Zugehörigkeit einer bestimmten Person zu einer Gemeinde und deren Anspruch auf dortigen ungestörten Aufenthalt und Armenpflege beinhaltete.<sup>6</sup>

1 Dieser Beitrag ist die erweiterte Version eines in Balzers (LI) im Rahmen der Vortragsreihe «Gemeinden – Geschichte, Entwicklung, Bedeutung» gehaltenen Vortrags vom 29. November 2016. Die Datengrundlage endet 2016 und wurde im Hinblick auf diesen Beitrag nicht erweitert.

2 Siehe LTP vom 9. April 2014, S. 355–368.

3 Juristische Kommentierungen zu verschiedenen Aspekten des liechtensteinischen Bürgerrechts finden sich unter: Schiess 2016.

4 Studer/Arlettaz/Argast 2008, S. 49f.

5 Studer/Arlettaz/Argast 2008, S. 51; siehe auch Gosewinkel 2001, S. 231.

6 Das österreichische Bürgerrecht von 1945 basiert auf der Version von 1925, das Heimatrecht wurde 1945 jedoch nicht wieder aufgenommen. Siehe dazu Stern/Valchars 2013. Siehe auch ÖNB, ALEX (Historische Rechts- und Gesetzestexte online): 170. Kaiserliches Patent vom 17. März 1849, in: Allgemeines Reichs-Gesetz und Regierungsblatt für das Kaiserthum Österreich, Jahrgang 1849, S. 203–222; ÖNB, ALEX (Historische Rechts- und Gesetzestexte online): GBIÖ 1939/1940, Kundmachung des Reichskommissars für die Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich, wodurch die Zweite Verordnung über die deutsche Staatsangehörigkeit im Lande Österreich vom 30. Juni 1939 bekanntgemacht wird, in: Gesetzblatt für das Land Österreich, Jahrgang 1939, S. 3235.

In die liechtensteinischen Nachbarschaften, die ab dem 14. Jahrhundert belegten Vorläufer der Gemeinden, konnten sich Auswärtige einkaufen und erlangten damit das Genossenschaftsrecht. Sie galten als «Gemeindegossen», wobei die Aufnahme von ortsfremden Personen in die Nachbarschaften je nach Bevölkerungswachstum und zur Verfügung stehendem Boden grosszügiger oder restriktiver gehandhabt wurde. Das Nutzungsrecht dieser Dorfgemeinschaften gilt als Vorläufer des Gemeindebürgerrechts. Im Gemeindegesetz von 1842 fand der Begriff «Gemeindebürger» erstmals offiziell Verwendung.<sup>7</sup> Mit der Verbindung von Gemeindebürgerrecht und Landesbürgerrecht im Jahr 1864 erhielten die Gemeinden in Bezug auf die liechtensteinische Staatsbürgerschaft die Funktion eines Nadelöhrs. Denn wer Liechtensteinerin oder Liechtensteiner werden wollte, musste zuerst die Zusicherung auf ein Gemeindebürgerrecht haben.<sup>8</sup>

Auch heute ist das noch so. Eine Einbürgerung in Liechtenstein funktioniert nur über die Zusage einer Gemeinde, eine Person, die einen Einbürgerungsantrag gestellt hat, in den Bürgerverband aufzunehmen. Seit der Gesetzesrevision von 1996 wird man Liechtensteinerin respektive Liechtensteiner per Geburt, sofern mindestens einer der beiden Elternteile die liechtensteinische Staatsbürgerschaft besitzt. Es ist dabei unwesentlich, ob der Wohnsitz in Liechtenstein oder im Ausland (seit 1997) ist.<sup>9</sup> Liechtensteinerin respektive Liechtensteiner werden kann man zudem durch Einbürgerung im erleichterten Verfahren durch Heirat, als sogenannte «alteingesessene Person» oder im Rahmen der Gesetzgebung zur Beseitigung von Staatenlosigkeit.<sup>10</sup> Je nach Einbürgerungsart unterscheidet sich die Anzahl an erforderlichen Wohnsitzjahren, die im längsten Falle – nämlich bei alteingesessenen Personen – 30 Jahre beträgt. Vor Erfüllung dieser 30-Jahr-Frist können sich Personen mit dem Nachweis, dass sie seit mindestens zehn Jahren in Liechtenstein wohnhaft sind, auch im ordentlichen Verfahren einbürgern lassen. Das heisst mittels einer anonymen Einbürgerungsabstimmung auf Gemeindeebene. Eine wichtige Voraussetzung für die Einbürgerung – erleichtert oder ordentlich – ist der Verzicht auf die angestammte Staatsbürgerschaft.<sup>11</sup> Gebürtigen Liechtensteinern ist die Mehrfachbürgerschaft erlaubt.

### 3. Der Bürgerverband wird grösser

In den vergangenen Jahrzehnten hat sich der Kreis derjenigen, die einen Anspruch auf das liechtensteinische Bürgerrecht haben, stetig erweitert. Das hängt in erster Linie mit der seit 1974 schrittweise erfolgten bürgerrechtlichen Gleichstellung der liechtensteinischen Frauen zusammen.<sup>12</sup> Seit einer Gesetzesänderung 1996 respektive seit dem Urteil des Staatsgerichtshofs 1997 sind Liechtensteinerinnen den Liechtensteinern bürgerrechtlich völlig

7 Biedermann 2012, S. 29; Büchel 1953, S. 61f.; Ospelt 1972, S. 108f. Siehe auch Wanger 2012, S. 623f. Zum Verhältnis von politischen Gemeinden und Bürgergemeinden im Kanton Graubünden von 1874 bis 1974, gerade auch was die Einbürgerungen betrifft, siehe Bundi 2016.

8 1864 wurde im Bürgerrechtsgesetz die Kategorie der «Ehrenbürger» eingeführt. Ehrenbürgerschaften wurden vom Fürsten auf Antrag des Landtags verliehen. Wer Landesehrenbürger wurde, erhielt nicht gleichzeitig ein Gemeindebürgerrecht. Die Landesehrenbürgerschaft war vom Gemeindebürgerrecht losgelöst und konnte nicht an die Kinder weitergegeben werden. Allerdings gab es auch Gemeinden, die einzelnen Personen «aus Dankbarkeit für der Gemeinde erwiesene Dienste» das Gemeindebürgerrecht und damit gleichzeitig auch das Landesbürgerrecht verliehen. Siehe LGBl. 1864 Nr. 3, Gesetz vom 28. März 1864 über die Erwerbung und den Verlust des liechtensteinischen Staatsbürgerrechts. Siehe auch Biedermann 2012, S. 132, S. 241.

9 Das gilt nicht nur für Kinder von verheirateten Paaren, sondern beispielsweise auch für Kinder von Vätern, die die Vaterschaft anerkannt haben.

10 Hinzu kommen Einbürgerungen im Rahmen einer Adoption oder Legitimation.

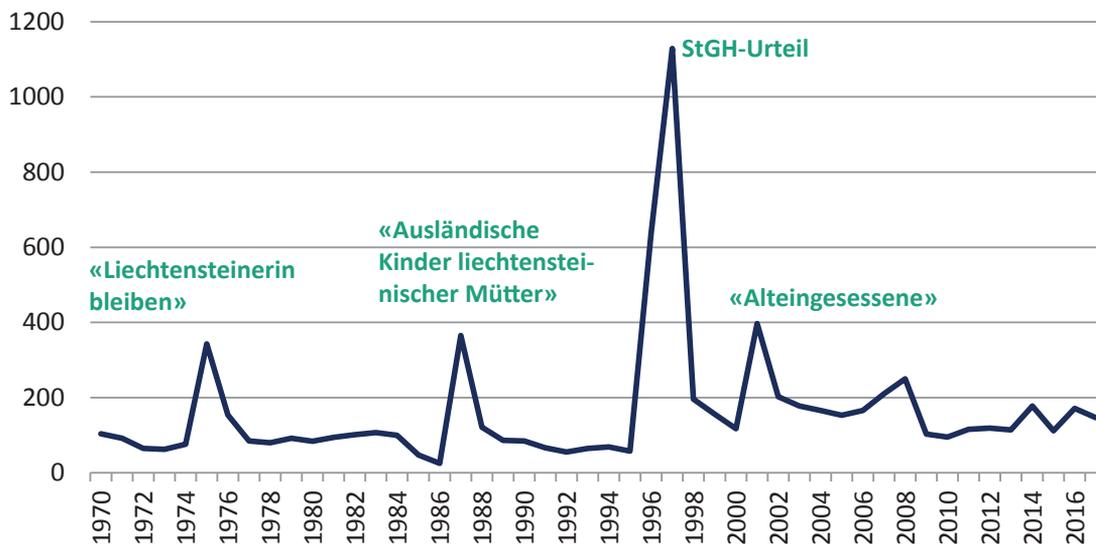
11 Siehe § 5 Abs. 5 Bst. f, § 5a Abs. 3 Bst. b, § 5b und § 6 Abs. 1 Bst. c BüG (LGBl. 1960 Nr. 23 LR 151.0). Zur doppelten Staatsbürgerschaft siehe auch Sochin D'Elia 2012b, 2017, 2018; Sochin D'Elia/Brunhart 2018. Siehe auch Wanger 2012, S. 628.

12 Die genaue historische Entwicklung mit allen Gesetzesänderungen seit 1974 kann beispielsweise nachgelesen werden in Sochin D'Elia 2014, S. 5–19; Marxer V. 2012. Siehe auch Wanger 2012, S. 626, oder Wanger 1997.

gleichgestellt.<sup>13</sup> Diese Mitte der 1990er-Jahre erfolgte bürgerrechtliche Gleichstellung von Mann und Frau ermöglichte weitere Gesetzesanpassungen, die in erster Linie einen integrativen Charakter hatten.

Im Juni 2000 nahm das liechtensteinische Stimmvolk die Vorlage zur erleichterten Einbürgerung von sogenannten alteingesessenen Ausländern an. Die Annahme der Gesetzesvorlage fiel mit einem Mehr von gerade einmal 15 Ja-Stimmen hauchdünn aus. Seither haben Ausländer, die schon seit 30 oder mehr Jahren in Liechtenstein wohnhaft sind, einen Rechtsanspruch auf eine erleichterte Einbürgerung.<sup>14</sup> Die Jahre vor Erfüllung des 20. Lebensjahres werden dabei doppelt gezählt. Die Frist ist im internationalen Vergleich gesehen hoch. In anderen europäischen Ländern betragen die Wohnsitzfristen zwischen drei und zehn Jahren. Die Schweiz hat auf den 1. Januar 2018 ihre Wohnsitzfrist von zwölf auf zehn Jahre gesenkt.<sup>15</sup> Allerdings kennt mit Ausnahme Liechtensteins kein anderes europäisches Land einen Rechtsanspruch auf eine Einbürgerung.<sup>16</sup>

Abbildung 1: Einbürgerungen 1970 bis 2017



Quelle: Einbürgerungsstatistiken. Eigene Darstellung.

- 13 Siehe LGBL 1996 Nr. 124, Gesetz vom 20. Juni 1996 betreffend die Abänderung des Gesetzes über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes; den publizierten StGH-Entscheid: Staatsgerichtshof als Verfassungsgerichtshof, U 24. April 1997, StGH 1996/36, in: Liechtensteinische Juristen-Zeitung 18 (1997), S. 211–218; 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, LGBL 1996 Nr. 124, durch die Entscheidung des Fürstlichen Liechtensteinischen Gerichtshofes vom 24. April 1997 (StGH 1996/36).
- 14 Rechtsanspruch bedeutet, dass zusätzlich zu der Erfüllung der Wohnsitzfrist, dem Verzicht auf die angestammte Staatsbürgerschaft, dem Bestehen eines Staatskudetestes, dem Vorweisen gewisser Deutschkenntnisse sowie einem guten Leumund und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit keine weiteren Bedingungen für eine Einbürgerung eingefordert werden dürfen. Der Entscheid wird durch die Regierung gefällt. Lehnt sie ein Gesuch ab, muss sie eine begründete Entscheidung erlassen, die gestützt auf § 22b BÜG beim Verwaltungsgerichtshof angefochten werden kann.
- 15 Siehe Art. 9 Abs. 1 lit. BÜG-CH 2014. Einsehbar unter: Amtliche Sammlung (2016), S. 2561ff. <https://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2016/2561.pdf> (17. Februar 2018).
- 16 Siehe dazu die Country Reports zu den einzelnen Ländern auf <http://globalcit.eu/country-profiles/> (10. März 2018). Die Schweiz kennt seit 1992 einen Rechtsanspruch auf erleichterte Einbürgerung für Ehepartnerinnen und Ehepartner (aber nur für diese). Siehe Achermann et al. 2013, S. 9.

Abbildung 1 verdeutlicht mit der Darstellung des Totals an Einbürgerungen seit 1970 die Auswirkungen von Bürgerrechtsänderungen. Ein jeweils beträchtlicher Anteil an anspruchsberechtigten Personen machte von den Bürgerrechtsänderungen Gebrauch und liess sich einbürgern. Genannt seien hier die Umsetzung des Postulats «Liechtensteinerin bleiben» 1974, die 1986 geschaffene Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung von sogenannten «ausländischen Kindern liechtensteinischer Mütter», die Gleichstellung der Frauen im Bürgerrecht 1996 und der folgende Staatsgerichtshofentscheid 1997, die auf einen Schlag über 1'000 Kinder liechtensteinischer Frauen zu liechtensteinischen Staatsbürgern machte.<sup>17</sup> Auch die Ermöglichung der erleichterten Einbürgerung für Alteingesessene hatte einen Einbürgerungsanstieg zur Folge. 2008 wurde das Integrationskonzept «Fordern und Fördern» eingeführt, das das Bestehen einer Staatskundeprüfung sowie das Vorweisen eines gewissen Grades an Deutschkenntnissen als Voraussetzung für eine Einbürgerung definierte. Der Anstieg an Einbürgerungen kurze Zeit vor der Einführung von «Fordern und Fördern» ist wohl damit zu erklären, dass einige anspruchsberechtigte Personen die Einbürgerung noch vollzogen, bevor die erschwerten Bedingungen Gültigkeit erlangten.<sup>18</sup>

#### 4. Kompetenzverschiebungen von den Gemeinden an den Staat

Die Bürgerrechtsänderungen der vergangenen Jahrzehnte haben nicht nur einem immer grösser werdenden Kreis an Personen den Anspruch auf das liechtensteinische Bürgerrecht gegeben. Sie schmäleren gleichzeitig auch zunehmend den Wirkungsbereich der Gemeinden in Sachen Bürgerrecht. Wer sich vor 1974 einbürgern lassen wollte – und dazu gehörten auch durch Heirat mit einem Ausländer ausgebürgerte Liechtensteinerinnen oder deren Kinder –, konnte dies einzig und allein über eine Einbürgerungsabstimmung auf Gemeindeebene.<sup>19</sup> Die Gemeindebürger verfügten damit über die volle Kompetenz darüber, wer in ihrer Gemeinde das Gemeindebürgerrecht erhält.

Die Einbürgerungen, die im Rahmen einer ordentlichen Einbürgerung auf Gemeindeebene vorgenommen wurden, haben sich seit den 1970er-Jahren stark reduziert. Den Gemeinden ging und geht damit nach und nach ihr vormals weitgehend exklusives Recht zur Einbürgerung von Personen in den liechtensteinischen Staatsverband verloren. Zwischen 1970 und 1986 lag die durchschnittliche Anzahl an ordentlichen Einbürgerungen pro Jahr bei knapp 27. Zwischen 1987 und 2017 lag dieser Durchschnitt noch bei acht Einbürgerungen pro Jahr. Die ordentlichen Einbürgerungen haben im Verhältnis zu den Möglichkeiten der erleichterten Einbürgerung immer mehr an Wichtigkeit verloren. Der starke Rückgang an ordentlichen Einbürgerungen ab 1987 steht im Zusammenhang mit der Einführung der erleichterten Einbürgerung infolge Heirat 1984, die ab Erfüllung der Karenzfrist ab 1987 ihre Wirkung zeigte, sowie mit der Schaffung der Möglichkeit der erleichterten Einbürgerung für «ausländische Kinder liechtensteinischer Mütter» im Dezember 1986, die sich ebenfalls ab 1987 in der Statistik niederschlägt. Heute sind die meisten Personen, die früher das Bürgerrecht nur über die ordentliche Gemeindeabstimmung erhalten hätten, entweder von Rechts wegen von Geburt an automatisch Liechtensteinerin oder Liechtensteiner oder sie haben Anspruch auf eine erleichterte Einbürgerung.

17 Siehe dazu auch Sochin D'Elia 2012a, S. 85–133.

18 Marxer V. 2008; Marxer W. 2012, S. 179–182; Sochin D'Elia 2012a, S. 133–144.

19 Ausnahme bilden die Ausländerinnen, die bei der Heirat mit einem Liechtensteiner bis zur Einführung der bürgerrechtlichen Karenzfrist 1984 automatisch das liechtensteinische Bürgerrecht behalten durften. Durch den automatischen Verleih der liechtensteinischen Staatsbürgerschaft wurde von ihnen auch kein Verzicht auf die angestammte Staatsbürgerschaft gefordert.

Tabelle 1: Einbürgerungen nach Kategorien 1970 bis 2017

	Ordentliche Einbürgerung	Erleichterte Ein- bürgerung infolge Eheschliessung	Erleichterte Einbürgerung infolge Erfüllung der Wohnsitzfrist	Ausländische Kinder leichtensteinerischer Mütter	Adoption	Legitimation	Rückbürgerung ehemaliger Liech- tensteinerinnen	Automatische Ein- bürgerung ausländi- scher Frauen infolge Eheschliessung	Total
1970	52							52	104
1971	31							61	92
1972	15							50	65
1973	13							49	62
1974	11						15	50	76
1975	16						271	56	343
1976	14						78	62	154
1977	18						20	47	85
1978	18						11	51	80
1979	14						23	55	92
1980	22						6	56	84
1981	33						2	59	94
1982	45						5	51	101
1983	44						1	62	107
1984	37						2	61	100
1985	47						0		47
1986	25						0		25
1987	1	1		362			1		365
1988	11	6		101			2		120
1989	8	15		60			3		86
1990	12	15		55			3		85
1991	14	16		34			2		66
1992	6	14		35					55
1993	7	13		45					65
1994	6	14		49					69
1995	4	9		39	1	5			58
1996	8	94		523	6	6			637
1997	5	104		1008	2	10			1129
1998	17	46		117	4	12			196
1999	12	38		99	6	1			156
2000	2	33	43	30	2	7			117
2001	17	30	302	35	0	13			397
2002	13	24	135	16	5	9			202
2003	14	34	116	12	1	5			182
2004	0	37	111	6	13	7			174
2005	0	29	103	18	3	6			159
2006	12	33	111	6	4	3			169
2007	8	45	140	11	5	2			211
2008	0	48	197	2	4	5			256
2009	8	12	76	5	2	0			103
2010	2	18	64	5	5	1			95

2011	0	34	78	4	0	0		116
2012	1	22	93	1	2	0		119
2013	3	18	91	0	2	0		114
2014	14	23	137	3	1	0		178
2015	19	23	68	2	0	0		112
2016	16	20	131	4	0	0		171
2017	5	17	123	0	2	0		147

Legende: Rückbürgerung ehemaliger Liechtensteinerinnen erstmals 1974 erfasst. Erleichterte Einbürgerung durch Heirat erstmals 1987 statistisch erfasst. Ausländische Kinder liechtensteinischer Mütter 1987 erstmals erfasst. Legitimation wie auch Adoption erstmals 1995 statistisch erfasst. Einbürgerung Alteingesessener erstmals 2000 statistisch erfasst.

Quelle: *Einbürgerungsstatistiken 1970 bis 2017*.

Den mit den Bürgerrechtsänderungen einhergegangenen Kompetenzverlust der Gemeinden haben nicht nur einzelne Gemeinden, sondern auch Landtagsabgeordnete anlässlich der jeweiligen Diskussionen zu den Bürgerrechtsänderungen im Landtag kritisiert. Der VU-Landtagsabgeordnete Herbert Kindle beispielsweise hatte schon 1971 in einem Postulat ein erleichtertes Einbürgerungsverfahren für sogenannte «Alteingesessene» vorgeschlagen. Er sah damals ein «alternatives Verfahren» vor, nämlich die Verleihung des Landesbürgerrechts ohne das Gemeindebürgerrecht. Die Regierung hatte das «alternative Verfahren» als durchaus gangbaren Weg bezeichnet. Unter den Landtagsabgeordneten fand das «alternative Verfahren» jedoch nur noch einen weiteren Befürworter, den FBP-Abgeordneten Hans Verling. Die Schaffung eines Landesbürgerrechts ohne dazugehöriges Gemeindebürgerrecht würde zur Schaffung von zwei verschiedenen Kategorien von Staatsbürgern führen, war eines der Argumente gegen die Loslösung des Landes- vom Gemeindebürgerrecht. Die erleichtert Eingebürgerten könnten dadurch als Bürger zweiter Klasse gelten.<sup>20</sup> Das zweite, wohl gewichtigere Argument war, dass mit der Schaffung eines unabhängigen Landesbürgerrechts die Gemeinden geschwächt worden wären. Alexander Frick (FBP) und Karlheinz Ritter (VU) waren der Ansicht, dass die Verleihung des Gemeindebürgerrechts ein «Kernpunkt staatsbürgerliche[r] Betätigung»<sup>21</sup> sei. Die Trennung von Landes- und Gemeindebürgerrecht könne dazu führen, dass das Gemeinwesen untergraben werde.<sup>22</sup>

Der Unwille einzelner Gemeinden, die Rechte ihrer Gemeindebürger bei Einbürgerungsfragen einzuschränken, kam auch beim Vernehmlassungsverfahren betreffend die erleichterte Einbürgerung sogenannter «ausländischer Kinder liechtensteinischer Mütter» im Jahr 1986 wieder zur Sprache. Während die Gemeinde Eschen als einzige Gemeinde die Einbürgerung für «ausländische Kinder liechtensteinischer Mütter» grundsätzlich ablehnte und dafür geltend machte, dass es «das Recht der Gemeindebürger» bleiben müsse, «selbst zu bestimmen, wen sie in den Bürgerverband und in ihre Gemeinschaft aufnehmen wollen», sprach sich die Gemeinde Gamprin zwar nicht per se gegen die erleichterte Einbürgerung dieser Kinder aus, lehnte den im Gesetzesentwurf vorgesehenen «Automatismus» aber klar ab.<sup>23</sup>

20 Die Tatsache, dass Eingebürgerte per se «von den Nutzungen aus Gemeindeboden ausgeschlossen sind» und damit Bürger zweiter Klasse per Gesetz schon existierten, wurde dabei in der Diskussion im Landtag ausser Acht gelassen. Siehe § 72 Abs. 3 Einführungs- und Übergangsbestimmungen des PGR (LGBl. 1926 Nr. 4).

21 Siehe LTP vom 28. September 1972, S. 360.

22 Siehe LTP vom 25. November 1971, S. 650; LTP vom 28. September 1972, S. 357–363. Siehe auch Marxer V. 2012, S. 112–113.

23 LI LA DS 94/1986-007 A+B, BuA der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein zur erleichterten Einbürgerung von ausländischen Kindern liechtensteinischer Mütter sowie zur Wiederaufnahme von ehe-

Auch in der Vernehmlassung der Gesetzesvorlage betreffend die erleichterte Einbürgerung von sogenannten «Alteingesessenen» gab es von den drei Unterländer Gemeinden Eschen, Mauren und Gamprin kritische Reaktionen, da sie um eine weitere Einschränkung ihrer Rechte fürchteten. Sie sprachen sich nicht grundsätzlich gegen die Gesetzesvorlage und damit gegen die erleichterte Einbürgerung nach Erfüllung einer 30-jährigen Wohnsitzfrist aus. Auch auf Gemeindeebene war die Gesetzesänderung für die Mehrheit der politischen Vertreter überfällig. Die Gemeinde Eschen hatte die grössten Bedenken und pochte darauf, dass die Gemeinden nicht nur «anzuhören» seien, «sondern [...] diesen ein «Vetorecht» einzuräumen [sei], da mit der Verleihung der Staatsbürgerschaft auch das Gemeindebürgerrecht verliehen» werde.<sup>24</sup> Der Gemeinderat von Mauren forderte ein solches Recht nicht prinzipiell, sehr wohl aber im Falle von Staatenlosen oder Asylsuchenden: «Im weiteren beantragt der Gemeinderat, dass der Gemeinde das Entscheidungsrecht eingeräumt wird, zu entscheiden, ob ein Staatenloser oder Asylant in das Gemeindebürgerrecht der betreffenden Gemeinde aufgenommen wird, bevor die Regierung die Entscheidung über die Aufnahme in das Landesbürgerrecht fällt.»<sup>25</sup> In Gamprin handelte es sich deutlich erkennbar um ein einziges Gemeinderatsmitglied, das sich eine «Referendumsmöglichkeit zu einem Antrag auf Einbürgerung»<sup>26</sup> wünschte, da der Gesetzesvorlage entsprechend die Bevölkerung kein Mitspracherecht und damit auch keine Möglichkeit der Einsprache mehr hätte. Die Regierung nahm die Vorschläge in der Gesetzesvorlage nicht auf.

Die Einbürgerungsstatistiken seit der Einführung der erleichterten Einbürgerung von sogenannten Alteingesessenen zeigen, dass Einbürgerungen im ordentlichen Verfahren im Verhältnis gesehen praktisch keine Rolle mehr spielen (Tabelle 2).

**Tabelle 2: Einbürgerungen im ordentlichen und im erleichterten Verfahren 2000 bis 2017**

	Ordentliches Verfahren	in Prozent	Einbürgerung «Alteingesessene» im erleichterten Verfahren	in Prozent	Anderweitige Einbürgerung im erleichterten Verfahren*	in Prozent	Total
2000	2	1,7 %	43	36,8 %	72	61,5 %	117
2001	17	4,3 %	302	76,1 %	78	19,6 %	397
2002	13	6,4 %	135	66,8 %	54	26,7 %	202
2003	14	7,7 %	116	63,7 %	52	28,6 %	182
2004	0	0,0 %	111	63,8 %	63	36,2 %	174
2005	0	0,0 %	103	64,8 %	56	35,2 %	159
2006	12	7,1 %	111	65,7 %	46	27,2 %	169
2007	8	3,8 %	140	66,4 %	63	29,9 %	211
2008	0	0,0 %	197	77,0 %	59	23,0 %	256
2009	8	7,8 %	76	73,8 %	19	18,4 %	103
2010	2	2,1 %	64	67,4 %	29	30,5 %	95
2011	0	0,0 %	78	67,2 %	38	32,8 %	116
2012	1	0,8 %	93	78,2 %	25	21,0 %	119

maligen eingebürgerten Liechtensteinerinnen in ihr früheres Gemeinde- und Landesbürgerrecht vom 22. April 1986, S. 20.

24 LI LA RG 2000/0710/10, Schreiben der Gemeinde Eschen an die Regierung vom 29. Dezember 1997.

25 LI LA RG 2000/0710/31, Schreiben der Gemeinde Mauren an Regierungsrat Dr. Heinz Frommelt vom 19. Februar 1998.

26 LI LA RG 2000/0710/40, Schreiben der Gemeinde Gamprin an die Regierung vom 7. April 1998.

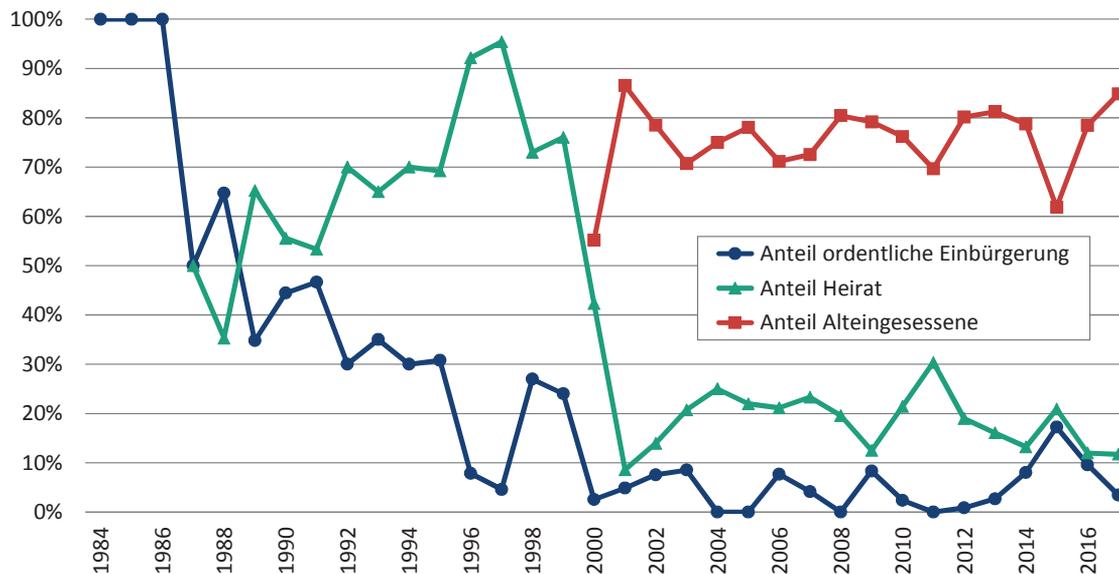
2013	3	2,6 %	91	79,8 %	20	17,5 %	114
2014	14	7,9 %	137	77,0 %	27	15,2 %	178
2015	19	17,0 %	68	60,7 %	25	22,3 %	112
2016	16	9,4 %	131	76,6 %	24	14,0 %	171
2017	5	3,4 %	123	83,7 %	19	12,9 %	147
Total	88		1'411		450		1'950

\* In die Kategorie «Anderweitige Einbürgerung im erleichterten Verfahren» fallen die erleichterte Einbürgerung infolge Heirat für Frauen und Männer, die Einbürgerung ausländischer Kinder liechtensteinischer Mütter sowie die Einbürgerung infolge Adoption und Legitimation.

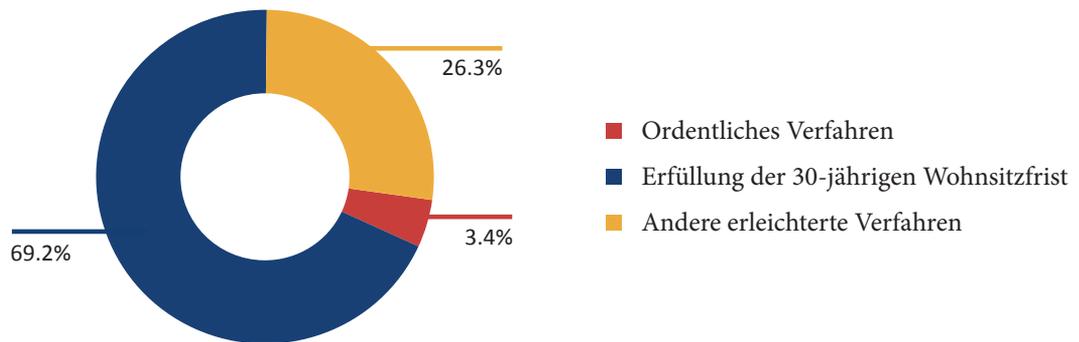
Quelle: Einbürgerungsstatistiken 2000 bis 2017.

Auch aus Abbildung 2, die den Anteil an ordentlichen Einbürgerungen, den Anteil an erleichterten Einbürgerungen infolge Eheschliessung sowie den Anteil an erleichterten Einbürgerungen infolge Erfüllung der Wohnsitzfrist im Verhältnis zueinander darstellt, ist der Bedeutungsverlust, den die ordentliche Einbürgerung seit Mitte der 1980er-Jahre erfahren hat, deutlich zu erkennen.

Abbildung 2: Erfolgreiche Einbürgerungen nach Einbürgerungsart



Wie Abbildung 3 zeigt, wird in rund 69 Prozent aller Fälle im erleichterten Verfahren infolge der Erfüllung der 30-jährigen Wohnsitzfrist eingebürgert. In 26 Prozent aller Einbürgerungen handelt es sich um Einbürgerungen anderweitiger erleichteter Verfahren. Dazu zählen hauptsächlich die erleichterte Einbürgerung durch Heirat, aber auch Adoption und Legitimation. Die ordentliche Einbürgerung über eine Bürgerabstimmung auf Gemeindeebene (3,4 Prozent) scheint zumindest aufgrund der Fallzahlen ein Auslaufmodell zu sein. Nichtsdestotrotz eröffnet das ordentliche Verfahren jedoch einbürgerungswilligen Personen auch eine Chance, die für die erleichterte Einbürgerung vorgesehene Wohnsitzfrist von 30 Jahren nicht abwarten zu müssen und schon nach zehn Jahren einen Einbürgerungsversuch über eine ordentliche Einbürgerungsabstimmung unternehmen zu können.

**Abbildung 3: Einbürgerungsverfahren im Vergleich, Durchschnitt 2000 bis 2017**

Quelle: Einbürgerungsstatistiken 2000 bis 2017. Eigene Berechnungen.

In den amtlichen Statistiken sind jeweils nur die erfolgreichen Einbürgerungsabstimmungen als Einbürgerungen im ordentlichen Verfahren aufgeführt. Die gesamte Anzahl an Einbürgerungsgesuchen respektive -abstimmungen auf Gemeindeebene wird jedoch in keiner amtlichen Statistik geführt. Das Daten- und Zahlenmaterial, das für den vorliegenden Beitrag bei den Gemeinden erhoben werden konnte, zeigt, dass in den Jahren 2012 bis 2016 im Durchschnitt pro Jahr landesweit nur 14 Einbürgerungsgesuche im ordentlichen Verfahren gestellt wurden. Die grosse Mehrheit der Gesuche wurde angenommen.<sup>27</sup>

## 5. Zum Erfolg von Einbürgerungsabstimmungen

Sowohl von den Betroffenen als auch in der Öffentlichkeit und von politischen Vertretern werden die in Liechtenstein praktizierten geheimen Einbürgerungsabstimmungen an der Urne immer wieder als «Spiessrutenlauf»<sup>28</sup> mit sehr ungewissem Ausgang bezeichnet. Die Gesuchsteller präsentieren sich schriftlich mit Foto und persönlichem sowie beruflichem Werdegang der gesamten stimmberechtigten Bürgergemeinde.<sup>29</sup> Auch geben sie Auskunft über mögliche Vereinsmitgliedschaften etc. Bis in die 1990er-Jahre wurden in diesen Präsentationsschreiben die Verbundenheit mit Liechtenstein ganz deutlich hervorgehoben und gleichzeitig jegliche Verbindung in die alte Heimat negiert. Das galt nicht nur für die Gesuchsteller aussereuropäischer Staatsbürgerschaft, sondern auch für Gesuchsteller aus der Schweiz, Österreich oder Deutschland. So ist in zwei Bürgerrechtsgesuchen der Gemeinde Schaan aus dem Jahr 1994 beispielsweise zu lesen: «Die Gesuchsteller [...] sind in Liechtenstein völlig assimiliert. In den frühen 70iger [sic!] Jahren wurden die Gesuchsteller als politische Flüchtlinge in Liechtenstein aufgenommen. Aufgrund der besonderen Situation sind sie staatenlos, zu ihrer ehemaligen Heimat Laos haben sie keine Bindungen und Be-

27 Die diesbezüglichen Berechnungen im vorliegenden Beitrag beruhen auf Zahlen- und Datenmaterial, das mir von den einzelnen Gemeinden für den Zeitraum von 2012 bis 2016 zur Verfügung gestellt worden ist. Die Daten zu den Einbürgerungsgesuchen und Einbürgerungsabstimmungen stammen von den jeweiligen Verantwortlichen auf Gemeindeebene, denen ich an dieser Stelle ganz herzlich danken möchte. Für die Zeit vor 2012 sind zur Anzahl Gesuche und zu den Resultaten der Bürgerabstimmungen landesweit keine Aussagen möglich, da nicht alle Gemeinden auf diese Unterlagen zurückgreifen können und vom Amt für Statistik nur die erfolgreichen ordentlichen Einbürgerungen in die Statistik aufgenommen werden.

28 Siehe dazu beispielsweise das Votum des VU-Landtagsabgeordneten Peter Sprenger anlässlich der Landtagsdebatte zur erleichterten Einbürgerung von sogenannten Alteingesessenen, in: LTP vom 16. Dezember 1999, S. 2237.

29 Bei Einbürgerungsabstimmungen auf Gemeindeebene sind nur die in der Gemeinde wohnhaften Ortsbürger stimmberechtigt.

ziehungen mehr. Ihr Status als Staatenlose ist für sie nachteilig und bedrückend.»<sup>30</sup> Oder: «Die Gesuchsteller, die sich um die Aufnahme in den Bürgerverband der Gemeinde Schaan bewerben, betrachten Liechtenstein als ihre Heimat. Zu ihrer ursprünglichen Heimat [...] haben sie keine näheren Beziehungen mehr.»<sup>31</sup> Auch die Tatsache, dass mit der Einbürgerung kein Anspruch auf den Bürgernutzen oder auf den Erlös aus dem Bürgervermögen einhergehe, wurde in den Abstimmungsunterlagen jeweils betont.<sup>32</sup>

Diese Präsentationsschreiben, die die dafür Stimmberechtigten im Vorfeld einer Einbürgerungsabstimmung erhalten, haben sich seit den 1990er-Jahren geändert. Nach wie vor werden diese jedoch von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich gestaltet. Während es Gemeinden gibt, die im Sinne der Gleichbehandlung die Präsentationsschreiben völlig vereinheitlicht haben – inklusive dem Porträtfoto, das von der Gemeinde gemacht wird –, sind Präsentationsschreiben in anderen Gemeinden uneinheitlich geblieben. Noch immer wird Liechtenstein aber als «Heimat» und «Lebensmittelpunkt» beschrieben. Von der Distanzierung zur alten Heimat ist jedoch nichts mehr zu lesen, falls eine Verbindung zur alten Heimat existiert, wird diese positiver beschrieben. Und Liechtenstein wird durchaus auch als «Wahlheimat» beschrieben, in der man sich gerne einbringen möchte und an deren «demokratischem Miteinander» sich die Gesuchsteller gerne beteiligen möchten.<sup>33</sup>

Für den vorliegenden Beitrag wurden in allen liechtensteinischen Gemeinden die Daten zu den geheimen Einbürgerungsabstimmungen erfragt. Diese werden nicht offiziell statistisch erfasst; lediglich die an der Urne erfolgreich eingebürgerten Personen werden in die offizielle Einbürgerungsstatistik aufgenommen. Der diesem Beitrag zugrunde liegende Datensatz umfasst die Jahre 2012 bis und mit 2016. Die Datenlage in einzelnen Gemeinden lässt es leider nicht zu, auf konsistente Daten vor 2012 zurückzugreifen. Der Datensatz mit einem Total von 71 Personen, die sich im genannten Zeitraum einer Einbürgerungsabstimmung gestellt haben, ist dementsprechend klein.<sup>34</sup> Daraus lassen sich aufgrund der kleinen Fallzahl keine Signifikanzen ableiten, die Analyse ist rein deskriptiver Natur, jedoch kann zumindest ein Trend veranschaulicht werden.

Die Vorlaufzeiten, bis ein Gesuch auf eine ordentliche Einbürgerung zur Abstimmung gelangt, sind relativ lang; sie können bis zu zwei Jahre betragen.<sup>35</sup> Die jüngsten Jahre zeigen, dass die Anzahl Gesuche auf ordentliche Einbürgerung tendenziell eher wieder zunimmt. 2014 haben sich insgesamt 22 Personen einer Einbürgerungsabstimmung gestellt, 2015 waren es 26 und 2016 17. Das ist ein deutlicher Sprung nach oben, lag denn die Anzahl an Personen, die in die Einbürgerungsgesuche inkludiert waren, in den Jahren 2012 und 2013 bei je drei. Auch die Zahlen aus den Einbürgerungsstatistiken, die lediglich die erfolgreichen Einbürgerungen an der Urne nennen, deuten in die gleiche Richtung. Während von 2004 bis 2013 die Anzahl an ordentlichen Einbürgerungen eher tief bis sehr tief war (durchschnittlich 3,4 ordentliche Einbürgerungen pro Jahr), stieg diese im Vergleich dazu in den Jahren

30 Siehe Marxer V. 2012, S. 153. Die indochinesischen Flüchtlinge wurden in den Jahren 1979 und 1982 in Liechtenstein als Kontingentsflüchtlinge aufgenommen und nicht, wie im Beschrieb an die Gemeindebürger zu lesen ist, «in den frühen 70iger Jahren». Siehe zu den indochinesischen Flüchtlingen auch Sochin D'Elia 2012a, S. 266–278.

31 Siehe GAS V004\_0049, Abstimmungsunterlagen.

32 Siehe GAS V004\_0049, Abstimmungsunterlagen. Diese Regelung, dass Eingebürgerte keinen Anspruch auf Bürgernutzen oder den Erlös aus dem Bürgervermögen hatten, galt schon seit 1926. Siehe § 72 Abs. 3 Einführungs- und Übergangsbestimmungen des PGR (LGBl. 1926 Nr. 4).

33 Siehe Privatarchiv der Autorin, Verschiedene Einbürgerungsgesuche aus diversen Gemeinden.

34 Zur besseren Vergleichbarkeit wurde im Datensatz nicht die Anzahl an Gesuchen, sondern die Anzahl an Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern gezählt. Sofern es sich um ein Gesuch mit minderjährigen Kindern handelt, kann ein Gesuch dementsprechend auch mehr als eine Person beinhalten.

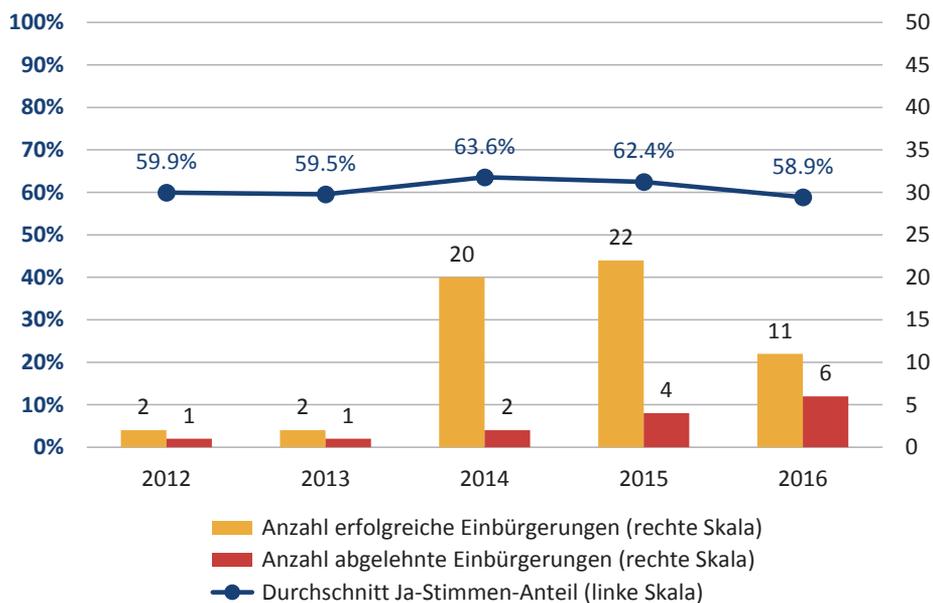
35 Information von Uwe Richter, Gemeinde Schaan. Das entspricht den Erfahrungen aus der Schweiz, wo sogar von vier- bis fünfjährigen Vorlaufzeiten die Rede ist. Siehe Hainmueller und Hangartner 2012, S. 3.

2014 bis 2016 markant an, bevor sie 2017 wieder auf das Niveau vor 2014 sank.<sup>36</sup> Aus der überproportionalen Zunahme an Gesuchen auf ordentliche Einbürgerung in der jüngsten Vergangenheit Schlüsse zu ziehen, ist allerdings schwierig.

Der Datensatz wurde auf die Faktoren Geschlecht und Nationalität hin analysiert. Weitergehende Analysen, beispielsweise wie lange eine Gesuchstellerin respektive ein Gesuchsteller schon in Liechtenstein wohnhaft ist, welche berufliche Ausbildung und Stellung sie respektive er hat oder wie die Gesuchstellerin respektive der Gesuchsteller integriert und vernetzt ist, konnten aufgrund der geringen Fallzahlen und dem damit verbundenen Mangel an Aussagekraft nicht durchgeführt werden.

Die vielfach in der Öffentlichkeit gehörte Meinung, dass Stimmberechtigte an Bürgerabstimmungen ein konservatives Verhalten zeigen und potenzielle Neubürger an der Urne ablehnen, kann mit dem vorliegenden Datensatz nicht bestätigt werden. Im Gegenteil, von den insgesamt 71 Personen, deren Einbürgerungsgesuch in den Jahren 2012 bis 2016 zur Abstimmung stand, wurden 57 eingebürgert. Nur 14 Personen erhielten an der Urne nicht die erforderliche absolute Mehrheit. Dies entspricht einer Zustimmungsrate von 80,3 Prozent. Inwieweit diese hohe Anzahl an angenommenen Einbürgerungsgesuchen auch damit zusammenhängen könnte, dass vielleicht nur noch relativ sichere Fälle überhaupt noch einen Antrag auf eine ordentliche Einbürgerung stellen, muss an dieser Stelle offen gelassen werden.

**Abbildung 4: Erfolgreiche und abgelehnte Einbürgerungsfälle 2012 bis 2016**



Quelle: Auswertung der Einbürgerungsabstimmungen 2012 bis 2016. Eigene Darstellung.<sup>37</sup>

Abbildung 4 veranschaulicht das Verhältnis von angenommenen (grün) und abgelehnten (rot) Personen. Die in der Abbildung enthaltenen Prozentzahlen (blaue Linie) entsprechen dem pro Einbürgerungsgesuch erfolgten durchschnittlichen Ja-Stimmen-Anteil. Sie verdeut-

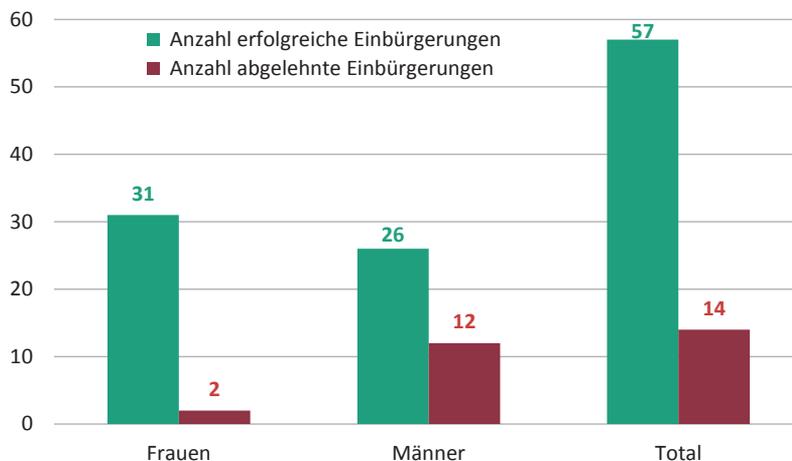
<sup>36</sup> Siehe dazu die Einbürgerungsstatistiken der entsprechenden Jahre des Amtes für Statistik.

<sup>37</sup> Die Einbürgerungsstatistik des Amtes für Statistik geht für das Jahr 2016 von 16 erfolgreichen ordentlichen Einbürgerungen aus. Die von den Gemeinden gemachten Angaben zu den Einbürgerungsgesuchen weichen massgeblich von der offiziellen Statistik ab. Der Unterschied respektive der Grund dafür ist nicht bekannt. Nichtsdestotrotz verdeutlichen die Daten einen klaren Trend.

lichen zudem, dass den einzelnen Personen im Durchschnitt das Bürgerrecht nicht knapp, sondern mit einer respektablen Mehrheit zugestanden wurde.

Bezüglich der Erfolgchancen einer Einbürgerung per Bürgerabstimmung lassen sich aufgrund des vorliegenden Datensatzes Unterschiede bei den Geschlechtern vermuten (Abb. 5). Während von insgesamt 33 Frauen, die ein Einbürgerungsgesuch im ordentlichen Verfahren stellten, lediglich zwei Frauen in der Abstimmung scheiterten, wurde bei den Männern knapp ein Drittel (12) von insgesamt 38 Gesuchstellern abgelehnt. Inwiefern hier allerdings andere Merkmale wie die Nationalität zusätzlich einen Einfluss haben, muss aufgrund der bescheidenen Fallzahlen offen gelassen werden.

**Abbildung 5: Erfolgreiche und abgelehnte Einbürgerungsfälle nach Geschlecht 2012 bis 2016**



*Quelle: Auswertung der Einbürgerungsabstimmungen 2012 bis 2016. Eigene Darstellung.*

Wie Abbildung 6 zeigt, lassen sich Unterschiede in den Abstimmungsergebnissen auch über die ursprüngliche Staatsbürgerschaft der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller erklären. Auch hier sind die Aussagen allerdings aufgrund der geringen Fallzahlen mit Vorsicht zu werten und es kann nicht ausgeschlossen werden, dass die positiven respektive negativen Abstimmungsergebnisse mit weiteren Faktoren wie der sozialen Einbindung in die Gemeinde etc. korrelieren. In der Grafik nicht aufgeführt sind jene Staatsbürgerschaften, von denen es im untersuchten Zeitraum jeweils nur einen Fall gegeben hat.

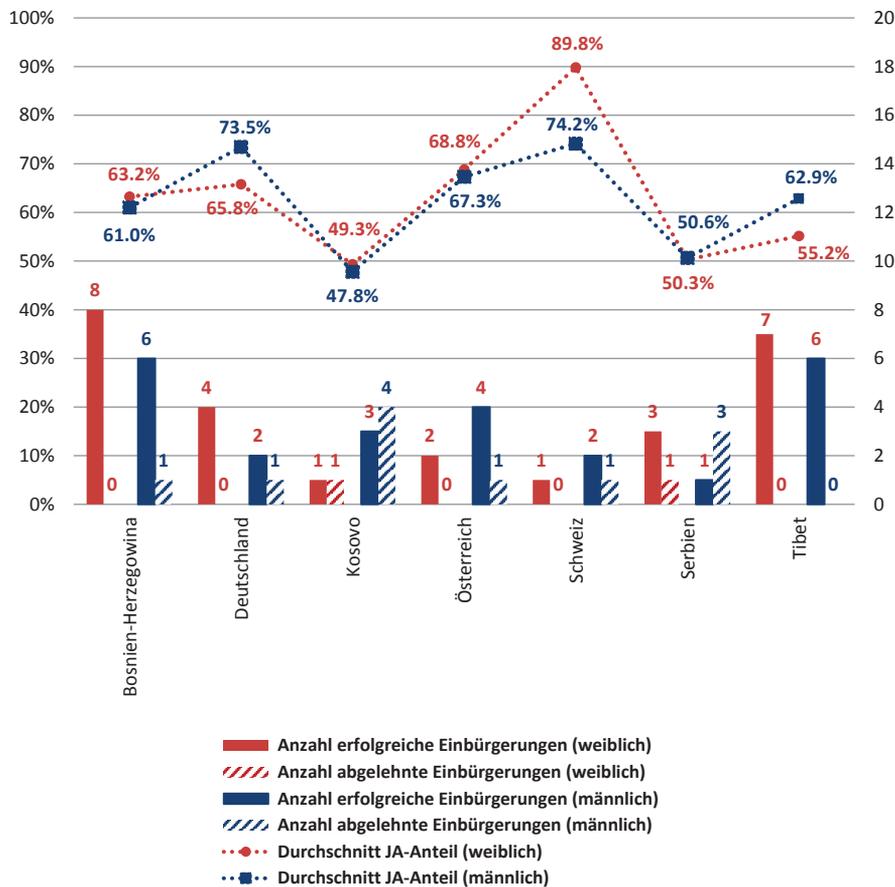
Die untersuchten Daten lassen annehmen, dass die Wahrscheinlichkeit, per Urnenabstimmung eingebürgert zu werden, höher ist, wenn die Gesuchstellerin respektive der Gesuchsteller aus den deutschsprachigen Nachbarländern Liechtensteins stammt. Das korrespondiert mit der Tatsache, dass Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller aus der Schweiz, Österreich und Deutschland grundsätzlich einen höheren Ja-Stimmen-Anteil an der Urne erlangen, als dies bei Personen mit anderen Staatsbürgerschaften der Fall ist.

Zumindest für den untersuchten Zeitraum zeigt sich zudem, dass Personen aus Tibet in den Einbürgerungsabstimmungen grundsätzlich erfolgreich waren, wobei der Ja-Stimmen-Anteil bei den Männern (62,9 Prozent) höher lag als bei den Frauen (55,2 Prozent), allerdings nicht mit der Zustimmung, die Personen aus der Schweiz, Österreich und Deutschland erfahren, verglichen werden kann.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Von einer vorbehaltlosen Einbürgerung von Personen aus Tibet kann jedoch nicht grundsätzlich ausgegangen werden. In der Gemeindebürgerabstimmung in Balzers am 27. Januar 2008 beispielsweise wurden sämtliche

Interessanterweise lassen die Daten vermuten, dass die verschiedenen ex-jugoslawischen Länder unterschiedlich gewertet werden müssen. Personen aus Bosnien-Herzegowina werden den Daten zufolge an der Urne positiver bewertet als Personen aus dem Kosovo oder aus Serbien. Inwieweit dies mit der Tatsache zusammenhängt, dass Liechtenstein während des Jugoslawien-Krieges 1992 offiziell bosnische Flüchtlinge im Rahmen von Kontingenten übernommen hat und diese bis heute einen positiv konnotierten Flüchtlingshintergrund aufweisen, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden.<sup>39</sup> Augenfällig ist jedoch, dass die Ablehnung von Gesuchen auf ordentliche Einbürgerung bei Kosovarinnen und Kosovaren sowie Serbinnen und Serben viel höher ist. Hinzu kommt ein geschlechter-spezifischer Unterschied: Serbische Männer wurden im untersuchten Zeitraum viel häufiger abgelehnt, als dies bei serbischen Frauen der Fall war.

**Abbildung 6: Erfolgreiche und abgelehnte Einbürgerungsfälle nach Geschlecht und Nationalität 2012 bis 2016**



Quelle: Auswertung der Einbürgerungsabstimmungen 2012 bis 2016. Eigene Darstellung.

Einbürgerungsgesuche von Personen aus Tibet abgelehnt. Siehe [http://www.balzers.li/Treffpunkt/Neuigkeiten/NewsDetail/tabid/248/Default.aspx?shmid=654&shact=-582501053&shmid=mrNT2QMvIo\\_eql\\_](http://www.balzers.li/Treffpunkt/Neuigkeiten/NewsDetail/tabid/248/Default.aspx?shmid=654&shact=-582501053&shmid=mrNT2QMvIo_eql_) (10. Februar 2017).

39 Zu den bosnischen Kontingentsflüchtlings siehe Sochin D'Elia 2012a, S. 280–307.

Auffallend ist zudem, dass keine Einbürgerungsgesuche von Personen aus der Türkei vorliegen. Türiinnen und Türiken stellen ganz offensichtlich keine beziehungsweise nur sehr selten Gesuche für eine ordentliche Einbürgerung per Urnenabstimmung. So zeigen auch die Daten der Einbürgerungsstatistiken seit 1987, dass sich über den gesamten Zeitraum von 30 Jahren hinweg türkische Frauen und Männer in insgesamt lediglich fünf Fällen über ein ordentliches Einbürgerungsverfahren haben einbürgern lassen. Das steht im deutlichen Kontrast zum Total von 420 eingebürgerten Türiinnen und Türiken im gesamten Zeitraum von 1987 bis 2016.<sup>40</sup> Auch aus anderen Studien wird deutlich, dass sich türkische Personen im Vergleich zu Personen mit anderen Staatsbürgerschaften überdurchschnittlich häufig in Liechtenstein einbürgern lassen.<sup>41</sup> Mit ein Grund dafür, dass Personen aus der Türkei ihren Einbürgerungsweg unterproportional über eine ordentliche Einbürgerung versuchen, mag wohl sein, dass aufgrund der schon seit Ende der 1960er-Jahre erfolgten Migration aus der Türkei nach Liechtenstein viele der in Liechtenstein lebenden türkischen Personen die 30-jährige Wohnsitzfrist schon erfüllen oder dies bald tun werden. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass diese den Weg über die erleichterte Einbürgerung anstreben und sich keiner Bürgerabstimmung (mehr) stellen oder aber die liechtensteinische Staatsbürgerschaft schon besitzen.

Während diese Ergebnisse aufgrund der geringen Fallzahlen mit Vorsicht zu werten sind und lediglich einen Trend veranschaulichen, gibt es aus der Schweiz empirisch fundierte Ergebnisse, die deutlich machen, dass Personen aus Ex-Jugoslawien und der Türkei bei geheimen Einbürgerungsabstimmungen benachteiligt werden. Hainmueller und Hangartner haben die Daten von 2'400 geheimen Einbürgerungsabstimmungen an der Urne, die in insgesamt 44 Schweizer Gemeinden im Zeitraum von 1970 bis 2003 stattfanden, ausgewertet. Dabei haben sie festgestellt, dass die angestammte Staatsbürgerschaft den Hauptfaktor dafür bildet, ob ein Einbürgerungsgesuch von der Bürgergemeinschaft angenommen wird oder nicht. Auch wenn andere Faktoren – wie die Frage, ob eine Gesuchstellerin respektive ein Gesuchsteller in der Schweiz oder im Ausland geboren worden ist, die Länge der Aufenthaltsdauer in der Schweiz, die berufliche Stellung der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers – ebenfalls eine Rolle spielen, ist deren Bedeutung im Vergleich zur angestammten Staatsbürgerschaft marginal. Interessanterweise konnten Hainmueller und Hangartner nachweisen, dass Sprachkenntnisse – also wie gut jemand im Falle der Schweiz deutsch, französisch, italienisch oder rätoromanisch spricht – praktisch keinen Effekt auf die Annahme oder die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuchs haben. Personen aus der Türkei und aus Ex-Jugoslawien haben den Ergebnissen von Hainmueller und Hangartner zufolge eine 30 Prozent höhere Wahrscheinlichkeit, an der Urne zu scheitern, als dies bei Personen aus den westlichen oder nördlichen europäischen Ländern der Fall ist.<sup>42</sup> Die beiden Autoren stellen damit fest, dass in geheimen Einbürgerungsabstimmungen systematisch zwischen verschiedenen Ausländergruppen unterschieden wird sowie bestimmte Ausländergruppen systematisch diskriminiert werden.<sup>43</sup>

Auch wenn die liechtensteinischen Fallzahlen wie erwähnt im beschränkten Zeitraum von 2012 bis 2016 viel zu klein sind, um eine nur im Ansatz ähnliche gesicherte Evidenz zu liefern, unterstützen die Schweizer Daten, was anhand der liechtensteinischen Daten nur rein deskriptiv als Trend erkannt werden kann: Personen aus deutschsprachigen Ländern scheitern weniger oft an der Urne, als dies Personen aus Serbien oder dem Kosovo tun.

40 Siehe dazu die Einbürgerungsstatistiken des Amtes für Statistik.

41 Siehe Sochin D'Elia 2012b, S. 29; Sochin D'Elia/Brunhart 2018, S. 7.

42 Siehe Hainmueller und Hangartner 2013, S. 160f., S. 173.

43 Siehe Hainmueller und Hangartner 2013, S. 161.

## 6. Gemeindebürgerrecht und Einbürgerungsabstimmungen – wie weiter?

Es soll an dieser Stelle nochmals auf die eingangs gestellte Frage nach der Zukunft des Gemeindebürgerrechts – und damit auch der Einbürgerungsabstimmungen an der Urne – zurückgekommen werden.

Die Diskussion im Landtag zur Postulatsbeantwortung verlief emotional und kontrovers. Ein von der Regierung in Auftrag gegebenes Gutachten zum Gemeindebürgerrecht sah zwei verschiedene juristisch mögliche Zukunftsszenarien des Gemeindebürgerrechts: Zum einen dessen Koppelung an die Wohnsitzgemeinde und zum anderen die vollständige Abschaffung des Gemeindebürgerrechts.<sup>44</sup> Der FL-Abgeordnete Wolfgang Marxer plädierte dafür, der Regierung den Auftrag zu erteilen, die vorgeschlagenen Varianten näher zu untersuchen. Dabei sollte seiner Ansicht nach die «generelle Aufhebung des Gemeindebürgerrechts den Vorzug»<sup>45</sup> erhalten. Demgegenüber sah beispielsweise der FBP-Abgeordnete Alois Beck keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf, da dies seiner Meinung nach kein «gesellschaftspolitisches Thema in der Bevölkerung»<sup>46</sup> sei. Die Mehrheit der Landtagsabgeordneten sah keine politische Dringlichkeit. Violanda Lanter-Koller (VU), Mitunterzeichnerin des eingangs erwähnten Postulats, stellte den Sinn des Gemeindebürgerrechts infrage, da sich das heutige Gemeindebürgerrecht in der Praxis «auf das Recht, über die Aufnahme von ausländischen Staatsbürgern zu entscheiden»<sup>47</sup> beschränke.

Mit diesem Votum wies die VU-Mandatarin wohl implizit auf die ordentlichen Einbürgerungen in Form von geheimen Bürgerabstimmungen an der Urne hin, die von der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) in der Vergangenheit wiederholt kritisiert worden waren. In ihrem letzten Bericht aus dem Jahr 2013 schrieb die Kommission: «Obwohl ECRI anerkennt, dass dieses Verfahren von der Bevölkerung als Instrument der direkten Demokratie betrachtet wird, betont sie, dass andere Erwägungen, wie zum Beispiel die internationalen Verpflichtungen zur Bekämpfung von Diskriminierung, beachtet werden müssen. Dieses Verfahren basiert in Wahrheit nicht auf objektiven und messbaren Kriterien und öffnet Willkür und Diskriminierung Tür und Tor. ECRI stellt fest, dass dies die vernachlässigbare Anzahl von Personen erklärt, die sich für dieses Verfahren entschieden und die Staatsangehörigkeit auf diese Weise erhalten haben.»<sup>48</sup>

In der Schweiz erkannte das Bundesgericht im Jahr 2003 im Zusammenhang mit zwei Entscheiden das diskriminierende Potenzial von geheimen Einbürgerungsabstimmungen. Seit der Teilrevision des schweizerischen Bürgerrechts im Jahr 2007 wird in der Schweiz verlangt, dass bei abgelehnten Einbürgerungsgesuchen eine Begründung vorgelegt werden muss. Es wird jedoch den Kantonen überlassen, die jeweilige genaue Ausgestaltung des Einbürgerungsverfahrens zu bestimmen.<sup>49</sup> Schweizweit hatten die Bundesgerichtsentscheide und die damit zusammenhängende Bürgerrechtsrevision einen starken Rückgang von Gemeindeabstimmungen zur Verleihung des Schweizer Bürgerrechts zur Folge. Hainmueller und Hangartner zufolge nutzten fast 80 Prozent aller Gemeinden schweizweit in den frühen 1990er-Jahren direktdemokratische Institutionen wie beispielsweise eine Urnenabstimmung oder eine Abstimmung an der Gemeindeversammlung zur Verleihung des Schweizer Bürgerrechts. Nach den wegweisenden Entscheiden des Bundesgerichts war dieser Anteil bis ins Jahr 2010 auf ungefähr ein Drittel aller Gemeinden gesunken. Zudem müssen die

44 Siehe Bussjäger 2014, S. 13.

45 Siehe LTP vom 3. Dezember 2014, S. 2285.

46 Siehe LTP vom 3. Dezember 2014, S. 2291.

47 Siehe LTP vom 3. Dezember 2014, S. 2287.

48 Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz 2013, S. 15.

49 Siehe Schiess 2019, S. 90–93; Wanger 2012, S. 631–632; Hainmueller und Hangartner 2012, S. 12.

Gemeinden seit der Bürgerrechtsrevision 2007 für abgelehnte Fälle eine Begründung vorlegen.<sup>50</sup>

Hainmueller und Hangartner haben für die Schweiz untersucht, inwieweit sich die Anzahl an erfolgreichen Einbürgerungen seit dem Bundesgerichtsentscheid 2003 respektive der Teilrevision des Bürgerrechts 2007 und der damit zusammenhängenden Verlagerung der Einbürgerungsentscheide von Gemeindeversammlungen zu repräsentativen Gremien verändert hat. Sie liefern empirische Evidenz dafür, dass der Systemwechsel zu einem Anstieg der Einbürgerungsrate von 50 Prozent geführt hat. Personen aus Ex-Jugoslawien oder der Türkei, so Hainmueller und Hangartner, hätten am meisten vom Systemwechsel profitiert, sodass ihre Einbürgerungsrate schweizweit gesehen um 60 Prozent, nur auf die deutsche Schweiz bezogen sogar um 90 Prozent gestiegen sei. Hainmueller und Hangartner stellen anhand ihrer Daten und Auswertungen erstens fest, dass direktdemokratische Abstimmungen als Barriere für den Zugang zur Staatsbürgerschaft gesehen werden können, und bestätigen zweitens, dass geheime Einbürgerungsabstimmungen stark dazu tendieren, diskriminierend gegenüber Personen aus bestimmten Herkunftsländern zu sein.<sup>51</sup>

Aus juristischer Sicht erkennt auch Wanger die Problematik von Urnenabstimmungen zur Verleihung des Bürgerrechts in Liechtenstein: «Es ist insbesondere mit Bezug auf die Schweizer Lehre und Rechtsprechung [...], davon auszugehen, dass eine Urnenabstimmung über Einbürgerungen, bei welcher den abgelehnten Einbürgerungskandidaten keine Begründung für die Ablehnung geliefert wird, das Recht auf Begründung gemäss Art. 43 LV verletzt.»<sup>52</sup> Und er kommt für Liechtenstein zum Schluss: «Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die einschlägige Bestimmung im Gemeindegesetz über Urnenabstimmungen verfassungsrechtlich bedenklich ist und einer vertieften Überprüfung unterzogen werden sollte.»<sup>53</sup> Denkbar wäre es seiner Meinung nach, Bürgerrechtskommissionen oder Einbürgerungsräte anstatt der Urnenabstimmungen einzusetzen.<sup>54</sup>

Aus demokratietheoretischer Sicht müssen in Bezug auf die liechtensteinischen Einbürgerungsabstimmungen noch weitere Kritikpunkte hinzugefügt werden. Das ist zum einen der relativ tiefe Prozentsatz an Bürgern, die berechtigt sind, an einer solchen Einbürgerungsabstimmung teilzunehmen. Der Bevölkerungsstatistik zufolge lag der Anteil an Nicht-Gemeindebürgern, also der Anteil an Nicht-Stimmberechtigten bei einer Einbürgerungsabstimmung, im Jahr 2015 landesweit bei 39,4 Prozent. In den Gemeinden Vaduz (50,5 Prozent), Gamprin (54,9 Prozent) und Planken (62,8 Prozent) waren sogar mehr als die Hälfte der liechtensteinischen Einwohner im Falle einer Bürgerabstimmung nicht stimmberechtigt. Es ist vor diesem Hintergrund nicht verwunderlich, dass im Landtag anlässlich der Postulatsbeantwortung die Forderung aufkam, dass «nicht die Gemeindebürger allein, sondern alle in einer Gemeinde wohnhaften Landesbürger [...] über die Aufnahme von ausländischen Staatsangehörigen entscheiden»<sup>55</sup> sollten.

Weiter ist eine im Vergleich zu anderen Volksabstimmungen eher tiefe Stimmbeteiligung an Einbürgerungsabstimmungen festzustellen. Dies wiederum lässt auf ein nachlassendes Interesse der stimmberechtigten Bürger schliessen. Die online abrufbaren Daten der Gemeinde Balzers vervollständigen dabei ein Bild, wie es die Verantwortlichen auf Gemeindeebene wiedergeben, nämlich eine durchschnittlich eher tiefe Stimmbeteiligung von ca. 50

50 Siehe Hainmueller und Hangartner 2012, S. 14.

51 Siehe Hainmueller und Hangartner 2012, S. 26–28.

52 Wanger 2012, S. 632.

53 Ebd.

54 Siehe ebd.

55 VU-Landtagsabgeordnete Violanda Lanter-Koller in LTP vom 3. Dezember 2014, S. 2288.

Prozent.<sup>56</sup> Anders präsentiert sich die Sachlage, wenn die Abstimmung über ein Einbürgerungsgesuch mit einer Volksabstimmung oder mit Wahlen zusammengelegt wird.<sup>57</sup>

Zwei Faktoren spielen eine Rolle: zum einen das eher schwache Interesse, an Einbürgerungsabstimmungen teilzunehmen, zum anderen die Tatsache, dass der Anteil an stimmberechtigten Personen in einer Gemeinde in den vergangenen Jahren abgenommen hat. Wie die vorliegenden Daten zu den Einbürgerungsgesuchen von 2012 bis 2016 zeigen, konnte es vorkommen, dass – wie beispielsweise im Falle von Gamprin – 250 bis 300 Personen der insgesamt ca. 25'000 in Liechtenstein wohnhaften liechtensteinischen Staatsangehörigen über die Aufnahme einer Person in das Gemeindebürgerrecht und damit auch in das Landesbürgerrecht entscheiden.<sup>58</sup> Es sind also relativ wenige Personen, die bei ordentlichen Einbürgerungen darüber entscheiden, ob jemand Liechtensteinerin oder Liechtensteiner wird oder nicht.

## 7. Fazit

Historisch bedingt war die sogenannte Armenfürsorge ein wichtiger Grund, um Personen das Gemeindebürgerrecht vorzuenthalten.<sup>59</sup> Bis 1967 waren die Heimatgemeinden – zusammen mit dem Land Liechtenstein – für die Unterstützung von Sozialhilfeempfängern verantwortlich. Mit dem neuen Sozialhilfegesetz aus dem Jahr 1967 wurde das geändert;<sup>60</sup> seither sind die Wohnsitzgemeinden in der Pflicht. Wie Veronika Marxer feststellen konnte, war die Einführung des neuen Sozialhilfegesetzes auch in der Einbürgerungspraxis eine Zäsur im Sinne einer Liberalisierung.<sup>61</sup>

Die verschiedenen Aspekte national und international vorgebrachter Kritik am Instrumentarium der Einbürgerungsabstimmungen, die wegweisenden Bundesgerichtsentscheide in der Schweiz und damit zusammenhängende erfolgte rechtliche Anpassungen, die im Verlaufe der Jahrzehnte gesunkene Anzahl an ordentlichen Einbürgerungen, das heute eher geringe Interesse der Stimmberechtigten, aber auch praktische Hintergründe wie die Tatsache, dass die Gemeinden rein finanziell gesehen durch das Sozialhilfegesetz keine Nachteile mehr aus «eigenen» Bürgern haben, werfen ein kritisches Licht auf die immer noch praktizierten Einbürgerungsabstimmungen.

## Quellenverzeichnis

*Gemeindearchiv Schaan*

GAS V004\_0049, Abstimmungsunterlagen.

*Liechtensteinisches Landesarchiv*

LI LA DS 094/1986-007 A+B, BuA der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein zur erleichterten Einbürgerung von ausländischen Kindern liechtensteinischer Mütter sowie zur Wiederaufnahme von ehemaligen eingebürgerten Liechtensteinerinnen in ihr früheres Gemeinde- und Landesbürgerrecht vom 22. April 1986.

56 Siehe dazu die von den Gemeinden erhaltenen Unterlagen und Auskünfte zu den Einbürgerungsabstimmungen.

57 Siehe dazu <http://www.balzers.li/Gemeinderat/WahlenAbstimmungen/tabid/63/Default.aspx> (17. Februar 2017) oder auch die Auskunft von Uwe Richter, Gemeinde Schaan.

58 Siehe Amt für Statistik 2017, S. 12.

59 Umgekehrt wurden massgeblich in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts sogenannte Finanzeinbürgerungen vorgenommen, bei denen die Gesuchstellerin respektive der Gesuchsteller das Bürgerrecht gegen Bezahlung einer gewissen Summe erlangte und keinerlei Wohnsitzbedingungen an einer Einbürgerung geknüpft waren. Siehe dazu auch Schwalbach 2012; Schwalbach 2016.

60 Siehe LGBl. 1966 Nr. 3, Art. 24 Abs. 1 und Art. 5.

61 Marxer V. 2012, S. 92.

- LI LA DS 094/1986-091 A+B, Volksabstimmung erleichterte Einbürgerung.  
LI LA RG 2000/0710/10, Schreiben der Gemeinde Eschen an die Regierung vom 29. Dezember 1997.  
LI LA RG 2000/0710/31, Schreiben der Gemeinde Mauren an Regierungsrat Dr. Heinz Frommelt vom 19. Februar 1998.  
LI LA RG 2000/0710/40, Schreiben der Gemeinde Gamprin an die Regierung vom 7. April 1998.

#### *Österreichische Nationalbibliothek*

- ALEX (Historische Rechts- und Gesetzestexte online): 170. Kaiserliches Patent vom 17. März 1849, in: Allgemeines Reichs-Gesetz und Regierungsblatt für das Kaiserthum Österreich, Jahrgang 1849, S. 203–222.  
ALEX (Historische Rechts- und Gesetzestexte online): GBIÖ 1939/1940, Kundmachung des Reichskommissars für die Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich, wodurch die Zweite Verordnung über die deutsche Staatsangehörigkeit im Lande Österreich vom 30. Juni 1939 bekanntgemacht wird, in: Gesetzblatt für das Land Österreich, Jahrgang 1939, S. 3235.

#### *Privatarchiv der Autorin*

Diverse Abstimmungsunterlagen aus verschiedenen Gemeinden.

#### *Landtagsprotokolle (LTP)*

- LTP vom 25. November 1971, S. 648–655.  
LTP vom 28. September 1972, S. 348–364.  
LTP vom 12. Juni 1985, S. 516–520.  
LTP vom 16. Dezember 1999, S. 2236–2257.  
LTP vom 3. Dezember 2014, S. 2284–2297.

#### *Gesetzesblätter*

- LGBL. 1864 Nr. 3, Gesetz vom 28. März 1864 über die Erwerbung und den Verlust des liechtensteinischen Staatsbürgerrechts.  
LGBL. 1926 Nr. 4, Einführungs- und Übergangsbestimmungen PGR.  
LGBL. 1960 Nr. 23, Gesetz vom 4. Januar 1934 über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechts.  
LGBL. 1996 Nr. 124, Gesetz vom 20. Juni 1996 betreffend die Abänderung des Gesetzes über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechts.  
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 Landesbürgerrechts, LGBL. 1996 Nr. 124, durch die Entscheidung des Fürstlichen Liechtensteinischen Staatsgerichtshofes vom 24. April 1997 (StGH 1996/36).  
Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht vom 20. Juni 2014: Amtliche Sammlung (2016): 2561ff. <https://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2016/2561.pdf>

#### *Statistiken*

- Amt für Statistik (Hg.) (2018): Einbürgerungsstatistik 2017, Vaduz.  
Amt für Statistik (Hg.) (2017): Einbürgerungsstatistik 2016, Vaduz.  
Amt für Statistik (Hg.) (2016): Einbürgerungsstatistik 2015, Vaduz.  
Amt für Statistik (Hg.) (2015): Einbürgerungsstatistik 2014, Vaduz.  
Amt für Statistik (Hg.) (2014): Einbürgerungsstatistik 2013, Vaduz.

Amt für Statistik (Hg.) (2013): Einbürgerungsstatistik 2012, Vaduz.  
Amt für Statistik (Hg.) (2012): Einbürgerungsstatistik 2011, Vaduz.  
Amt für Statistik (Hg.) (2011): Einbürgerungsstatistik 2010, Vaduz.  
Amt für Statistik (Hg.) (2010): Einbürgerungsstatistik 2009, Vaduz.  
Amt für Statistik (Hg.) (2009): Einbürgerungsstatistik 2008, Vaduz.  
Amt für Volkswirtschaft (Hg.) (2008): Einbürgerungsstatistik 2007, Vaduz.  
Amt für Volkswirtschaft (Hg.) (2007): Einbürgerungen in Liechtenstein von 1970 bis 2006, Vaduz.

#### *Internetquellen*

Resultate der Gemeindebürgerabstimmungen in Balzers generell:  
<http://www.balzers.li/Gemeinderat/WahlenAbstimmungen/tabid/63/Default.aspx>  
Resultate der Gemeindebürgerabstimmung in Balzers vom 27. Januar 2008:  
[http://www.balzers.li/Treffpunkt/Neuigkeiten/NewsDetail/tabid/248/Default.aspx?shmid=654&shact=-582501053&shmiid=mrNT2QMvilo\\_eql\\_](http://www.balzers.li/Treffpunkt/Neuigkeiten/NewsDetail/tabid/248/Default.aspx?shmid=654&shact=-582501053&shmiid=mrNT2QMvilo_eql_)  
Expertenberichte zu bürgerrechtlichen Fragen der einzelnen Länder auf: <http://globalcit.eu/country-profiles/>

#### **Literaturverzeichnis**

Achermann, Alberto/Achermann, Christin/D'Amato, Gianni/Kamm, Martina/Von Rütte, Barbara (2013): Country Report Switzerland. EUDO Citizenship Observatory. <http://globalcit.eu/wp-content/plugins/rscas-database-eudo-gcit/?p=file&appl=countryProfiles&f=2013-23-Switzerland.pdf>

Biedermann, Klaus (2012): «Aus Überzeugung, dass er der Gemeinde von grossem Nutzen seyn werde». Einbürgerungen in Liechtenstein im Spannungsfeld von Staat und Gemeinden 1809–1918, Vaduz: Verlag des Historischen Vereins/Zürich: Chronos.

Büchel, Josef (1953): Der Gemeindennutzen im Fürstentum Liechtenstein unter besonderer Berücksichtigung des Gemeindebodens, ungedrucktes Manuskript, Triesen 1953.

Bundi, Simon (2016): Gemeindebürger, Niedergelassene und Ausländer. Eine Bündner Abgrenzungsgeschichte 1874–1974, Baden.

Bussjäger, Peter (2014): Stellungnahme zum Postulat betreffend die Bedeutung und Sinnhaftigkeit des Gemeindebürgerrechts, BERN.

ECRI – Europäische Kommission gegen Rassismus und Intoleranz (2013): ECRI-Bericht über Liechtenstein. (Vierte Prüfungsrunde): Verabschiedet am 5. Dezember 2012/ Veröffentlicht am 19. Februar 2013, Strasbourg.

Goswinkel, Dieter (2001): Einbürgern und Ausschliessen. Die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Hainmueller, Jens/Hangartner, Dominik (2013): Who Gets a Swiss Passport? A Natural Experiment in Immigrant Discrimination. In: American Political Science Review 107, 159–187.

Hainmueller, Jens/Hangartner, Dominik (2012): Does Direct Democracy Hurt Immigrant Minorities? Evidence from Naturalization Decisions in Switzerland, MIT Political Science Department Research Paper No. 2012-4.

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

Marxer, Veronika (2008): Fordern und Fördern. Perspektiven der liechtensteinischen Integrationspolitik (= Beiträge Liechtenstein-Institut 43), BERN.

- Marxer, Wilfried (2012): Stärke durch Vielfalt. In: Wilfried Marxer/Marco Russo (Hg.), Liechtenstein – Stärke durch Vielfalt. Innsbruck: Innsbruck University Press.
- Ospelt, Alois (1972): Wirtschaftsgeschichte des Fürstentums Liechtenstein. Von den napoleonischen Kriegen bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges. In: Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein 72, S. 5–423.
- Schiess, Patricia (2019): Die Kompetenzen der Gemeinden bei der Verleihung des Staatsbürgerrechts. Ein Rechtsvergleich zwischen der Schweiz und Liechtenstein. In: Liechtenstein-Institut (Hg.), Gemeinden – Geschichte, Entwicklung, Bedeutung. Beiträge Liechtenstein-Institut 45/2019, S. 83–101.
- Schiess, Patricia (2016): Kommentierungen zu Art. 25 LV (Armenwesen), Art. 29 LV (Staatsbürgerliche und politische Rechte) und Art. 30 LV (Staatsbürgerrecht). In: Liechtenstein-Institut (Hg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendern 2016, [verfassung.li](http://verfassung.li).
- Schwalbach, Nicole (2016): Finanzzeinbürgerungen in Liechtenstein 1920 bis 1955. In: Peter Melichar/Andreas Rudigier/Gerhard Wanner (Hg.), Wanderungen. Migration in Vorarlberg, Liechtenstein und in der Ostschweiz zwischen 1700 und 2000. Wien: Böhlau, S. 163–174.
- Schwalbach, Nicole (2012): Bürgerrecht als Wirtschaftsfaktor. Normen und Praxis der Finanzzeinbürgerung in Liechtenstein 1919–1955. Vaduz: Verlag des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein/Zürich: Chronos.
- Studer, Brigitte/Arlettaz, Gérald/Argast, Regula (2008): Das Schweizer Bürgerrecht. Erwerb, Verlust, Entzug von 1848 bis zur Gegenwart. Unter Mitarbeit von Anina Gidkov, Erika Luca und Nicole Schwalbach. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Sochin D’Elia, Martina (2018): Sind Doppelbürger illoyal?, in: Lie-Zeit Nr. 63, März 2018.
- Sochin D’Elia, Martina (2017): Doppelte Staatsbürgerschaft – wieso eigentlich nicht?, in: Liechtensteiner Volksblatt, 30. Mai 2017.
- Sochin D’Elia, Martina (2014): Das liechtensteinische Bürgerrecht in Geschichte und Gegenwart. Bendern: Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut 45. doi: 10.13091/li-ap-45
- Sochin D’Elia, Martina (2012b): Doppelte Staatsbürgerschaft bei Naturalisierung. Eine europäische Situationsanalyse unter spezieller Berücksichtigung Liechtensteins. Unter Mitarbeit von Michael Kieber, Bendern: Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut 37. doi: 10.13091/li-ap-37
- Sochin D’Elia, Martina (2012a): «Man hat es doch hier mit Menschen zu tun!» Liechtensteins Umgang mit Fremden seit 1945. Zürich: Chronos/Vaduz: Verlag des Historischen Vereins.
- Sochin D’Elia, Martina/Brunhart, Andreas (2018): Zukunft Doppelbürgerschaft? Eine Diskussionsgrundlage. LI Focus 1/2018. Bendern: Liechtenstein-Institut.
- Staatsgerichtshof als Verfassungsgerichtshof: U 24. April 1997, StGH 1996/36. In: Liechtensteinische Juristenzeitung 18 (1997), S. 211–218.
- Stern, Joachim/Valchars, Gerd (2013): Country Report Austria. EUDO Citizenship Observatory. <http://globalcit.eu/wp-content/plugins/rscas-database-eudo-gcit/?p=file&appl=countryProfiles&f=2013-28-Austria.pdf>
- Wanger, Ralph (2012): Staatsangehörigkeit. In: Andreas Kley/Klaus A. Vallender (Hg.): Grundrechtspraxis in Liechtenstein (Liechtenstein Politische Schriften 52), S. 621–635. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, abrufbar unter: <http://www.eliechtensteinensia.li/LPS/2012/52/Staatsangehoerigkeit.html>.
- Wanger, Ralph (1997): Das liechtensteinische Bürgerrecht, Dissertation Universität Zürich. Vaduz.



# DIE KOMPETENZEN DER GEMEINDEN BEI DER VERLEIHUNG DES STAATSBÜRGERRECHTS

## EIN RECHTSVERGLEICH ZWISCHEN LIECHTENSTEIN UND DER SCHWEIZ

Patricia M. Schiess Rütimann

### *Abstract*

Im Vordergrund dieses Beitrages über die Verleihung der Staatsangehörigkeit steht das Handeln der Gemeinden.

In der Schweiz durchlaufen über 70% der Einbürgerungswilligen das ordentliche Verfahren, in dem eine Zustimmung der Gemeinde erforderlich ist. In Liechtenstein beschränkt zwischen 2005 und 2013 nie mehr als ein Dutzend Personen (das waren immer unter 8% aller Einbürgerungswilligen) das ordentliche Verfahren. 2014 bis 2016 sind die Zahlen angestiegen, lagen aber nie über 17%. Die Kandidatinnen und Kandidaten im ordentlichen Verfahren müssen sich in Liechtenstein der Urnenabstimmung der in ihrer Wohnsitzgemeinde wohnhaften Gemeindegemeinden und -bürger stellen.

Dieser Beitrag untersucht die Aufgaben und Kompetenzen der Gemeinden im Rahmen des Einbürgerungsverfahrens. Zu prüfen ist dabei insbesondere, welche Argumente die Gemeinden für die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches vorbringen dürfen. In der Schweiz sind hierzu in den letzten Jahren mehrere Urteile ergangen. In Liechtenstein kam diese Frage noch nie vor Gericht. Weil das liechtensteinische Bürgerrechtsgesetz eine Reihe von Voraussetzungen für die Verleihung des Landesbürgerrechts aufzählt, deren Vorliegen von Organen des Landes geprüft wird, stellt sich die Frage nach dem Spielraum der Gemeinden auch in Liechtenstein.

## 1. Einleitung<sup>1</sup>

Dieser Beitrag untersucht die Aufgaben und Kompetenzen der Gemeinden im Rahmen der Verleihung der Staatsangehörigkeit. Wie sich zeigen wird, kommt dem Entscheid der Gemeinden in Liechtenstein und der Schweiz für diejenigen Ausländerinnen und Ausländer grosse Bedeutung zu, die das ordentliche Einbürgerungsverfahren durchlaufen. In Liechtenstein sind dies nur wenige Personen,<sup>2</sup> während in der Schweiz über 70% der Einbürgerungen im ordentlichen Verfahren erfolgen.<sup>3</sup>

Das ordentliche Einbürgerungsverfahren gelangt dann zur Anwendung, wenn der Bewerber oder die Bewerberin nicht in den Personenkreis fällt, der von der erleichterten Einbürgerung profitieren kann. Dieser privilegierte Kreis ist in Liechtenstein grösser als in der Schweiz. In Liechtenstein können sich nämlich ausländische Ehegattinnen und -gatten respektive eingetragene Partnerinnen und Partner, Personen mit längerfristigem Wohnsitz und in Liechtenstein geborene junge Staatenlose sowie staatenlose Kinder erleichtert einbürgern lassen. Sofern sie die übrigen Voraussetzungen erfüllen, haben sie einen Anspruch auf Einbürgerung. Das Verfahren wird durch die Regierung geführt, es findet keine Bürgerabstimmung in der Gemeinde statt.<sup>4</sup> In der Schweiz gelangt das erleichterte Verfahren nur auf Ehegattinnen und Ehegatten sowie auf staatenlose Kinder zur Anwendung sowie neu auf Personen der dritten Generation. Dies erklärt den hohen Anteil an ordentlichen Einbürgerungsverfahren in der Schweiz.

Seit das schweizerische Bundesgericht im Jahr 2003 die Einbürgerung als Akt der Rechtsanwendung qualifizierte,<sup>5</sup> kam es zu Revisionen im Bund und in den Kantonen sowie zu einer Reihe von Urteilen, welche die Verfahren und die von den Gemeinden verlangten Einbürgerungsvoraussetzungen überprüften.

Wegen der Ähnlichkeiten in der Konzeption des Bürgerrechts treten die Unterschiede zwischen dem liechtensteinischen und dem revidierten schweizerischen Recht umso stärker zutage. In beiden Staaten stellt sich die Frage, wie die Ablehnung von Gesuchen durch die Gemeinden legitimiert werden kann, wenn zuvor umfangreiche Abklärungen über die Einbürgerungswilligen durch das Land respektive durch den Kanton oder ein kommunales Organ erfolgt sind.

Die im Folgenden angegebenen Gesetzesbestimmungen des Schweizer Bürgerrechtsgesetzes beziehen sich auf das totalrevidierte Bürgerrechtsgesetz vom 20. Juni 2014 (im Folgenden abgekürzt als BÜG-CH 2014).<sup>6</sup> Es ist am 1. Januar 2018 in Kraft getreten. Überdies hiessen die Stimmberechtigten am 12. Februar 2017 eine Verfassungsänderung gut, die Art. 38 Abs. 3 BV<sup>7</sup> ergänzt. Mit ihr erhält der Bund die Kompetenz, die erleichterte Einbürgerung von Personen der dritten Ausländergeneration zu regeln.<sup>8</sup> Neu werden somit nicht

1 Dieser Text ist die ergänzte Version des in Balzers gehaltenen Vortrags vom 29. November 2016 «Gemeindebürgerrecht – Staatsbürgerrecht» im Rahmen der Vortragsreihe «Gemeinden – Geschichte, Entwicklung, Bedeutung» des Liechtenstein-Instituts. Herzlicher Dank an Julia Kindle, Nendeln, für die im Sommer 2016 vorgenommenen Recherchen zum liechtensteinischen und schweizerischen Recht.

2 Amt für Statistik (2016, S. 6 und S. 12): Ordentliche Verfahren: 1970–1980: 224 Personen, 1981–1990: 264 Personen, 1991–2000: 81 Personen, 2001–2005: 44 Personen, 2006–2010: 30 Personen, 2011–2014: 4 Personen; 2014: 14 Personen. 2015 wurden 19 Personen ordentlich eingebürgert. Das entspricht 17,0% aller 112 Eingebürgerten. Zur historischen Entwicklung siehe Sochin D'Elia (2019, S. 62 ff.).

3 2011 wurden in der Schweiz 36'012 Personen eingebürgert, 2012 33'500 Personen, 2013 34'061 Personen, 2014 32'836 Personen, 2015 40'689 Personen: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration/erwerb-schweizer-buergerrecht-doppelbuerger.html>. Die ordentlichen Einbürgerungen machten zwischen 72,2% und 77,1% am Total der Einbürgerungen aus.

4 Siehe Kapitel 4.

5 Siehe hierzu Kapitel 7.

6 Das Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht (BÜG) vom 20. Juni 2014 findet sich in AS 2016 S. 2561 ff.

7 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

8 Der Verfassungstext findet sich in BBl 2016 S. 7581. Die Revision des BÜG-CH 2014, mit welcher der neue Art. 38 Abs. 3 lit. a BV umgesetzt wird, war vom Parlament bereits am 28. und 29. September 2016 verabschie-

mehr die Gemeinden über die Einbürgerung der unter die betreffenden Bestimmungen fallenden jungen Menschen der dritten Generation beschliessen.

## 2. Die Voraussetzungen für alle Einbürgerungen in Liechtenstein

Für den Erwerb des liechtensteinischen Landesbürgerrechts braucht es das Bürgerrecht einer liechtensteinischen Gemeinde.<sup>9</sup> Das Bürgerrechtsgesetz vom 4. Januar 1934 (BüG-FL)<sup>10</sup> nennt seit 2008<sup>11</sup> für jede Person dieselben materiellen Voraussetzungen,<sup>12</sup> unabhängig davon, ob die Einbürgerung im erleichterten oder ordentlichen Verfahren erfolgt. Gemäss § 4b BüG-FL muss jede Gesuchstellerin und jeder Gesuchsteller einen guten Leumund<sup>13</sup> und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit aufweisen.<sup>14</sup> § 4b Abs. 1 Bst. e BüG-FL verlangt, dass «der Lebensunterhalt des Bewerbers hinreichend gesichert ist».<sup>15</sup> § 4c BüG-FL setzt überdies die Kenntnis der deutschen Sprache und Grundkenntnisse der Rechtsordnung sowie des staatlichen Aufbaus Liechtensteins voraus. Für die Vorbereitung auf den von § 4c Abs. 6 BüG-FL vorgeschriebenen Staatskundetest<sup>16</sup> hat die Landesverwaltung ein Skriptum und Testfragen zusammengestellt.<sup>17</sup> Zudem müssen sämtliche Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller erklären, auf ihre bisherige Staatsbürgerschaft zu verzichten,<sup>18</sup> oder den Nachweis beibringen, dass eine solche Erklärung nach ihrem Heimatrecht unwirksam ist.<sup>19</sup>

Zur ordentlichen Einbürgerung<sup>20</sup> äussern sich §§ 6 bis 12 BüG-FL. Abgesehen vom Erfordernis des zehnjährigen Wohnsitzes<sup>21</sup> (§ 6 Abs. 1 Bst. d BüG-FL) finden sich in diesen

det worden.

- 9 Siehe § 2 BüG-FL: «Jeder Landesbürger muss in einer Gemeinde des Fürstentums Liechtenstein Bürger sein, (...)» und Art. 14 Satz 1 GemG: «Jeder Landesbürger muss Bürger einer Gemeinde sein, (...)» Siehe auch Schiess Rütimann, Kommentar zu Art. 30 LV Kapitel III.A. und zur historischen Entwicklung der Verknüpfung Sochin D'Elia (2014, S. 7 f.).
- 10 Gesetz vom 4. Januar 1934 über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes (Bürgerrechtsgesetz; BüG; LGBl. 1960 Nr. 23 LR 151.0). Im Folgenden BüG-FL genannt.
- 11 LGBl. 2008 Nr. 306.
- 12 Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung dieser Voraussetzungen siehe Schiess Rütimann, Kommentar zu Art. 30 LV Kapitel IV.A.
- 13 Siehe VGH 2014/027 Erw. 3. Auf VGH 2008/155 war noch das vor der Revision vom 17. September 2008 gültige Recht anzuwenden.
- 14 Zur Verfassungsmässigkeit des Erfordernisses der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit siehe StGH 2014/066 Erw. 3.5: «Im Lichte des Willkürverbots und des Gleichheitssatzes ist es sachlich vertretbar, wenn der Gesetzgeber die Einbürgerung von Personen ablehnt, welche eine ungünstige Prognose hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Selbsterhaltungsfähigkeit haben. Es erscheint auch vertretbar, hierfür (nur) auf den Zeitraum der letzten drei Jahre vor der (rechtskräftigen) Entscheidung über den Einbürgerungsantrag abzustellen. [...] Denn liechtensteinische Staatsangehörige können anders als Ausländer in keinem Fall ausgewiesen werden, [...]»
- 15 § 4b Abs. 3 BüG-FL präzisiert wie folgt: «Der Lebensunterhalt gemäss Abs. 1 Bst. e ist dann hinreichend gesichert, wenn feste und regelmässige eigene Einkünfte aus Erwerb, Einkommen, gesetzlichen Unterhaltsansprüchen oder Versicherungsleistungen zum Entscheidungszeitpunkt für die letzten drei Jahre nachgewiesen werden, die eine Lebensführung ohne Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen der Behörden für die Zukunft ermöglichen und der Höhe nach den Richtsätzen der Sozialhilfegesetzgebung entsprechen.»
- 16 Siehe hierzu die Verordnung vom 2. Dezember 2008 über den Nachweis der Sprachkenntnisse und der Staatskundeprüfung für die Aufnahme ins Landesbürgerrecht (LGBl. 2008 Nr. 308 LR 151.011).
- 17 Siehe auf der Website des Ausländer- und Passamtes die Ausführungen in der Rubrik «Staatskunde-Test»: <http://www.llv.li/#/12322?scrollto=true>.
- 18 Wie StGH 2010/044 (siehe v.a. Erw. 6.3.3 ff.) zeigt, schränkt der Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit die Behörden bei der Aberkennung der liechtensteinischen Staatsangehörigkeit ein.
- 19 Siehe § 5 Abs. 1 Bst. c BüG-FL, § 5a Abs. 1 Bst. c BüG-FL, § 6 Abs. 1 Bst. c BüG-FL, § 7 Bst. i BüG-FL; Wanger (2012, Rz. 13). Kritisch zum Verbot der doppelten Staatsangehörigkeit: Schiess Rütimann, Kommentar zu Art. 30 LV Kapitel V.D.1. Die Schweiz schuf das Verbot des Doppelbürgerrechts mit der Revision vom 23. März 1990 (AS 1990 S. 1036; Aufhebung von Art. 17) ab.
- 20 Im ordentlichen Verfahren wird eingebürgert, wer weder mit einem liechtensteinischen Staatsangehörigen verheiratet ist noch mit einem solchen eine eingetragene Partnerschaft führt und wer noch nicht seit dreissig Jahren seinen ordentlichen Wohnsitz in Liechtenstein hat. Überdies fallen staatenlose Kinder und staatenlose junge Erwachsene, die in Liechtenstein geboren wurden, ebenfalls nicht ins ordentliche Verfahren.
- 21 Zum Wohnsitz von Flüchtlingen siehe VGH 2015/094 Erw. 4 und 5. Zum Wohnsitz von Familienangehörigen schweizerischer Grenzwächter siehe StGH 2011/96.

Bestimmungen keine materiellen Voraussetzungen. § 6 Abs. 1 Bst. b BüG-FL erklärt die Gemeinden zuständig für die Aufnahme in das Gemeindebürgerrecht. Die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller müssen nämlich im ordentlichen Verfahren «nachweisen, dass ihnen die Aufnahme in den Heimatverband einer liechtensteinischen Gemeinde» zugesichert ist. In § 12 BüG-FL erfolgt der Hinweis, dass die von den Gemeinden gutgeheissenen Gesuche der Zustimmung von Landtag und Landesfürst bedürfen.<sup>22</sup>

### 3. Das ordentliche Verfahren in Liechtenstein

Einschlägig sind für die ordentliche Einbürgerung Art. 16 lit. d GemG<sup>23</sup> und Art. 21 GemG. Letzterer bekräftigt das Recht der Gemeinden, «einem ausländischen Staatsbürger die Aufnahme als Gemeindebürger für den Fall der Verleihung des liechtensteinischen Landesbürgerrechts zuzusichern und ihn bei Erfüllung dieser Voraussetzung als Gemeindebürger aufzunehmen» (Abs. 1). Er erklärt «die in der Gemeinde wohnhaften Gemeindebürger» für den Entscheid über die Aufnahme zuständig (Abs. 3). Den Entscheid treffen somit diejenigen liechtensteinischen Staatsangehörigen, die über das Gemeindebürgerrecht ihrer Wohnsitzgemeinde verfügen,<sup>24</sup> und zwar in einer Urnenabstimmung. Die Stimmberechtigten erhalten einen Stimmzettel, auf dem sie «Ja» oder «Nein» ankreuzen. Gegen ihren Entscheid gibt es kein ordentliches Rechtsmittel.<sup>25</sup> Soweit ersichtlich, wurde betreffend ordentliche Einbürgerungen noch nie Beschwerde geführt.<sup>26</sup> Würde in einem konkreten Fall die Verletzung verfassungsmässiger Rechte geltend gemacht, stellte sich dem StGH die Frage, ob er die Beschwerde entgegennehmen<sup>27</sup> und gutheissen könnte.<sup>28</sup>

Bevor die Einbürgerungsgesuche an die Gemeinden überwiesen werden, prüft das Zivilstandsamt wie im erleichterten Verfahren<sup>29</sup>, ob die vom BüG-FL genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Das Land kann den Gemeinden keine Frist setzen, innert der sie die Gesuche den Stimmberechtigten vorzulegen haben. Wählen die Gemeinden für die Abstimmung ein Datum, an dem auch über andere Vorlagen zu befinden ist, kann dies den Einbürgerungsgesuchen Aufmerksamkeit und eine hohe Stimmbeteiligung verschaffen. Andererseits bedeutet die freie Terminsetzung, dass die Einbürgerungswilligen nicht im Voraus wissen, wann über ihr Gesuch entschieden wird.

### 4. Das erleichterte Verfahren in Liechtenstein

Das erleichterte Verfahren gestaltet sich für alle drei Konstellationen (Ehe/eingetragene Partnerschaft, längerfristiger Wohnsitz<sup>30</sup> und Staatenlosigkeit) gleich.

22 Für Landtag und Landesfürst sind für die letzten Jahre keine Ablehnungen bekannt. Auch Landtag und Landesfürst sind bei der Beurteilung der Gesuche an die Grundrechte gebunden: Schiess Rütimann, Kommentar zu Art. 30 LV Kapitel V.C.7.

23 Gemeindegesetz vom 20. März 1996 (GemG, LGBL 1996 Nr. 76 LR 141.0). «Art. 16 GemG Das Gemeindebürgerrecht wird erworben: Bst. d) durch Aufnahme im ordentlichen Verfahren.»

24 Bei der Diskussion über die Bedeutung und Sinnhaftigkeit des Instituts des Gemeindebürgerrechts zeigten verschiedene Landtagsabgeordnete und der Regierungschef-Stellvertreter die Bereitschaft für eine dahingehende Änderung, dass sämtliche in der Gemeinde wohnhaften Liechtensteinerinnen und Liechtensteiner stimmberechtigt sein sollten: Landtagsprotokoll 2014, S. 2284–2297 (Protokoll vom 3. Dezember 2014). Ein entsprechender Vorstoss wurde bis heute nicht eingebracht.

25 Zur Begründung hierfür siehe Schiess Rütimann, Kommentar zu Art. 30 LV Kapitel V.C.2.

26 Wie Fn. 36 zeigt, ergingen mehrere Entscheide zu Einbürgerungen im erleichterten Verfahren.

27 Bejahend: Schiess Rütimann, Kommentar zu Art. 30 LV Kapitel V.C.6.

28 Bejahend: Schiess Rütimann, Kommentar zu Art. 30 LV Kapitel V.C.3 und 5.

29 Zum erleichterten Verfahren siehe Kapitel 4.

30 Längerfristiger Wohnsitz meint gemäss § 5a Abs. 1 Bst. a BüG-FL einen ordentlichen Wohnsitz von 30 Jahren, wobei die Jahre von der Geburt bis zum 20. Lebensjahr doppelt gezählt werden. § 5a BüG-FL wurde im Jahr 2000 eingeführt: LGBL 2000 Nr. 141.

Gemäss Gesetz ist der Antrag bei der Regierung einzureichen.<sup>31</sup> Sie entscheidet, nachdem sie überprüft hat, ob die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind, nach Anhörung der betreffenden Gemeinde<sup>32, 33</sup> Gestützt auf § 22c BüG-FL hat die Regierung das Zivilstandsamt mit verschiedenen Aufgaben betraut.<sup>34</sup> Wie in VGH 2014/027 Erw. 2 festgehalten, obliegt der Entscheid jedoch einzig der Regierung.<sup>35</sup>

Gestützt auf § 22b BüG-FL kann gegen Entscheidungen und Verfügungen der Regierung Beschwerde beim Verwaltungsgerichtshof erhoben werden. Gegen seine Entscheide ist, sofern die Verletzung eines verfassungsmässigen Rechtes geltend gemacht wird, die Beschwerde an den Staatsgerichtshof zulässig. In den letzten Jahren wurden mehrere Beschwerden gegen ablehnende Entscheide der Regierung erhoben.<sup>36</sup>

## 5. Die von den liechtensteinischen Gemeinden im ordentlichen Verfahren anzuwendenden Kriterien

### 5.1 Abhängigkeit der Kriterien von der Funktion des Bürgerrechts

Materielle Kriterien für den Entscheid der Stimmberechtigten nennt das Gesetz nicht. Wohl aber sind die Gemeinden zu einem rechtsstaatlich korrekten Verfahren und zur Achtung der Grundrechte der Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller verpflichtet. Die Stimmberechtigten müssen die Gesuche rechtsgleich, diskriminierungs- und willkürfrei beurteilen.<sup>37</sup> Es stellt sich deshalb die Frage, welche Argumente sie vorbringen dürfen gegen Personen, die gemäss Zivilstandsamt die in Kapitel 2 genannten Voraussetzungen erfüllen.<sup>38</sup>

Da §§ 4b und 4c BüG-FL detailliert abgefasst sind und in den Materialien (ohne allerdings das ordentliche Verfahren zu erwähnen<sup>39</sup>) von einem «geschlossenen System»<sup>40</sup> gesprochen wird, haben die Gemeinden meines Erachtens in den von §§ 4b und 4c BüG-FL genannten Bereichen Leumund, wirtschaftliche Verhältnisse, Sprach- und Staatskundekenntnisse keine Prüfungskompetenz<sup>41, 42</sup> Weil die Materialien zur Revision von 2008, mit

31 § 5 Abs. 5, § 5a Abs. 5, § 5b Abs. 6 BüG-FL.

32 Ob Einwände erhoben werden, beschliesst der Gemeinderat.

33 § 5 Abs. 6, § 5a Abs. 6, § 5b Abs. 7 BüG-FL.

34 Verordnung vom 15. April 1997 über die Delegation von Geschäften nach dem Gesetz über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechts, (...), (LGBl. 1997 Nr. 97 LR 172.011.14).

35 VGH 2014/027 Erw. 2: «Aus einem Vergleich des Wortlautes von § 5a Abs. 5 und 6 BüG-FL einerseits und des Wortlautes von Art. 1 der genannten Delegationsverordnung andererseits ist ersichtlich, dass die Regierung die Geschäfte der Entgegennahme eines Einbürgerungsantrages (...), der Überprüfung des Antrages auf Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen, (...), nicht aber die Entscheidung über die Aufnahme in das Landes- und Gemeindebürgerrecht (...) an das Zivilstandsamt delegiert hat.»

36 StGH 2014/066 (ungünstige Prognose zur Selbsterhaltungsfähigkeit), StGH 2011/096 und VGH 2015/094 (kein ordentlicher Wohnsitz), VGH 2014/027 (Verurteilungen noch nicht getilgt) und VGH 2008/155 (mensenrechtswidrige Verurteilung im Ausland).

37 Schiess Rütimann, Kommentar zu Art. 30 LV Kapitel V.C.5. Offen gelassen von Wanger (2012, Rz. 19).

38 Bei der Diskussion der Bedeutung und Sinnhaftigkeit des Instituts des Gemeindebürgerrechts wurde die Ungleichbehandlung von Liechtensteiner Bürgerinnen und Bürgern kritisiert, nicht aber die Tatsache, dass sich Ausländerinnen und Ausländer im ordentlichen Verfahren einer Gemeindeabstimmung stellen müssen. Landtags-Protokolle (LTP) 2014, S. 2284–2297 (Protokoll vom 3. Dezember 2014). Der einzige Abgeordnete, der sich zur ordentlichen Einbürgerung äusserte, verstieg sich zur Behauptung, es gebe «praktisch keine Absagen mehr»: Abgeordneter Johannes Kaiser, LTP 2014, S. 2294.

39 Zur ordentlichen Einbürgerung sagt BuA Nr. 80/2008 S. 91 lediglich: «Als alleinige Entscheidungsträger fungieren hierfür im Rahmen einer Urnenabstimmung basierend auf dem Anspruch der Gemeindebürger auf Ausübung ihres Stimmrechtes im Sinne der direkten Demokratie die in der massgebenden Gemeinde wohnhaften Gemeindebürger. (...) Nach Ansicht der Regierung hat sich diese Form der Einbürgerung (...) gut bewährt und wird darüber hinaus auch nur von wenigen Einbürgerungswilligen genutzt.»

40 BuA Nr. 80/2008 S. 78.

41 Davon scheint auch BuA Nr. 80/2008 S. 78 auszugehen: «(...) weil die Verleihungsvoraussetzungen und Hindernisse umfassend im § 4b als objektiv messbare Kriterien definiert und abschliessend aufgezählt worden sind.»

42 Anlässlich der Revision vom 17. September 2008 wurde bei der Erörterung von §§ 4b und 4c BüG-FL nicht ausgeführt, ob es sich um abschliessende Voraussetzungen handelt. Deutlich wurde einzig (siehe BuA Nr. 80/2008,

welcher §§ 4b und 4c BüG-FL eingeführt wurden, die Autonomie der Gemeinden im ordentlichen Verfahren ausdrücklich erwähnten,<sup>43</sup> darf das Gesetz aber auch nicht so ausgelegt werden, dass die Gemeinden jedes Gesuch, das diese Voraussetzungen erfüllt, gutheissen müssen.

Soll die Beurteilung nicht willkürlich sein, braucht sie einen Bezug zu den Funktionen des Gemeindebürgerrechts. Gemäss Art. 15 GemG vermittelt dieses «namentlich das Recht auf Mitwirkung bei der Aufnahme von Bürgern anderer Gemeinden<sup>44</sup> und von ausländischen Staatsbürgern ins Gemeindebürgerrecht und den Anspruch auf Ausstellung eines Heimatscheines». Das Wahl- und Stimmrecht in den übrigen Gemeindeangelegenheiten hängt demgegenüber gemäss Art. 111 LV<sup>45</sup> vom Landesbürgerrecht ab. Wie die Untersuchung von Peter Bussjäger gezeigt hat, entfaltet das Gemeindebürgerrecht – abgesehen von der Entscheidung über die Verleihung des Gemeindebürgerrechts – praktisch keine weiteren Wirkungen.<sup>46</sup> Dient es nur als «Eintrittsticket»<sup>47</sup> für das Landesbürgerrecht, so hat die Funktion der Staatsangehörigkeit als Prüfmassstab zu gelten. Von den Einbürgerungswilligen eine besondere Verbindung zur Gemeinde zu verlangen, wäre deshalb meiner Meinung nach nicht zulässig.

Sieht man die Angehörigen eines Staates als Gemeinschaft, die im Dialog Entscheide über die Zukunft des Staates trifft und den Lebensraum vor Ort gestaltet, so ist die Verweigerung des Bürgerrechts an Personen gerechtfertigt, deren Lebensmittelpunkt z. B. wegen Arbeitstätigkeit, umfangreichen Grundbesitzes, Militärdienst oder zeitintensiver Engagements im Ausland nicht in Liechtenstein liegt. Ebenso wäre es meiner Meinung nach gerechtfertigt, Gesuchstellerinnen und Gesuchstellern die Einbürgerung zu verweigern, die das Land verlassen wollen, ohne in absehbarer Zeit wieder zurückzukehren,<sup>48</sup> oder die erklären, von den politischen Rechten und sonstigen Mitwirkungsmöglichkeiten (in Kommissionen, Vereinen, in der Nachbarschaft etc.) grundsätzlich keinen Gebrauch machen zu wollen.<sup>49</sup>

## 5.2 Integration als Kriterium?

Anders als in der Schweiz<sup>50</sup> sprechen weder BüG-FL noch GemG von Integration,<sup>51</sup> und auch in der Rechtsprechung ist Integration kein Thema. Auf eine entsprechende Bestimmung<sup>52</sup>

S. 38 f., sowie BuA Nr. 96/2008, S. 8 f.) dass §§ 4b und 4c BüG-FL garantieren sollten, dass im erleichterten Verfahren niemand mehr ohne guten Leumund eingebürgert wird.

43 BuA Nr. 80/2008 S. 90–93.

44 Gemäss § 40 Abs. 2 lit. o GemG entscheiden nicht die in der Gemeinde wohnhaften Gemeindebürgerinnen und Gemeindebürger in einer Bürgerabstimmung über die Einbürgerung von liechtensteinischen Bewerberinnen und Bewerbern, sondern der Gemeinderat.

45 Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921 (LGBl. 1921 Nr. 15 LR 101).

46 Bussjäger (2014, S. 7, S. 9–11).

47 Sochin D'Elia (2014, S. 9) bezeichnete das Gemeindebürgerrecht bereits für die Zeit nach 1864 als «Nadelöhr zur Erlangung der liechtensteinischen Staatsbürgerschaft».

48 Gemäss Mey (2016, S. 340) wollen sich junge Menschen mit der Einbürgerung unter anderem die Möglichkeit sichern, nach einem Auslandsaufenthalt in die Schweiz zurückkehren zu können.

49 Dieses Kriterium knüpft am Argument von Wanger (2012, Rz. 7) an, dass die Staatsangehörigkeit «primär als Mittel zur Bestimmung des Staatsvolkes gesehen werden muss» und Verfassung und Gesetz dem Volk eine Vielzahl von (politischen) Rechten gewährleisten.

50 Siehe Kapitel 9.1.

51 § 4b Abs. 1 Bst. d BüG-FL verlangt lediglich, dass «der Bewerber nach seinem bisherigen Verhalten Gewähr dafür bietet, dass er zum Land Liechtenstein bejahend eingestellt ist und weder eine Gefahr für die öffentliche Ruhe, Ordnung und Sicherheit darstellt noch andere in Art. 8 Abs. 2 EMRK genannte öffentliche Interessen gefährdet».

52 § 4d BüG-FL: «Bei Entscheidungen (...) ist das Gesamtverhalten des Bewerbers im Hinblick auf das allgemeine Wohl, die öffentlichen Interessen und das Ausmass seiner Integration zu berücksichtigen. Zu dieser zählt insbesondere die Orientierung des Bewerbers am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Liechtenstein sowie an den Grundwerten eines europäischen demokratischen Staates und seiner Gesellschaft.» Der Vernehmlassungsbericht (siehe Fn. 53, S. 29) umschrieb die Integration wie folgt: «Integration im Sinne dieser Bestimmung stellt nicht alleine auf die Umstände des § 4c ab, sondern berücksichtigt selbstverständlich

hatte die Regierung 2008 nach Kritik in der Vernehmlassung<sup>53</sup> verzichtet. Sie begründete den Verzicht unter anderem damit, «dass dieser Paragraph eigentlich nicht notwendig ist, weil die Verleihungsvoraussetzungen und Hindernisse umfassend im § 4b [BüG-FL] als objektiv messbare Kriterien definiert und abschliessend aufgezählt worden sind. Aus diesem Grund ist von der Notwendigkeit einer nur schwer zu überprüfenden und zu vollziehenden Interpretationsmaxime Abstand zu nehmen und mit dem geschlossenen System von § 4b und § 4c [BüG-FL] das Auslangen zu finden.»<sup>54</sup>

Trotzdem verlangte die Regierung in BuA Nr. 80/2008 S. 44 von Einbürgerungswilligen die Integration, ohne diese zu definieren. Sie ging davon aus, dass sich die Integration im Verzicht auf die bisherige Staatsangehörigkeit manifestiert: «Deshalb ist es nötig, auch weiterhin zu verlangen, dass ein ausländischer Bewerber [...] auf seine bisherige Staatsangehörigkeit verzichtet. Dies [...] um sicherzugehen, dass wirklich nur integrierte Ausländer ins Landesbürgerrecht aufgenommen werden.»<sup>55</sup> Meines Erachtens kann dies so ausgelegt werden, dass Integration vorliegt, wenn ein Gesuchsteller oder eine Gesuchstellerin alle in §§ 4b ff. BüG-FL genannten Voraussetzungen erfüllt. Entsprechend dürften die Gemeinden seine respektive ihre «Orientierung [...] am gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben in Liechtenstein»<sup>56</sup> nicht prüfen.

Folgt man dieser Auffassung, bleibt für die Gemeinden – abgesehen von den genannten Konstellationen, in denen Gesuchstellende ihren Lebensmittelpunkt nicht in Liechtenstein haben – kein Raum, Gesuche abzulehnen. Es stellt sich deshalb die Frage, welchen Nutzen der Einbezug der Stimmberechtigten zeitigen soll, wenn ihnen das Landesrecht keinen Spielraum belässt. Für eine Klärung zu sorgen, ist Aufgabe des Gesetzgebers. Solange Art. 110 Abs. 2 Bst. d LV und Art. 12 Abs. 2 Bst. c GemG nicht geändert werden, wäre es unzulässig, das Gemeindebürgerrecht abzuschaffen und den Gemeinden alle Entscheidungsmöglichkeiten bei der Verleihung des Bürgerrechts zu entziehen.<sup>57</sup>

## 6. Gemeinsamkeiten von Liechtenstein und der Schweiz bis 2003

Die aktuelle Rechtslage in Liechtenstein und die Situation in der Schweiz bis zu den beiden Bundesgerichtsentscheiden von 2003 gleichen sich stark.

In beiden Staaten ist die Staatsangehörigkeit abhängig vom Vorliegen eines Gemeindebürgerrechts.<sup>58</sup> Beide Staaten kennen – je nach Situation der Gesuchstellerinnen und -steller – ordentliche und erleichterte Verfahren. Sowohl in Liechtenstein als auch in der Schweiz haben Ausländerinnen und Ausländer ohne familiäre Beziehung zu Einheimischen – abgesehen von Staatenlosigkeit und (in Liechtenstein) längerfristigem Wohnsitz – keinen Anspruch auf die Einbürgerung. Einen Anspruch auf Verleihung des Bürgerrechts für alleingesessene Ausländerinnen und Ausländer (siehe den im Jahr 2000 eingefügten § 5a BüG-FL)

---

seine Einbindung in das öffentliche Leben und in das soziale Umfeld. Bei unbescholtenen sich bewerbenden Personen wird in der Regel von einer entsprechenden Integration auszugehen sein, wenn diese einer selbstständigen oder unselbstständigen Beschäftigung nachgehen und keine Hinweise auf fundamentalistisches, staatsfeindliches oder menschenverachtendes Gedankengut zu finden sind.»

53 Vernehmlassungsbericht der Regierung betreffend die Abänderung des Gesetzes über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes (Integration und Erweiterte Verleihungsvoraussetzungen und -hindernisse, Findelkinder sowie Staatenlose). Vernehmlassungsfrist bis 31. August 2007.

54 BuA Nr. 80/2008 S. 78.

55 BuA Nr. 80/2008 S. 45.

56 So die Formulierung in § 4d Vernehmlassungsvorlage (siehe Fn. 53).

57 Schiess Rütimann, Kommentar zu Art. 110 LV Kapitel IX.C.2: Es wäre zulässig, das Gemeindebürgerrecht abzuschaffen, wenn dafür den Gemeinden ein Mitbestimmungsrecht bei der Verleihung des Landesbürgerrechts gewährt würde. Siehe auch Bussjäger (2014, S. 14).

58 Die Verleihung des Kantonsbürgerrechts ist entscheidend für die Verleihung der schweizerischen Staatsangehörigkeit, siehe Art. 38 Abs. 2 BV, Art. 13 Abs. 2 und Art. 14 Abs. 3 BüG-CH 2014. Art. 37 Abs. 1 BV bringt demgegenüber die Dreistufigkeit des Bürgerrechts zum Ausdruck.

kennt das Schweizer Bundesrecht nicht. Wohl aber werden seit Langem die Jahre, welche Einbürgerungswillige als Kinder und Jugendliche in der Schweiz verbracht haben, doppelt gerechnet, sodass sich die Wohnsitzfrist verkürzt.<sup>59</sup> Überdies gewähren mehrere Kantone jungen Menschen einen Anspruch auf Einbürgerung, wenn sie in der Schweiz geboren sind und/oder die Schule besucht haben.<sup>60</sup>

Bis zu den Urteilen von 2003 waren in vielen Kantonen für die Einbürgerungen im ordentlichen Verfahren kommunale Urnenabstimmungen üblich. Entscheide ohne Begründung und der fehlende Rechtsschutz der Gesuchstellerinnen und -steller wurden akzeptiert, weil die traditionelle Schweizer Lehre und Rechtsprechung die Einbürgerung als politischen Entscheid qualifizierte.<sup>61</sup>

Ein Unterschied zwischen Liechtenstein und der Schweiz bestand und besteht darin, dass die liechtensteinischen Gemeinden keine eigenen Rechtsnormen erlassen, während das Bundesrecht den Kantonen im Bereich der ordentlichen Einbürgerung einen erheblichen Gestaltungsspielraum belässt<sup>62</sup> und die Kantone bestimmen, wie weit die Autonomie ihrer Gemeinden reicht.<sup>63</sup>

## **7. Die zwei bahnbrechenden Urteile des Schweizerischen Bundesgerichts vom 9. Juli 2003**

### **7.1 Die Sachverhalte und die wichtigsten Ergebnisse von BGE 129 I 217 und BGE 129 I 232**

Am 9. Juli 2003 fällte das Bundesgericht zwei bahnbrechende Urteile.<sup>64</sup> In BGE 129 I 232 musste das Gericht die Volksinitiative der SVP der Stadt Zürich «Einbürgerungen vors Volk!» prüfen. Das Gemeindeparlament der Stadt Zürich hatte sie für ungültig erklärt. Die Initiative wollte, dass nicht mehr das Parlament über die Einbürgerungen entscheidet, sondern die Stimmberechtigten der Stadt Zürich mit Zürcher Bürgerrecht. BGE 129 I 232 Erw. 3.3 stellte fest: «Das Einbürgerungsverfahren ist kein Vorgang in einem rechtsfreien Raum: Auch wenn kein Anspruch auf Einbürgerung besteht, muss die zuständige Behörde die einschlägigen Verfahrensbestimmungen und den Anspruch der Bewerber auf möglichstste Wahrung ihres Persönlichkeitsrechts, insbesondere im Bereich des Datenschutzes, beachten; sie darf weder willkürlich noch diskriminierend entscheiden. Sie muss ihr Ermessen – auch wenn es sehr weit ist – pflichtgemäss, nach Sinn und Zweck der Bürgerrechtsgesetzgebung ausüben. Es handelt sich somit materiell um einen Akt der Rechtsanwendung.»

Am 12. März 2000 hatten die Stimmberechtigten der Gemeinde Emmen LU an der Urne über 23 Einbürgerungsgesuche von insgesamt 56 Personen zu entscheiden. Sie bürgeren acht Gesuchsteller aus Italien ein und lehnten alle Gesuche von Personen aus Ex-

59 Art. 9 Abs. 2 BüG-CH 2014.

60 Siehe z. B. § 22 Abs. 1 Bürgerrechtsverordnung (BüV) des Kantons Zürich vom 25. Oktober 1978 (LS 141.11), BGE 136 I 309 und Verwaltungsgericht Kanton ZH, VB.2016.00409, Entscheid vom 9. November 2016. § 19 Abs. 1 Bst. b Gesetz des Kantons Solothurn vom 6. Juni 1993 über das Kantons- und Gemeindebürgerrecht (BGS 112.11). Art. 11a Loi du 7 novembre 1955 sur le droit de cité neuchâtelois (RSN 131.0). Art. 22 Loi du 28 septembre 2004 sur le droit de cité vaudois (RSV 141.11).

61 Zur traditionellen Rechtsauffassung siehe BGE 129 I 232 Erw. 3.3.

62 Dies gilt – wie in Kapitel 9.1 ausgeführt – insbesondere für die Voraussetzung Integration, aber z. B. auch für die Wohnsitzvoraussetzungen. Siehe die Zusammenstellung der Unterschiede in EKM (Gestaltungsspielräume 2011, S. 52 f.). Art. 9 Abs. 1 Bst. a BüG-CH 2014 verlangt neu eine Niederlassungsbewilligung.

63 Auch im Kanton Genf, in dem die Leitung des Verfahrens der Kantonsregierung obliegt, wird eine Stellungnahme der betreffenden Gemeinde eingeholt. Weicht der Entscheid der kantonalen Regierung von ihr ab, ist die Gemeinde beschwerdeberechtigt: Art. 19 Loi sur la nationalité genevoise du 13 mars 1992 (rs/GE A 4 05).

64 Diggelmann/Vogler (2013, S. 374) nennen das «Anwachsen der Rationalitätserwartungen an den Staat» als Voraussetzungen für diese beiden Entscheide.

Jugoslawien ab.<sup>65</sup> Als der Regierungsrat des Kantons Luzern die Gemeindebeschwerde von fünf abgelehnten Bewerbern ablehnte, wandten sich diese ans Bundesgericht. Es bejahte in BGE 129 I 217 die Legitimation der Beschwerdeführer und konzentrierte sich im Folgenden auf die materielle Beurteilung der Ablehnungen. Seine Schlussfolgerungen lauteten: Die Stimmbürger handeln als Organ der Gemeinde und nehmen eine staatliche Aufgabe wahr, weshalb sie an die Grundrechte gebunden sind (siehe Art. 35 Abs. 2 BV<sup>66</sup>). Es liegt eine unzulässige Diskriminierung (Art. 8 Abs. 2 BV) vor, weil die Gesuchsteller allein wegen ihrer Herkunft nicht eingebürgert werden.<sup>67</sup> Überdies wird die Begründungspflicht (Art. 29 Abs. 2 BV) verletzt, weil bei Abstimmungen an der Urne keine Begründung möglich ist.

## 7.2 Folgerungen für die Ausgestaltung der Einbürgerungsverfahren

Zum Verfahren durch die Gemeinden sagte BGE 129 I 232 in Erw. 3.4.3, ohne Begründungspflicht könne das Diskriminierungsverbot faktisch leer laufen. In Erw. 3.7 führte es aus: «Einbürgerungsentscheide unterliegen der Begründungspflicht gemäss Art. 29 Abs. 2 BV in Verbindung mit Art. 8 Abs. 2 BV. Eine Begründung ist jedoch bei Volksabstimmungen, die an der Urne erfolgen, systembedingt nicht möglich. Eine nachträgliche Begründung durch eine Gemeindebehörde kann diesen rechtsstaatlichen Mangel nicht ausgleichen. Es sind auch keine anderen Möglichkeiten ersichtlich, die fehlende Begründung von Einbürgerungsentscheiden an der Urne auszugleichen.»

In BGE 130 I 140 hatte das Bundesgericht Gelegenheit, die mit offenem Handmehr an Gemeindeversammlungen gefällten Einbürgerungsentscheide im Kanton Schwyz zu beurteilen. Es kam dabei in Erw. 5.3.6 zum Schluss: «Werden an der Gemeindeversammlung selbst Gründe für die Ablehnung einer konkreten Einbürgerung genannt und darüber unmittelbar im Anschluss an die Diskussion abgestimmt, so kann angenommen werden, dass die ablehnenden Gründe von der Mehrheit der Abstimmenden mitgetragen werden. In der Regel wird damit ein ablehnender Gemeindeversammlungsbeschluss hinreichend begründet werden können, so dass der abgelehnte Bewerber weiss, weshalb sein Gesuch abgewiesen wurde, und der Entscheid gegebenenfalls in einem Rechtsmittelverfahren überprüft werden kann [...]»<sup>68</sup> In einem Fall, in dem die kommunale Exekutive den Antrag auf Ablehnung von zwei Gesuchen gestellt und begründet hatte, ergab sich gemäss BGE 131 I 18 Erw. 3.1 die Begründung des negativen Beschlusses der Gemeindeversammlung aus der Antragsbegründung, obwohl sich an der Versammlung nur zwei Personen zu Wort meldeten, und zwar zugunsten der Gesuche. Findet hingegen an einer Versammlung zu einem zur Annahme empfohlenen Gesuch «keinerlei Diskussion statt, so fehlt es [...] an einer Begründung, und es kann eine solche in aller Regel auch im Nachhinein nicht erstellt werden [...]», hielt BGE 132 I 196 Erw. 3.1 fest.

65 Wie unterschiedlich vor 2003 die Verfahren und die Zahl der angenommenen Gesuche waren, zeigte: Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (2000, S. 31–74).

66 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

67 Diskriminierung aufgrund der Herkunft (aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei) konnten Hainmueller/Hangartner (2013, S. 170 und S. 177) gestützt auf die Daten aus 44 Schweizer Gemeinden mit geheimer Urnenabstimmung nachweisen.

68 Bestätigt unter anderem in BGE 138 I 305 Erw. 2.3 (Oberriet SG). Allgemein bestätigt in BGE 132 I 196 Erw. 3.1 (Burg AG), wobei das Bundesgericht in Erw. 3.3 zum Schluss kommt, dass die in der Versammlung vorgebrachten Argumente den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV nicht genügen.

## 8. Die Umsetzung der Vorgaben des Bundesgerichts

### 8.1 Vorgaben des Bundesrechts

Ausgehend von den Darlegungen des Bundesgerichts, machte sich der Gesetzgeber an die Revision des Bürgerrechtsgesetzes. Sie erfolgte mit der Teilrevision vom 21. Dezember 2007.<sup>69</sup> Die per 1. Januar 2018 in Kraft tretende Totalrevision<sup>70</sup> übernimmt die in der Teilrevision angepassten Bestimmungen wörtlich.<sup>71</sup>

Art. 15 Abs. 2 BüG-CH 2014 überlässt es dem kantonalen Recht, die Stimmberechtigten an einer Gemeindeversammlung über die Gesuche entscheiden zu lassen.<sup>72</sup> Der Antrag, zwingend eine Verwaltungsbehörde mit den Einbürgerungen zu betrauen, hatte 2013 im Nationalrat keine Chance.<sup>73</sup> Art. 16 Abs. 2 BüG-CH 2014 lautet: «Die Stimmberechtigten können ein Einbürgerungsgesuch nur ablehnen, wenn ein entsprechender Antrag gestellt und begründet wurde.»

Art. 46 BüG-CH 2014 verlangt: «Die Kantone setzen Gerichtsbehörden ein, die als letzte kantonale Instanzen Beschwerden gegen ablehnende Entscheide über die ordentliche Einbürgerung beurteilen.» Art. 47 BüG-CH 2014 verweist für Beschwerden gegen letztinstanzliche Verfügungen der Kantone und gegen Entscheide der Verwaltungsbehörden des Bundes auf die Bestimmungen über die Bundesrechtspflege und erklärt die betroffenen Kantone und Gemeinden zur Beschwerde berechtigt. Wenn eine Gemeinde Gesuchstellerinnen und -steller nicht einbürgert, können Bund und Kantone die Entscheide nicht anfechten. Ausländervereine, Integrationsforen etc. haben kein Beschwerderecht, dürfen aber natürlich Beschwerdeführerinnen und -führer moralisch und finanziell unterstützen. Art. 83 lit. b BGG<sup>74</sup> schliesst die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten bei ordentlichen Einbürgerungen aus. Es darf demnach nur die subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 113 BGG erhoben werden. Mit ihr kann geltend gemacht werden, dass verfassungsmässige Rechte verletzt worden sind.<sup>75</sup>

Wegen der Vorgaben des Bundes von 2007 mussten die Kantone ihre Normen anpassen.<sup>76</sup> Im Folgenden werden Liechtensteins Nachbarkantone St. Gallen und Graubünden näher betrachtet. Diese beiden Beispiele zeigen, dass die Kantone verschiedene Möglichkeiten haben. Entsprechend könnte Liechtenstein für Änderungen aus einem Fundus unterschiedlicher Lösungen schöpfen.

### 8.2 Umsetzung im Kanton St. Gallen

Im Kanton St. Gallen wurden die Vorgaben erst mit dem Gesetz vom 3. August 2010 über das St. Galler Bürgerrecht (BRG)<sup>77</sup> umgesetzt.<sup>78</sup> Seit dieser Totalrevision muss jede Gemeinde

69 AS 2008 S. 5911 ff.

70 Siehe Fn. 6.

71 Art. 15 Abs. 2 BüG-CH 2014 entspricht Art. 15a Abs. 2 BüG-CH 2007. Art. 16 BüG-CH 2014 entspricht Art. 15b BüG-CH 2007. Art. 46 und 47 BüG-CH 2014 entsprechen Art. 50 und 51 BüG-CH 2007.

72 Kritisch gegenüber Abstimmungen in Gemeindeversammlungen z.B. Raselli (2011, S. 601).

73 Amtliches Bulletin Nationalrat 2013, S. 261 f. (Sitzung vom 13. März 2013).

74 Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG, SR 173.110).

75 Siehe ausführlich Uebersax (2016, S. 180 f.)

76 Hainmueller/Hangartner (2015) weisen nach, dass die Erfolgchancen von Einbürgerungswilligen aus Staaten, die zuvor häufig von Ablehnungen betroffen waren, in denjenigen Gemeinden gestiegen sind, in denen nicht mehr in geheimer Urnenabstimmung entschieden wird.

77 Gesetz vom 3. August 2010 über das St. Galler Bürgerrecht (BRG, (sGS 121.1), in Kraft seit dem 1. Januar 2011.

78 Ein 2004 vom kantonalen Parlament verabschiedetes Bürgerrechtsgesetz (Abl. 2004, S. 2213 ff.) wurde in der Abstimmung vom 24. November 2004 abgelehnt, woraufhin die Regierung eine befristete Verordnung erlassen musste. Auf BGE 135 I 265 (Rhoneck SG; Vorinstanz: GVP SG 2005 Nr. 1) war noch das alte Recht anwendbar.

einen Einbürgerungsrat mit mindestens vier Mitgliedern einsetzen (Art. 3 Abs. 1 BRG).<sup>79</sup> Er stellt bei den ordentlichen Einbürgerungen den Sachverhalt fest und führt das Einbürgerungsgespräch mit den Gesuchstellerinnen und -stellern (Art. 17 BRG). Gestützt darauf beschliesst er über die Einbürgerung (Art. 19 BRG). Bei Gutheissung erfolgt eine öffentliche Auflage des Gesuches. Stimmberechtigte der betreffenden Gemeinde können innert Frist schriftlich und begründet Einsprache gegen das Gesuch erheben (Art. 24 Abs. 1 BRG). Geht keine Einsprache ein, überweist der Einbürgerungsrat das Gesuch an den Kanton (Art. 35 BRG). Erfolgt eine Einsprache, muss die Bürgerversammlung respektive (in den Gemeinden mit Gemeindeparlament) das Parlament über das Gesuch entscheiden (Art. 24 Abs. 3 BRG). Beschliessen sie respektive es die Einbürgerung, wird das Gesuch an den Kanton überwiesen (Art. 35 BRG).

Lehnt der Einbürgerungsrat oder die Bürgerversammlung respektive das Parlament das Gesuch ab, kann der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin Rekurs an das Departement des Innern des Kantons St. Gallen erheben (Art. 34 Abs. 2 BRG) und gegen diesen Entscheid Beschwerde beim kantonalen Verwaltungsgericht (Art. 59bis Abs. 1 VRP<sup>80</sup>). Gegen dessen Entscheid steht ihnen die subsidiäre Verfassungsbeschwerde ans Bundesgericht offen (Art. 47 Abs. 1 BÜG-CH 2014 und Art. 113 BGG). Beschliessen das Departement des Innern oder das Verwaltungsgericht die Einbürgerung, sind gemäss Art. 47 Abs. 2 BÜG-CH 2014 die Gemeinde und der Kanton zur subsidiären Verfassungsbeschwerde legitimiert.

Wie diese Darstellung zeigt, regelt das kantonale Recht Zuständigkeiten und Verfahren minutiös. Die Gemeinden entscheiden einzig über die Grösse des Einbürgerungsrates (Art. 3 Abs. 2 BRG) und seine Finanzierung (Art. 4 Abs. 2 BRG).

### 8.3 Umsetzung im Kanton Graubünden

In Graubünden erfolgte die Revision<sup>81</sup> mit dem Erlass des Bürgerrechtsgesetzes vom 31. August 2005 (KBüG)<sup>82</sup>. Es belässt den Gemeinden einen grossen Spielraum bezüglich der Ausgestaltung der Behörden. Einzureichen ist das Gesuch beim zuständigen kantonalen Amt,<sup>83</sup> das die Dokumente, den strafrechtlichen Leumund sowie die Wohnsitzvoraussetzungen prüft und das Gesuch an die zuständige Bürgergemeinde weiterleitet (Art. 13 KBüG).<sup>84</sup> Zuständig zur Erteilung, Zusicherung oder Verweigerung des Gemeindebürgerrechts ist die Bürgergemeinde. Sie darf diese Kompetenzen dem Vorstand oder einer besonderen Kommission übertragen (Art. 14 Abs. 2 KBüG). Wo es keine Bürgergemeinde gibt, übernimmt gemäss Art. 78 Abs. 3 Gemeindegesetz<sup>85</sup> die politische Gemeinde ihre Aufgaben. Der kommunale Entscheid kann an das Verwaltungsgericht (Art. 25 Abs. 2 KBüG) und danach wie in allen anderen Kantonen auch mit subsidiärer Verfassungsbeschwerde an das Bundesgericht weitergezogen werden (Art. 113 BGG).

79 Gemäss den Zahlen von Petkov/Schmid/Schumacher (2002, S. 95) für die Jahre 1991–1998 wurden an der Urne behandelte Einbürgerungsgesuche mehrheitlich abgelehnt.

80 Gesetz vom 16. Mai 1965 über die Verwaltungsrechtspflege (VRP, sGS 951.1).

81 Siehe die Botschaft der Regierung vom 17. Mai 2005: Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes des Kantons Graubünden (Heft Nr. 5 / 2005–2006), abrufbar unter: <https://www.gr.ch/DE/institutionen/parlament/botschaften/Seiten/Botschaften.aspx> (1. August 2017).

82 Bürgerrechtsgesetz des Kantons Graubünden (KBüG) vom 31. August 2005 (BR 130.100), in Kraft seit dem 1. Januar 2006.

83 Auf der Website des Amtes für Migration und Zivilrecht Graubünden finden sich ausführliche Informationen: <https://www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/djsg/afm/dienstleistungen/buergerrecht/Seiten/OrdentlicheEinbuengerungAuslaender.aspx> (1. August 2017).

84 Offenbar sprachen sich die Vernehmlassungsadressaten wegen der Ressourcen, Fachwissen, Qualität, Rechtsgleichheit und Einheitlichkeit gegen die Gesuchseinreichung bei den Bürgergemeinden und gegen Erhebungen durch die Bürgergemeinden aus: Botschaft vom 17. Mai 2005 (siehe Fn. 81) S. 479.

85 Gemeindegesetz des Kantons Graubünden vom 28. April 1974 (BR 175.050). Art. 14 Abs. 3 KBüG verweist ausdrücklich auf Art. 78 Abs. 3 Gemeindegesetz.

## 9. Unterschiede von Liechtenstein und der Schweiz nach 2003

### 9.1 Vorgaben zur Integration im Schweizer Recht

Seit der Revision vom 23. März 1990<sup>86</sup> umschreibt das Gesetz die Einbürgerungsvoraussetzung «Eignung», wobei die Aufzählung der Kriterien nicht abschliessend ist.<sup>87</sup> Die Totalrevision von 2014 klärt die Kompetenzen von Bund und Kantonen. Art. 34 Abs. 1 BÜG-CH 2014 lautet: «Wird ein Gesuch um ordentliche Einbürgerung gestellt, so prüft<sup>88</sup> die zuständige kantonale Behörde nach Vorliegen der Voraussetzungen nach Art. 9,<sup>89</sup> ob die Voraussetzungen von Art. 11 Bst. a und b erfüllt sind.»<sup>90</sup> Bei Art. 11 Bst. a handelt es sich um die erfolgreiche Integration, während Art. 11 Bst. b Vertrautheit «mit den schweizerischen Lebensverhältnissen» verlangt. Den Integrationskriterien wird mit Art. 12 BÜG-CH 2014 neu ein ganzer Artikel gewidmet.<sup>91</sup> Er hält fest, dass die Kantone weitere Integrationskriterien vorsehen können.<sup>92</sup>

Faktisch wurde die Frage, welche Argumente die Gemeinden zum Beweis der mangelnden Integration von Einbürgerungswilligen vorbringen dürfen, in den letzten Jahren in einer Vielzahl von Urteilen,<sup>93</sup> welche Personen mit unterschiedlichen Biografien (z.B. Behinderung,<sup>94</sup> finanzielle Probleme respektive Beteiligungen,<sup>95</sup> in Ausbildung,<sup>96</sup> ohne Engagement in Vereinen,<sup>97</sup> vorläufig aufgenommene Flüchtlinge<sup>98</sup>) betrafen, durch das Bundesgericht beantwortet.<sup>99</sup>

- 
- 86 AS 1991 S. 1034 ff. Art. 14 BÜG-CH lautete seither: «Vor Erteilung der Bewilligung ist zu prüfen, ob der Bewerber zur Einbürgerung geeignet ist, insbesondere ob er: a. in die schweizerischen Verhältnisse eingegliedert ist; b. mit den schweizerischen Lebensgewohnheiten, Sitten und Gebräuchen vertraut ist; c. die schweizerische Rechtsordnung beachtet; d. die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz nicht gefährdet.»
- 87 So BBl 1987 III 305 für die Version vom 23. März 1990. Welche Kriterien im Kanton Basel-Stadt angewendet und wie die Abklärungen getroffen werden, zeigt van der Meer (2013, S. 67–76). Die Praxis verschiedener Gemeinden des Kantons Aargau erforschte Cirigliano (2010).
- 88 BGE 141 I 60 Erw. 5.2 (Trimmis GR) verlangt von der Bürgergemeinde im konkreten Fall, in dem der Gesuchsteller auf Kontakte in der Nachbarschaft hingewiesen hatte, Erkundigungen. In der Befragung von Cirigliano (2010, Rz. 25, 28, 30) bezeichneten die Aargauer Gemeinden Referenzen als besonders wichtig, mussten aber eingestehen, dass sie die angegebenen Personen aus Zeitgründen häufig nicht kontaktieren.
- 89 Art. 9 BÜG-CH 2014 nennt die Voraussetzungen Niederlassungsbewilligung und Aufenthaltsdauer.
- 90 BBl 2011 S. 2830: «In diesem Sinne treffen die neuen Bestimmungen eine klare Regelung der Zuständigkeiten dort, wo eine gemeinsame Verantwortung bei den Abklärungen im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bzw. der Beachtung der Rechtsordnung besteht. Ausgangspunkt bildet die Datenhoheit über die betroffenen Bereiche.»
- 91 Art. 12 BÜG-CH 2014: Abs. 1 Eine erfolgreiche Integration zeigt sich insbesondere: a. im Beachten der öffentlichen Sicherheit und Ordnung; b. in der Respektierung der Werte der Bundesverfassung; c. in der Fähigkeit, sich im Alltag in Wort und Schrift in einer Landessprache zu verständigen; d. in der Teilnahme am Wirtschaftsleben oder am Erwerb von Bildung; und e. in der Förderung und Unterstützung der Integration der Ehefrau oder des Ehemannes, der eingetragenen Partnerin oder des eingetragenen Partners oder der minderjährigen Kinder, über welche die elterliche Sorge ausgeübt wird.»
- 92 BBl 2011 S. 2832 spricht von «weiteren Konkretisierungen». Zu den unterschiedlichen Anforderungen bezüglich Sprache, staatsbürgerlicher Kenntnisse, Finanzen und Leumund: EKM (Gestaltungsspielräume 2011, S. 57 f.).
- 93 Seit 2011 wird die Anzahl der subsidiären Verfassungsbeschwerden betreffend Bürgerrechtsangelegenheiten in den Geschäftsberichten des Bundesgerichts aufgeführt. Die Zahlen lauteten wie folgt: 2011: 14, 2012: 2, 2013: 4, 2014: 4, 2015: 7, 2016: 1.
- 94 So z. B. 139 I 169 (Amriswil TG), BGE 138 I 305 (Oberriet SG), BGE 135 I 49 (Gemeinde A., Kanton ZH).
- 95 So z. B. BGER 1D\_3/2012, Urteil vom 29. April 2013 (Riehen BS).
- 96 So z. B. BGE 136 I 309 (Wetzikon ZH).
- 97 So z. B. BGE 138 I 242 und BGE 138 I 305 (beide Oberriet SG), BGER 1D\_2/2013, Urteil vom 14. November 2013 (Schlieren ZH). Streng das Verwaltungsgericht Kanton GR, U 13 98, Urteil vom 17. Juni 2014, wo sich die Bürgergemeindeversammlung mit 5 zu 1 Stimme gegen die Einbürgerung einer Rentnerin ausgesprochen hatte wegen «fehlender Aktivitäten in lokalen Vereinen und Institutionen sowie der fehlenden bzw. äusserst seltenen Teilnahme an öffentlichen Anlässen».
- 98 BGER 1D\_3/2014, Urteil vom 11. März 2015 (Kanton GR).
- 99 Anderer Meinung ist EKM (Einbürgerung 2012, S. 9), das die Kriterien für nicht transparent hält. Bei Uebersax (2016, S. 194 ff. und S. 212 ff.) findet sich eine Urteilsübersicht.

## 9.2 Begründungspflicht im Schweizer Recht

Seit der Revision von 2007 ist die Ablehnung eines Einbürgerungsgesuches zu begründen (Art. 15b Abs. 1 BÜG-CH 2007<sup>100</sup>).<sup>101</sup> Dass eine Begründung die Gesuchstellenden «von der Richtigkeit oder zumindest Sachlichkeit des negativen Urnenentscheids überzeugen» kann,<sup>102</sup> ist zu bezweifeln, würde doch sonst das Bundesgericht nicht so häufig angerufen. Hingegen zeigen die Entscheide, dass eine Anfechtung und Überprüfung der Ermessensentscheide möglich wird.<sup>103</sup>

BGE 129 I 232 Erw. 3.3 hatte gesagt: «Gerade in solchen Fällen kann die Begründungspflicht im Sinne einer Selbstkontrolle zur Rationalisierung der Entscheidungsfindung beitragen und verhindern, dass sich die Behörde von unsachlichen Erwägungen leiten lässt (...).» BGE 129 I 232 Erw. 3.5 betonte, dass die Begründung die «Funktion der Selbstkontrolle» nur erfüllen kann, wenn sie durch das entscheidende Organ erfolgt, und zwar nicht erst nachträglich. Entsprechend müsste gefordert werden, dass alle Stimmberechtigten ihre Motive für das «Ja» oder «Nein» nennen und dann offen abstimmen.<sup>104</sup> Dem ist jedoch weder in Gemeindeversammlungen noch Gemeindeparlamenten so. Weil – wenn auch nicht von allen Stimmberechtigten – sachliche, einer Überprüfung zugängliche Argumente vorgebracht werden müssen, ist es immerhin nicht mehr möglich, dass ein Gesuch abgelehnt wird, ohne dass ein einziger negativer Punkt vorgebracht wurde.<sup>105</sup>

## 9.3 Unterschiedliche Praxis der Schweizer Gemeinden

Die Kantone dürfen den Gemeinden unterschiedlich detaillierte Vorgaben machen. BGE 138 I 305 Erw. 1.4.5 erklärte: «Zwar darf die Einbürgerungspraxis unter Respektierung der gesetzlichen Mindestvoraussetzungen gegenüber den Gesuchstellenden streng oder entgegenkommend sein, sich auf die bundesrechtlichen Mindestvoraussetzungen beschränken oder diese konkretisieren. Sie muss aber im Rahmen der Möglichkeiten, welche die Ermessenseinräumung offenlässt, rechtsgleich erfolgen.»<sup>106</sup> Das bedeutet, dass die Gemeinden im Rahmen dessen, was ihnen das kantonale Recht vorgibt, bei der Etablierung ihrer Praxis<sup>107</sup> freie Hand haben, solange sie alle Bewerberinnen und Bewerber gleich behandeln und keine willkürlichen Entscheide fällen.

Die Regierung Graubündens versuchte bei der Totalrevision von 2005, die Unterschiede zwischen den Gemeinden zu verringern:<sup>108</sup> «Die entsprechenden Erhebungen werden die Bürgergemeinden im Rahmen der Eignungsabklärung selbst vorzunehmen haben. Hierzu wird der Kanton den Bürgergemeinden durch Erlass von Richtlinien und der Abgabe von Formularen sowie anderen Hilfsmitteln soweit möglich unterstützend zur Seite

100 AS 2008 S. 5911 ff.

101 Grundsätzlich positiv gegenüber einer Begründungspflicht auch für die liechtensteinischen Gemeinden: Wanger (2012, Rz. 20 f.).

102 So BGE 129 I 232 Erw. 3.5.

103 Kritisch dazu, ob das Bundesgericht bei Entscheiden in Gemeindeversammlungen (insbesondere wenn nur kurz diskutiert und geheim abgestimmt wird) wirklich in der Lage ist zu prüfen, ob eine genügende Begründung vorliegt: Auer (2009, S. 79).

104 Auer (2009, S. 81) unterscheidet zwischen Gemeindeversammlungen, in denen nach der Diskussion geheim abgestimmt wird, und Versammlungen, in denen offen abgestimmt wird, weil in letzteren eine «gewisse soziale» Kontrolle des Abstimmungsverhaltens spielt.

105 So noch BGER 1P.736/2004, Urteil vom 5. April 2005 (Böttstein AG). In BGE 132 I 196 (Burg AG) verneinte das Bundesgericht eine rechtsgenügende Begründung, obwohl ein Stimmberechtigter sehr detailliert den angeblich fehlenden Arbeitswillen der Gesuchstellerin kritisiert hatte. In BGE 141 I 60 (Trimmis GR) hatten die Behörden die Gespräche und Abklärungen zu wenig detailliert protokolliert. Siehe auch Auer (2009, S. 74–76).

106 Seit BGE 138 I 305 sind alle Verfassungsfragen zulässig, auch die Willkür- und Rechtsgleichheitsfragen. Ausführlich hierzu Uebersax (2016, S. 186) und Diggelmann/Vogler (2013, S. 376 f.).

107 Helbling (2009, S. 861) analysiert, wie Einbürgerungskriterien im Austausch gewonnen werden.

108 Für die Wohnsitzdauer lässt Art. 11 Abs. 2 KBÜG den Gemeinden die Wahl. Es sieht lediglich eine Höchstfrist von 12 Jahren vor.

stehen. Damit soll gleichzeitig eine gewisse Einheitlichkeit der Eignungsprüfung [...] sowie eine minimale Qualitätssicherung garantiert werden.»<sup>109</sup> Ob die Bündner Gemeinden einheitlicher entscheiden als die Gemeinden anderer Kantone, ist nicht bekannt.<sup>110</sup> Überdies gibt es bis jetzt keine Untersuchung, ob<sup>111</sup> und vor allem wie sich in den einzelnen Gemeinden eine Praxis herausbildet.<sup>112</sup> Um diese Fragen beantworten zu können, müssten nicht nur die Einbürgerungszahlen vorliegen, sondern es müsste auch bekannt sein, wie viele Ausländerinnen und Ausländer mit welchen Merkmalen (wie Aufenthaltsdauer, Alter, Herkunft, Bildung, Beruf, Wunsch nach Einbürgerung<sup>113</sup>) in der Gemeinde wohnen, wie viele Gesuche abgelehnt oder zurückgestellt werden<sup>114</sup> und ob Ausländerinnen und Ausländer (von Gemeindeorganen, Parteien, Ausländervereinen etc.) korrekt informiert und zur Einbürgerung ermutigt werden.<sup>115</sup> Darüber hinaus bräuchte es soziodemografische Daten zu den Gemeinden,<sup>116</sup> damit analysiert werden kann, welche Charakteristiken einen Einfluss haben könnten.<sup>117</sup> Einen Hinweis gibt z. B. die Tatsache, dass Chur mit der 2009 gestarteten Einbürgerungskampagne «Khur – mini Stadt» sowohl schweizerische als auch ausländische Einwohnerinnen und Einwohner zur Einbürgerung motivierte,<sup>118</sup> während sich die vom

109 Botschaft vom 17. Mai 2005 (siehe Fn. 81), S. 487.

110 Graubünden zählt 112 Gemeinden. In der Datenbank mit den veröffentlichten Entscheiden des Verwaltungsgerichts finden sich für 2004–2016 lediglich 17 Urteile, wobei der Name der Bürgergemeinde oft anonymisiert wird. Für 1981–2000 erklärte Steiner massive Unterschiede zwischen der Bürgergemeinde Chur und der Bürgergemeinde Castaneda im Calancatal. Da das kantonale Bürgerrechtsgesetz bis zur Totalrevision vom 31. August 2005 keinen Wohnsitz in derjenigen Gemeinde verlangte, in der die Gesuchstellenden das Gesuch einreichten, kam bis zu ein Drittel der in Castaneda Eingebürgerten aus Chur: Steiner (2004, S. 141). Petkov/Schmid/Schumacher (2002, S. 90) zeigten die Unterschiede zwischen den St. Galler Gemeinden.

111 Damit von einer Praxis gesprochen werden kann, braucht es mehrere Gesuche. Gemäss EKM (Einbürgerungslandschaft 2012, S. 56 Anmerkung 6) wurden 1992–2010 in 686 Gemeinden weniger als 10 (ordentliche und erleichterte) Einbürgerungen registriert. In 101 von ihnen gab es überhaupt keine Einbürgerung.

112 EKM (Einbürgerungslandschaft 2012, S. 45–47) listet nur die Quoten der Einbürgerungen für die über 15'000 Einwohner zählenden Gemeinden auf. Das Statistische Amt des Kantons Zürich veröffentlicht für jede Gemeinde in der Rubrik «Bürgerrechtswechsel», wie viele Personen pro 1000 Einwohner eingebürgert werden: [http://www.statistik.zh.ch/internet/justiz\\_inneres/statistik/de/daten/gemeindeportraet\\_kanton\\_zuerich.html#a-content](http://www.statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/daten/gemeindeportraet_kanton_zuerich.html#a-content) (1. August 2017). 2015 kam es in mehreren kleineren Zürcher Gemeinden zu gar keiner Einbürgerung, während die Anzahl Einbürgerungen pro 1000 Einwohner für die sieben grössten Zürcher Städte wie folgt lautet: Zürich 9,2, Winterthur 6,4, Uster 4,8, Dübendorf 5,7, Dietikon 4,7, Wetzikon 7,2, Wädenswil 6,5. Eine Zusammenstellung der Agentur YAAY GmbH in Basel (Das Einbürgerungsgebirge der Schweiz, abrufbar unter: [http://yaay.ch/downloads/YAAY\\_Einbueringung\\_2016.pdf](http://yaay.ch/downloads/YAAY_Einbueringung_2016.pdf), 1. August 2017) nennt für alle Kantone die Anzahl Einbürgerungen pro 1000 Einwohner und pro 1000 Ausländer mit dauerhaftem Wohnsitz für das Jahr 2015. Bezüglich Einbürgerungen pro 1000 Einwohner sind die Kantone Genf (12,6), Zürich (6,7) und Waadt (6,3) an der Spitze, die Kantone Nidwalden (1,7), Obwalden (1,8) und Uri (1,9) am Ende der Tabelle. Bezüglich Einbürgerungen pro 1000 Ausländer sind die Kantone Genf (31), Jura (29,7) und Zürich (25,6) an der Spitze und Glarus (8,3), Nidwalden (12) und Appenzell Ausserrhoden (12,3) am Ende der Tabelle.

113 Vink/Prokic-Breuer/Dronkers (2013, S. 11 f.) untersuchten den Wunsch nach Einbürgerung in 16 europäischen Staaten (inklusive Schweiz). Bolzman/Fibbi/Vial (2003, S. 222) stellten grosse Unterschiede in den Einbürgerungsquoten von Kindern italienischer Familien in Basel und Genf fest.

114 Für ein Register über die eingereichten Gesuche, Ablehnungen, Verfahrenseinstellungen inklusive Gründe und Dauer: EKM (Einbürgerungslandschaft 2012, S. 55).

115 Vink/Prokic-Breuer/Dronkers (2013, S. 12) weisen nach, dass einfache Einbürgerungsverfahren die Anzahl Eingebürgerte aus «weniger entwickelten Staaten» begünstigen. Die Stadt Zürich kündigte Mitte März 2017 an, «die rund 40'000 Zürcherinnen und Zürcher ohne Schweizer Pass, die die Wohnsitzfristen erfüllen, mit einem Brief ein[zuladen], sich eingehend über die Möglichkeiten zur Einbürgerung zu informieren». 2016 erhielten in der Stadt Zürich 2752 Ausländerinnen und Ausländer das Bürgerrecht, 946 weniger als 2015.

116 Als Anregung siehe die Kantonsportraits in EKM (Gestaltungsspielräume 2011, S. 22 ff.).

117 EKM (Einbürgerungslandschaft 2012, S. 48) vermutet, dass im Kanton Zürich das Verhältnis Zentrum – Peripherie entscheidend ist, während in der Agglomeration Genf das Einkommensniveau und die Merkmale der Ausländerinnen und Ausländer eine Rolle spielen könnten.

118 Die Einbürgerungsaktion hatte Erfolg. Siehe z. B. die Zahlen in Verwaltungsgericht Kanton GR, U 12 41, Urteil vom 18. September 2012, Sachverhalt Ziff. 4. 2001 hatte die Bürgergemeinde Chur 8500 Schweizer Staatsangehörige angeschrieben, die seit mindestens 25 Jahren in der Stadt wohnten: Steiner (2004, S. 126 f.).

Verband St. Galler Ortsgemeinden 2015 angestossene Kampagne nur auf Schweizerinnen und Schweizer erstreckte.<sup>119</sup>

Unterschiedliche kantonale und kommunale Vorgaben sowie eine unterschiedliche Behandlung von Einbürgerungsgesuchen durch Gemeinden und Kantone werden von der Lehre<sup>120</sup> und zumindest einem Teil der Bevölkerung als problematisch empfunden.<sup>121</sup> Dies zeigt sich z. B. in dem für die Vorlage über die erleichterte Einbürgerung der dritten Generation<sup>122</sup> verwendeten Argument, die betreffenden Jugendlichen und jungen Erwachsenen sollten von einheitlichen Einbürgerungsbestimmungen profitieren können.<sup>123</sup>

#### 9.4 Problematik von kommunal verschiedenen Voraussetzungen

Während in Liechtenstein das Zivilstandsamt gestützt auf §§ 4b und 4c BÜG-FL Abklärungen über die Gesuchstellerinnen und -steller trifft und unklar ist, gestützt auf welche Kriterien die Stimmberechtigten der Gemeinden ihren Entscheid treffen sollen, obliegt die Prüfung der Integration in der Schweiz gemäss Art. 34 Abs. 1 BÜG-CH 2014 den Kantonen. Sie übertragen die Kompetenzen in einem grösseren Umfang an die Gemeinden.

Meines Erachtens wäre für Liechtenstein eine dahingehende Änderung, dass die Gemeinden die Integration der Einbürgerungswilligen abklären, nicht sinnvoll. Wie zur Schweiz gezeigt, führt dies dazu, dass die Gemeinden eine unterschiedliche Praxis entwickeln.<sup>124</sup> Haben sich unterschiedliche Massstäbe erst einmal etabliert, stellt sich als nächstes die Frage, wie weit die Praxis auseinandergehen darf, ohne dass eine unzulässige Ungleichbehandlung vorliegt.<sup>125</sup> Da es keine Statistik über die von den liechtensteinischen Gemeinden abgelehnten Gesuche gibt<sup>126</sup> und die Entscheide keiner Begründungspflicht unterliegen, kann nicht eruiert werden, ob die Gemeinden bereits heute unterschiedliche Massstäbe anlegen.

119 2015 wurden 3718 erwachsene und 1372 minderjährige Schweizerinnen und Schweizer in ihrer Wohngemeinde zu Ortsbürgern: Erich Aschwanden, Warum Zürcher Basler werden wollen, NZZ 8.4.2017, S. 17. Gemäss den Daten der Agentur YAAY (siehe Fn. 112) lauten die Zahlen für Graubünden: 3,2 Einbürgerungen pro 1000 Einwohner und 17,3 Einbürgerungen pro 1000 Ausländer und für den Kanton St. Gallen: 3,8 pro 1000 Einwohner und 16,2 pro 1000 Ausländer.

120 Siehe z. B. Uebersax (2016, S. 196). Kritik an dem auf die lokalen Verhältnisse ausgerichteten Konzept der Integration wird v. a. auch wegen der gestiegenen Mobilität vorgebracht, siehe z. B. Achermann/von Rütte (2015, Rn. 11). Für eine Harmonisierung EKM (Einbürgerungslandschaft 2012, S. 55): «(...) denn nur so haben alle ausländischen Staatsangehörigen bezüglich der Einbürgerung die gleichen Rechte, unabhängig davon, in welcher Gemeinde und welchem Kanton sie wohnen.» EKM (Einbürgerung 2012, S. 9) fordert die Reduktion auf ein einstufiges Verfahren.

121 Dies zeigen verschiedene Medienberichte: Frau aus Kenia, die ihr Gesuch einen Tag vor der Gemeindeversammlung von Escholzmatt-Marbach LU zurückzog, weil ihr in einem Flugblatt der SVP ein Alkoholproblem und Prostitution vorgeworfen wurden: Ismail Osman, Wegen Flugblatt: Frau gibt auf, Luzerner Zeitung Online, 2.12.2016. Niederländerin, die im November 2015 zum zweiten Mal in Gipf-Oberfrick AG nicht eingebürgert wurde, unter anderem weil sie sich über Kuhglocken und Kirchenglockengeläut beschwert hatte und als militante Tierschützerin bekannt war: Michèle Binswanger, Der Schreck von Gipf-Oberfrick, Tages-Anzeiger online, 9.1.2017. ETH-Professor, der sich Ende 2014 in Einsiedeln SZ einbürgern wollte, und über den verschiedene Schweizer Medien berichteten: Botschaft des Bezirksrats Einsiedeln an die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger des Bezirks Einsiedeln. Berichte und Anträge zu den Sachvorlagen und Einbürgerungen (Bezirksgemeinde vom 13. Oktober 2014), S. 17 f., abrufbar unter: [http://www.einsiedeln.ch/libraries.files/Botschaft\\_Bezirksgemeinde\\_13\\_Oktober\\_2014.pdf](http://www.einsiedeln.ch/libraries.files/Botschaft_Bezirksgemeinde_13_Oktober_2014.pdf) (1. August 2017).

122 Siehe Kapitel 1 und Fn. 8.

123 Darauf weist auch von Rütte (2017, Rz. 24, 27 und 32) hin. Auffällig ist, dass der Bundesrat im sogenannten Abstimmungsbüchlein zur Abstimmung vom 12. Februar 2017 (S. 11) nicht auf die Unterschiede eingeht, sondern lediglich ausführt: «Das erleichterte Einbürgerungsverfahren ist einfacher, dauert deutlich weniger lang und kostet weniger. Zudem hat es sich bewährt: Bereits seit Jahren werden Ehepartnerinnen und -partner von Schweizer Staatsangehörigen nach diesem Verfahren eingebürgert.»

124 Unterschiedliche Anforderungen werden nicht nur von Einbürgerungswilligen thematisiert, sondern auch von Gemeinden, die anderen vorwerfen, sie seien zu lasch: Cirigliano (2010, Rz. 37).

125 Diese Frage ist für die Schweiz noch unbeantwortet. Sie wird insbesondere von Diggelmann/Vogler (2013, S. 358 und S. 376) und Gutzwiller gestellt. Gutzwiller (2008, S. 284 f.) spricht sich tendenziell für eine Vereinheitlichung aus.

126 Amt für Statistik (2016, S. 12–14) nennt nur die Anzahl der erfolgreichen Gesuche pro Gemeinde sowie Geschlecht und vormalige Staatsangehörigkeit der Gesuchstellenden. Sochin D'Elia (2019, S. 74) nennt für die

Dass der Gesetzgeber Vorbehalte gegen eine unbeschränkte Autonomie der Gemeinden hat, zeigt sich darin, dass sowohl in Liechtenstein<sup>127</sup> als auch in der Schweiz für immer mehr Konstellationen und damit auf immer mehr einbürgerungswillige Ausländerinnen und Ausländer das erleichterte Verfahren zur Anwendung gelangt<sup>128</sup> respektive verlangt wird.<sup>129</sup> Für dieses trägt das Land respektive der Bund die Hauptverantwortung.<sup>130</sup> Diese Entwicklung scheint unumkehrbar.

Umso mehr bedarf es einer überzeugenden Begründung, wenn Personen, die auf das ordentliche Einbürgerungsverfahren verwiesen sind, von ihrer Gemeinde abgelehnt werden. Dies gilt für Liechtenstein in besonderem Masse. Indem Liechtenstein in Art. 6 AuG<sup>131</sup> die Integration für alle rechtmässig und längerfristig anwesenden Ausländerinnen und Ausländer zum Ziel erklärt und Sprachkenntnisse und Kenntnisse in Staatskunde bereits für die Niederlassung voraussetzt (Art. 27 Abs. 3 Bst. b AuG), zeigt das Land das Bestreben, sie nicht zu lange im Ungewissen darüber zu lassen, was von ihnen erwartet wird. Desto weniger sollte ihrem Einbürgerungsgesuch im Wege stehen. Zu erwähnen ist überdies, dass Art. 6 Abs. 3 AuG neben dem Willen und dem Bemühen der Ausländerinnen und Ausländer «zur Eingliederung in die Gesellschaft» die «Offenheit der liechtensteinischen Bevölkerung» ausdrücklich als zweite Voraussetzung für das Gelingen von Integration bezeichnet.

### 9.5 Anregungen für eine weitere Prüfung

Wie Untersuchungen aus der Schweiz<sup>132</sup> und Deutschland<sup>133</sup> nahelegen, haben eingebürgerte Migrantinnen und Migranten auf dem Arbeitsmarkt grössere Chancen als ihre nicht eingebürgerten Landsleute.<sup>134</sup> Ausländerinnen und Ausländer, welche die Voraussetzungen erfüllen, zur Einbürgerung aufzufordern, könnte demnach eine sinnvolle Strategie sein. Für Liechtenstein gilt dies insbesondere auch deshalb, weil liechtensteinische Staatsangehörige freien Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt haben,<sup>135</sup> während in Liechtenstein wohnhafte Ausländerinnen und Ausländer ohne Staatsangehörigkeit eines EU/EWR-Staates nicht vom

---

Jahre 2012 bis 2016 eine Erfolgsquote zwischen 58,9% und 63,6%, wobei lediglich 2 von 33 Frauen abgelehnt wurden, aber 12 von 38 Männern. Schiess Rütimann, Kommentar zu Art. 30 LV Kapitel V.C Fn. 132 trägt Beispiele für abgelehnte Gesuche aus den Jahren 2000 bis 2015 aus Balzers, Eschen, Schaan und Triesen zusammen.

127 Insbesondere längerfristiger Wohnsitz (§ 5a BüG-FL) und Staatenlosigkeit (§ 5b BüG-FL), beide eingefügt mit LGBL 2008 Nr. 306. Ausführlicher: Schiess Rütimann, Kommentar zu Art. 30 LV Kapitel III.B.

128 Siehe die Abstimmung vom 12. Februar 2017 über die erleichterte Einbürgerung von Personen der dritten Ausländergeneration.

129 Siehe die Parlamentarische Initiative «Gleichstellung der eingetragenen Partnerschaft und der Ehe im Einbürgerungsverfahren» (Geschäft 13.418 etc.), BBl 2016 41 ff., im National- und Ständerat am 16. Dezember 2016 respektive 26. September 2016 für voraussichtlich mehr als ein Jahr ausgesetzt bis die parlamentarische Initiative «Ehe für alle» (Geschäft 13.468) behandelt worden ist. Zu den Kompetenzen des Bundes zur Regelung der Einbürgerung von Ausländern in einer eingetragenen Partnerschaft: Ziegler (2015). Ausführlich zum «zunehmenden Zugriff des Bundes»: Diggelmann/Vogler (2013, S. 355 ff.).

130 Überdies wird der betreffende Entscheid nicht an der Urne oder in einer Versammlung gefällt. Kritisch gegenüber der Entscheidungskompetenz der Stimmberechtigten ist insbesondere Auer (2009, S. 85 f.), haben doch die Stimmberechtigten wegen der Stimmfreiheit grundsätzlich das Recht, willkürlich zu entscheiden.

131 Gesetz vom 17. September 2008 über die Ausländer (AuG, LGBL 2008 Nr. 311 LR 152.20).

132 Hainmueller/Hangartner/Pietrantuono (2015 und 2017) konnten die positive politische und soziale Integration der Eingebürgerten aufzeigen. Steinhardt/Wedemeier (2012) stellten fest, dass im Ausland geborene, unterdessen eingebürgerte Personen bessere berufliche Positionen innehaben als im Ausland geborene, nicht eingebürgerte. Da sie zusätzlich über höhere Bildungsabschlüsse verfügen, können die Autoren keine Aussage über eine direkte Kausalität zwischen Einbürgerung und beruflichem Erfolg machen.

133 Steinhardt (2012, S. 815) kann für Deutschland beweisen, dass die Einbürgerung vor allem für Männer aus Staaten ohne uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt einen Vorteil generiert.

134 Gemäss Mey (2016, S. 340 und S. 345) gehen junge Ausländerinnen und Ausländer davon aus, mit dem Schweizer Pass leichter eine Stelle zu finden.

135 Abkommen zur Änderung des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation vom 21. Juni 2001 (SR 0.632.31) mit dem im Anhang K untergebrachten Protokoll betreffend den freien Personenverkehr zwischen der Schweiz und Liechtenstein.

Freizügigkeitsabkommen<sup>136</sup> profitieren und nur in seltenen Fällen eine Arbeitsbewilligung für die Schweiz erhalten.<sup>137</sup>

Was ein ablehnender Entscheid bei den Betroffenen bewirkt, wurde bisher weder in Liechtenstein noch in der Schweiz untersucht.<sup>138</sup> Interessant wäre meines Erachtens auch, wie sich eine Ablehnung auf Familienmitglieder, Freunde oder Bekannte auswirkt. Diese Frage stellt sich umso mehr, wenn sich mehrere Mitglieder einer Familie gleichzeitig um die Einbürgerung bewerben und nicht alle Gesuche gutgeheissen werden.<sup>139</sup> Während abgelehnte Gesuchstellende bei Gelegenheit in eine (grössere) Schweizer Ortschaft ziehen, die nicht durch Ablehnungen aufgefallen ist, und dort nach spätestens fünf Jahren ein neues Gesuch stellen können,<sup>140</sup> bleibt Betroffenen in Liechtenstein mangels erkennbarer Unterschiede der Praxis der Gemeinden nichts anderes übrig, als nach ein paar Jahren erneut ein Gesuch zu stellen<sup>141</sup> oder die dreissigjährige Frist für die erleichterte Einbürgerung aufgrund längerfristigen Wohnsitzes abzuwarten.

### Literaturverzeichnis

- Achermann, Alberto/von Rütte, Barbara (2015): Kommentar zu Art. 37 BV. In: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney (Hg.): Bundesverfassung. Basler Kommentar. Basel: Helbing Lichtenhahn, S. 771–777.
- Amt für Statistik (2016): Einbürgerungsstatistik 2015. Vaduz, abrufbar unter: <http://www.llv.li/#/115417/einburgerungsstatistik>.
- Auer, Andreas (2009): Einbürgerungen durch Gemeindeversammlungen: Um- und Holzwege der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 110 (2009), S. 69–91.
- Bolzmann, Claudio/Fibbi, Rosita/Vial, Marie (2003): *Secondas – Secondos. Le processus d'intégration des jeunes adultes de la migration espagnole et italienne en Suisse*. Zürich: Seismo.

- 
- 136 Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR 0.142.112.681).
- 137 Für sogenannte Drittausländer gilt das Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG, SR 142.20) mit dem in Art. 21 AuG verankerten Inländervorrang.
- 138 Gemäss Mey (2016, S. 335) gibt es «kaum vertiefte Kenntnisse zur Genese individueller Einbürgerungsentscheide, die es erlauben würden, diese als Resultat des Zusammenspiels von politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen, sozialer Lage und dem Handeln individueller Akteure beschreiben und verstehen zu können.» Frauenfelder (2007) befragte in Genf geborene Menschen unter anderem nach Gründen für oder gegen eine Einbürgerung und was der positive oder negative Entscheid bei ihnen bewirkte. Das Fehlen von Untersuchungen beklagt auch EKM (Einbürgerungslandschaft 2012, S. 55).
- 139 In BGE 141 I 60 (Trimmis GR) wird die Tochter, nicht aber der Vater eingebürgert. In BGE 138 I 242 (Oberriet SG) sprechen sich Verwaltungs- und Bundesgericht für die Einbürgerung der Mutter aus, in BGE 138 I 305 (Oberriet SG) sind sämtliche Instanzen gegen die Einbürgerung des Sohnes. In BGE 132 I 196 (Burg AG) werden die beiden Kinder, nicht aber die Mutter eingebürgert. In der Abstimmung der Gemeinde Schaan vom 18. September 2016 wurde von zwei Schwestern nur eine eingebürgert. Gültige Stimmen für die eine: 1101, absolutes Mehr 551, Ja-Stimmen 551, Nein-Stimmen 550. Gültige Stimmen für die andere: 1102, absolutes Mehr 552, Ja-Stimmen 551, Nein-Stimmen 551.
- 140 Gemäss Art. 18 BüG CH-2014 sieht die kantonale Gesetzgebung «eine Mindestaufenthaltsdauer von zwei bis fünf Jahren vor.» Zieht ein abgelehnter Bewerber um, kann er also frühestens nach zwei und spätestens nach fünf Jahren am neuen Wohnort ein Gesuch einreichen.
- 141 Während die Gesuche einer grösseren tibetischen Familie in Balzers am 17. Juni 2007 angenommen worden waren, lehnten die Gemeindebürgerinnen und -bürger von Balzers am 27. Januar 2008 die Gesuche weiterer Tibeterinnen und Tibeter ab. Unterdessen gehören Tibeterinnen und Tibeter zu den Gesuchstellenden mit den grössten Chancen auf Einbürgerung: Sochin D'Elia (2019, S. 73). Wie das Beispiel mehrerer in Liechtenstein geborener Fussballspieler mit Pass aus Bosnien-Herzegowina zeigt, kann ein zweites Gesuch nach zwei, drei Jahren durchaus Erfolg haben.

- Bussjäger, Peter (2014): Stellungnahme zum Postulat betreffend die Bedeutung und Sinnhaftigkeit des Gemeindebürgerrechts. BERN, abrufbar unter: [http://www.liechtenstein-institut.li/de-ch/publikationen/publikation.aspx?shmid=414&shact=495356668&shmiid=\\_sls\\_ssJI6n0GBc\\_eql\\_](http://www.liechtenstein-institut.li/de-ch/publikationen/publikation.aspx?shmid=414&shact=495356668&shmiid=_sls_ssJI6n0GBc_eql_).
- Cirigliano, Luca (2010): Wie Integration gemessen wird: Eine rechtssoziologische Untersuchung zur Integrationsüberprüfung im kantonalen Einbürgerungsverfahren am Beispiel des Aargaus. In: Jusletter vom 4. Oktober 2010.
- Diggelmann, Oliver/Vogler, Annina (2013): «... geeignet und würdig ...». Der Zugriff des Bundes auf Staatsbürgerschaft und Einbürgerung. In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR) 132 (2013) I, S. 355–380.
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM (2012): Einbürgerung. Vorschläge und Empfehlungen für ein zeitgemässes Bürgerrecht. Bern, abrufbar unter: [http://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/dokumentation/empfehlungen/empfe\\_einbuerg.pdf](http://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/dokumentation/empfehlungen/empfe_einbuerg.pdf).
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM (Autor und Autorin: Wanner, Philippe/Steiner, Ilka) (2012): Einbürgerungslandschaft Schweiz. Entwicklungen 1992–2010. Bern, abrufbar unter: [https://www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/mat\\_einbuerg\\_d.pdf](https://www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/mat_einbuerg_d.pdf).
- Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM (Autorinnen und Autoren: Wichmann, Nicole/Hermann, Michael/D'Amato, Gianni/Efionayi-Mäder, Denise/Fibbi, Rosita/Menet, Joanna/Ruedin, Didier) (2011): Gestaltungsspielräume im Föderalismus: Die Migrationspolitik in den Kantonen. Bern, abrufbar unter: [https://www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/mat\\_foederalismus\\_d.pdf](https://www.ekm.admin.ch/dam/data/ekm/dokumentation/materialien/mat_foederalismus_d.pdf).
- Eidgenössische Kommission gegen Rassismus (Autorin und Autor: Steiner, Pascale/Wicker, Hans-Rudolf) (2000): Einbürgerungen auf der Ebene der Gemeinden. Bern.
- Frauenfelder, Arnaud (2007): Les paradoxes de la naturalisation. Enquête auprès de jeunes issus de l'immigration. Paris: L'Harmattan.
- Gutzwiller, Céline (2008): Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse. Genf: Schulthess.
- Hainmueller, Jens/Hangartner, Dominik (2015): Does Direct Democracy Hurt Immigrant Minorities? Evidence from Naturalization Decisions in Switzerland. Wird publiziert in *American Journal of Political Science*, abrufbar unter: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2022064](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2022064).
- Hainmueller, Jens/Hangartner, Dominik (2013): Who gets a Swiss Passport? A Natural Experiment in Immigrant Discrimination. In: *American Political Science Review* Vol. 107 (2013), No. 1, S. 159–187.
- Hainmueller, Jens/Hangartner, Dominik/Pierrantuono, Giuseppe (2017): Catalyst or Crown: Does Naturalization Promote the Long-Term Social Integration of Immigrants? In: *American Political Science Review*, Published online: 14 February 2017, pp. 1-21, abrufbar unter: [https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/F46D864B22AD8C71D5ED1B0DE2FFB4CA/S0003055416000745a.pdf/catalyst\\_or\\_crown\\_does\\_naturalization\\_promote\\_the\\_longterm\\_social\\_integration\\_of\\_immigrants.pdf](https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/F46D864B22AD8C71D5ED1B0DE2FFB4CA/S0003055416000745a.pdf/catalyst_or_crown_does_naturalization_promote_the_longterm_social_integration_of_immigrants.pdf).
- Hainmueller, Jens/Hangartner, Dominik/Pierrantuono, Giuseppe (2015): Naturalization fosters the long-term political integration of immigrants. In: *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America PNAS* Vol. 112 (2015), No. 41, S. 12651–12656.
- Helbling, Marc (2009): Social influence networks and understanding of citizenship. In: *Ethnic and Racial Studies* Vol. 32 (2009) No. 5, S. 844–863.

- Mey, Eva (2016): Junge Menschen sprechen über die Einbürgerung: gesellschaftliche Positionierung und formale Staatsbürgerschaft im Übergang ins Erwachsenenalter, *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie (SJS)* 42 (2), 2016, S. 333–353, abrufbar unter: <https://www.degruyter.com/view/j/sjs.2016.42.issue-2/sjs-2016-0015/sjs-2016-0015.xml>.
- Petkov, Damir/Schmid, Florian/Schumacher, Sandra (2002): Einbürgerungen im Kanton St. Gallen von 1998 bis 2000. Eine quantitative Untersuchung. In: Ulrich Klöti/Walter Schenkel (Hg.): *Föderalismus im Zeichen von Globalisierung, Solidarität und Integration. Ergebnisse eines Forschungsseminars*, Zürich: Institut für Politikwissenschaft, S. 67–103.
- Raselli, Niccolò (2011), Die Einbürgerung zwischen Politik und Justiz – unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesgerichts, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl)* 112 (2011), S. 577–601.
- Schiess Rütimann, Patricia M. (2016): Art. 30 LV. In: Liechtenstein-Institut (Hg.): *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar. Benden 2016, verfassung.li* (Stand: 15. Dezember 2015).
- Sochin D'Elia, Martina (2019): Ist das liechtensteinische Gemeindebürgerrecht noch zeitgemäss? In: Liechtenstein-Institut (Hg.): *Gemeinden – Geschichte, Entwicklung, Bedeutung. Beiträge Liechtenstein-Institut 45/2019*, S. 61–81.
- Sochin D'Elia, Martina (2014): Das liechtensteinische Bürgerrecht in Geschichte und Gegenwart. Benden: Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut 45, doi: 10.13091/li-ap-45.
- Steiner, Pascale (2004): Ökonomie und Bürgerrecht – eine Spurensuche. Die Bedeutung der Einbürgerung in Castaneda und Chur. In: Pascale Steiner/Hans-Rudolf Wicker (Hg.): *Paradoxien im Bürgerrecht. Sozialwissenschaftliche Studien zur Einbürgerungspraxis in Schweizer Gemeinden*. Zürich: Seismo, S. 121–152.
- Steinhardt, Max Friedrich (2012): Does citizenship matter? The economic impact of naturalizations in Germany. In: *Labour Economics* 19 (2012) S. 813–823.
- Steinhardt, Max Friedrich/Wedemeier, Jan (2012): The Labor Market Performance of Naturalized Immigrants in Switzerland – New Findings from the Swiss Labor Force Survey. In: *Journal of International Migration and Integration* 13 (2012) S. 223–242.
- Uebersax, Peter (2016): Das Bundesgericht und das Bürgerrechtsgesetz, mit einem Blick auf das neue Recht. In: *Basler Juristische Mitteilungen (BJM)* 2016, S. 169–216.
- van der Meer, Jens (2013): Die ordentliche Einbürgerung von ausländischen Bürgerrechtsbewerbenden im Kanton Basel-Stadt, *Basler Juristische Mitteilungen (BJM)* 2013, S. 57–78.
- Vink, Maarten Peter/Prokic-Breuer, Tijana/Dronkers, Jaap (2013): Immigrant Naturalization in the Context of Institutional Diversity: Policy matters, but to Whom? In: *International Migration* (Hg. International Organization for Migration IOM) Vol. 51 (2013) No. 5, abrufbar unter: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/imig.12106/epdf>.
- von Rütte, Barbara (2017): Die erleichterte Einbürgerung für Jugendliche der dritten Generation. Eine rechtliche Einordnung des neuen Einbürgerungstatbestandes. In: *Jusletter* vom 20. März 2017.
- Wanger, Ralph (2012): Staatsangehörigkeit. In: Andreas Kley/Klaus A. Vallender (Hg.): *Grundrechtspraxis in Liechtenstein* (Liechtenstein Politische Schriften 52), S. 621–635. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, abrufbar unter: <http://www.eliechtensteinensia.li/LPS/2012/52/Staatsangehoerigkeit.html>.
- Ziegler, Andreas R. (2015): Hat der Bund die Kompetenz, die erleichterte Einbürgerung aufgrund einer eingetragenen Partnerschaft zu regeln? In: *Jusletter* vom 13. April 2015.



# LIECHTENSTEINS GEMEINDE- UND LANDESFINANZEN

## UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG VON STEUERWETTBEWERB UND GEMEINDEAUTONOMIE

Andreas Brunhart

### *Abstract*

Der vorliegende Beitrag widmet sich den beiden Themen Steuerwettbewerb und Gemeindeautonomie. Zunächst wird die finanzielle Entwicklung der liechtensteinischen Gemeinden dargestellt (vor allem im Vergleich zu den Landesfinanzen), bevor dann die Vor- und Nachteile von Steuerwettbewerb und von Föderalismus (Autonomie auf subnationaler Ebene) aus der ökonomischen Theorie diskutiert werden. Daraus werden – auch unter Berücksichtigung von Ergebnissen aktueller empirischer Untersuchungen – Implikationen für Liechtenstein abgeleitet.

Auch wenn fiskalischer Wettbewerb einige Vorteile mit sich bringt, sollte der Forderung nach Ausbau des Steuerwettbewerbs zwischen Liechtensteins Gemeinden trotzdem mit Vorsicht begegnet werden, wie der Beitrag zeigt. Viele Nachteile des Steuerwettbewerbs fallen nämlich gerade in Liechtenstein stark ins Gewicht. Dies heisst aber nicht, dass die liechtensteinische Gemeindeautonomie generell in Frage zu stellen ist – weder in fiskalischer Hinsicht noch wenn es um die Diskussion einer allfälligen Fusion von Gemeinden geht.

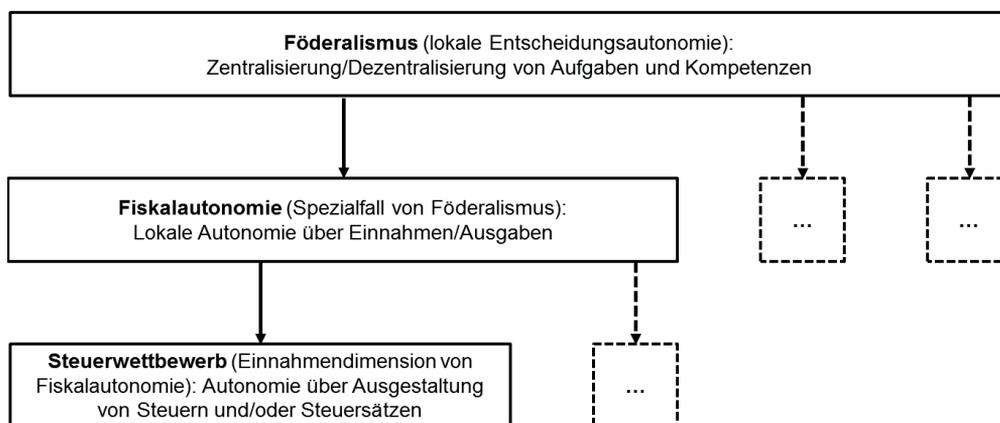
### *Dank*

Der Autor möchte sich für hilfreiche Kommentare zum Manuskript bei Prof. Martin Kocher (Institut für Höhere Studien, Wien), Prof. Kersten Kellermann (Technische Hochschule Deggendorf), Dr. Carsten Schlag (Konjunkturforschungsstelle Vierländereck), Dr. Wilfried Marxer (Liechtenstein-Institut) und Ruth Allgäuer (Liechtenstein-Institut) bedanken. Zudem dankt der Autor Thomas Lorenz (Stiftung Zukunft.li) für Datenzusammenarbeit und Mario Schädler (Amt für Statistik) für Datenlieferungen.

## 1. Vorbemerkungen

Das Ausmass des Ausbaus von föderalistischer Struktur und Institutionen bestimmt, wie zentral oder dezentral öffentliche Aufgaben wahrgenommen werden. In einem föderalistischen System ist die Autonomie der lokalen Gebietskörperschaften höher als in einem Zentralstaat. Durch Gemeindefusionen beispielsweise reduziert sich zwar nicht die Autonomie der Gemeinden gegenüber dem Zentralstaat, die Autonomie der Bürgerinnen und Bürger der betreffenden fusionierten Gemeinden nimmt aber trotzdem unmittelbar ab. Eine mögliche Ausprägung von lokaler, dezentraler Autonomie liegt im Bereich der Ausgaben-/Einnahmenautonomie von Gemeinden/Städten oder Bundesländern/Kantonen gegenüber dem übergeordneten Zentralstaat. Natürlich gibt es neben der gerade genannten fiskalischen Autonomie auch andere Formen der Autonomie einer Gebietskörperschaft (diese sind in Abbildung 1 mit gepunkteten Kästchen dargestellt).

Abbildung 1: Schematische Darstellung und Abgrenzung verwendeter Föderalismus-Begriffe



Quelle: Eigene Darstellung.

Eine wichtige Dimension der Einnahmenautonomie stellt der Steuerwettbewerb dar. Dieser findet in Liechtenstein in erste Linie über den von den Gemeinden autonom festgelegten Gemeindesteuerzuschlag (150% bis 250%) auf die vom Land erhobene Vermögens- und Erwerbssteuer statt (andere Formen von fiskalischer Autonomie werden in Kapitel 3 besprochen). Einnahmenautonomie ist meist verbunden mit Ausgabenautonomie. Bei einer Übereinstimmung der beiden spricht man von fiskalischer Äquivalenz und institutioneller Kongruenz: Die Entscheider sind gleichzeitig Nutzer und Zahler (vgl. Gantner und Eibl 1999, S. 40–41; Blankart 2017, S. 434).

Die sehr gute finanzielle Situation der liechtensteinischen Gemeinden – sie zeigt sich vor allem in den wiederholt hohen Überschüssen von Vaduz und teilweise auch Schaan – gibt gerade auch in Anbetracht der Sparpakete des Landes in den letzten Jahren Anlass zu Diskussionen. Nachdem es einige Anpassungen in den Finanzströmen zwischen Land und Gemeinden gegeben hatte – zum Beispiel beim Mindestfinanzbedarf des Finanzausgleichs oder beim Gemeindeanteil der Ertragssteuer –, wurden in der öffentlichen Diskussion öfters weitere Reformen angemahnt: einerseits bei der methodischen Ausgestaltung des Finanzausgleichs, andererseits durch eine Erhöhung des Gemeindesteuerwettbewerbs, vor allem durch die Lockerung der zulässigen Untergrenze des Gemeindesteuerzuschlags auf

Vermögens- und Erwerbsteuern. Trotz der guten Finanzsituation der Gemeinden flackert interessanterweise auch immer wieder einmal die Frage auf, ob einzelne liechtensteinische Gemeinden nicht besser fusionieren sollten.

Der vorliegende Beitrag widmet sich den beiden Themen Steuerwettbewerb und Gemeindeautonomie und möchte damit einen Beitrag leisten einerseits zur Frage, ob in Liechtenstein mehr Steuerwettbewerb zwischen den Gemeinden ermöglicht werden soll, und andererseits, ob Gemeindefusionen ökonomisch von Vorteil wären. Um eine Untersuchung dieser Fragen für Liechtenstein besser zu fundieren, soll zunächst in Kapitel 2 die finanzielle Situation der liechtensteinischen Gemeinden und deren Entwicklung dargestellt werden, vor allem im Vergleich zu den Landesfinanzen. Im 3. Kapitel werden die Vor- und Nachteile von (Gemeinde-)Steuerwettbewerb aus der ökonomischen Theorie dargestellt, bevor daraus – auch unter Berücksichtigung der Ergebnisse aktueller empirischer Untersuchungen zum Thema – Implikationen für den Gemeindesteuerwettbewerb in Liechtenstein abgeleitet werden. Auf analoge Weise wird im darauffolgenden 4. Kapitel vorgegangen, dann bezüglich Föderalismus im weiteren Sinne (Zentralisierung/Dezentralisierung) und konkret angewandt bezüglich der generellen ökonomischen Beurteilung von Gemeindeautonomie und Gemeindefusionen in Liechtenstein. Der anschliessende Schlussteil soll die Ergebnisse zusammenfassend einordnen und einen Ausblick auf weiteren Forschungsbedarf in diesem Themenfeld geben.

Der vorliegende Sammelbandbeitrag stellt eine aktualisierte und stark erweiterte Fassung eines Vortrages vom 22. November 2016 in Schaan im Rahmen einer Vortragsreihe des Liechtenstein-Instituts («Gemeinden – Geschichte, Entwicklung, Bedeutung») dar. Der für die folgende Analyse ebenfalls relevante liechtensteinische Finanzausgleich wird hier zwar sporadisch angesprochen (und im Anhang kurz dargestellt), vor allem im Zusammenhang mit dem Gemeindesteuerwettbewerb. Er wird aber nicht tiefergehend diskutiert, weil dieser Thema des zweiten Vortrags, gehalten von Thomas Lorenz (Lorenz 2016), an derselben Veranstaltung war und in der dort präsentierten Studie der Stiftung Zukunft.li (Eisenhut und Lorenz 2016) zur Neugestaltung des Finanzausgleichs ausführlich thematisiert wird.

Auch die interessante Diskussion und Forschungsliteratur über die Wirkung von direktdemokratischen Elementen auf die öffentlichen Ausgaben, den Steuerwettbewerb und die Gemeindegrösse wird hier ausgeklammert.<sup>1</sup> Die Argumentation der potenziellen Vorteile dieses höheren Ausmasses an politischer Partizipation ist mit der Analyse von Fiskalautonomie und genereller Autonomie subsidiärer Gebietskörperschaften (Kantone, Gemeinden) aber verwandt.

## **2. Die Entwicklung der Gemeindefinanzen im Vergleich zu den Landesfinanzen**

In den letzten Jahren waren die liechtensteinischen Landes- und Gemeindefinanzen immer wieder Bestandteil öffentlicher und politischer Diskussionen. Die grossen Überschüsse und Reserven der Gemeinden im Kontrast zu den Sparanstrengungen und sich zu reduzieren beginnenden Vermögen des Landes waren dabei meist der Anstoss dafür und liessen Diskussionen um den Finanzausgleich, den Steuerwettbewerb oder die Aufteilung öffentlicher Aufgaben und die damit verbundene Abgrenzung der Ausgaben- und Einnahmenhoheit (oder -kompetenz) zwischen Land und Gemeinden aufkeimen. Wie bereits in der Einleitung argumentiert, ist die Finanzsituation der elf liechtensteinischen Gemeinden relevant im Zusammenhang mit der Debatte um Steuerwettbewerb und Gemeindeautonomie im All-

<sup>1</sup> Siehe hierzu zum Beispiel Feld und Kirchgässner (2007).

gemeinen, weswegen in diesem Kapitel nun die finanzielle Situation der Gemeinde- und der Landesebene Liechtensteins grob skizziert wird.<sup>2</sup>

## 2.1 Ausgaben und Einnahmen

Zunächst soll die Entwicklung von Ausgaben und Einnahmen des Landes und der Gemeinden betrachtet werden. Die laufenden und investiven Aufwendungen (inklusive Abschreibungen) der Gemeinden betragen im Jahresdurchschnitt von 2010 bis 2016 zusammen etwa 264 Mio. CHF, gegenüber 874 Mio. CHF Aufwendungen des Landes. Während auf beiden Staatsebenen der Personalaufwand natürlich eine grosse Rolle spielt, fallen beim Land vor allem die Beiträge/Zuweisungen ins Gewicht, davon vor allem die Zuweisungen des Landes an die Gemeinden (siehe dazu auch Anhang). Die Bruttoinvestitionen machen etwa 33% der Gemeindeausgaben aus, beim Land sind dies lediglich 7%. Die gesamten Aufwendungen (ohne Abschreibungen auf Verwaltungsvermögen) haben sich sowohl bei Gemeinden wie auch beim Land von 1976 bis 2016 in etwa vervierfacht, preisbereinigt (mit dem schweizerischen Landesindex der Konsumentenpreise) etwa verdoppelt. Die investiven Ausgaben des Landes sind seit 2003 in der Tendenz aber stärker rückläufig als bei den Gemeinden. Die Landesinvestitionen lagen 2016 bei etwa 40 Millionen Franken und damit sogar unter dem nominalen Niveau von 1976, nachdem die Investitionshöhe des Landes bis 2003 noch kontinuierlich auf mehr als das Doppelte gegenüber 1976 angestiegen war.

Die Einnahmen des Landes (972 Mio. CHF) sind im Jahresdurchschnitt 2010 bis 2016 etwa dreimal so hoch wie jene der Gemeinden (316 Mio. CHF). Sowohl bei den Gemeinden als auch beim Land sind die Steuern und Abgaben die wichtigste Einnahmequelle. Auf beiden Staatsebenen fallen aber auch die Vermögenserträge ins Gewicht und speziell für die Gemeinden die vertikalen Finanzausgleichszahlungen. Die gesamten Einnahmen (laufende Rechnung, Vermögenserträge, Einnahmen Investitionsrechnung) des Landes und der Gemeinden sind seit 1976 in vergleichbarem Ausmass gestiegen, wenn auch etwas stärker bei den Gemeinden. Die Einnahmen der Gemeinden waren 2016 nominal etwa viereinhalb Mal so hoch wie 1976, preisbereinigt haben sie sich also etwas mehr als verdoppelt. Beim Land waren sie nominal etwa vier Mal so hoch wie 1976. Die Finanzerträge des Landes haben für eine generell höhere Einnahmenvolatilität verglichen mit den Gemeinden gesorgt.

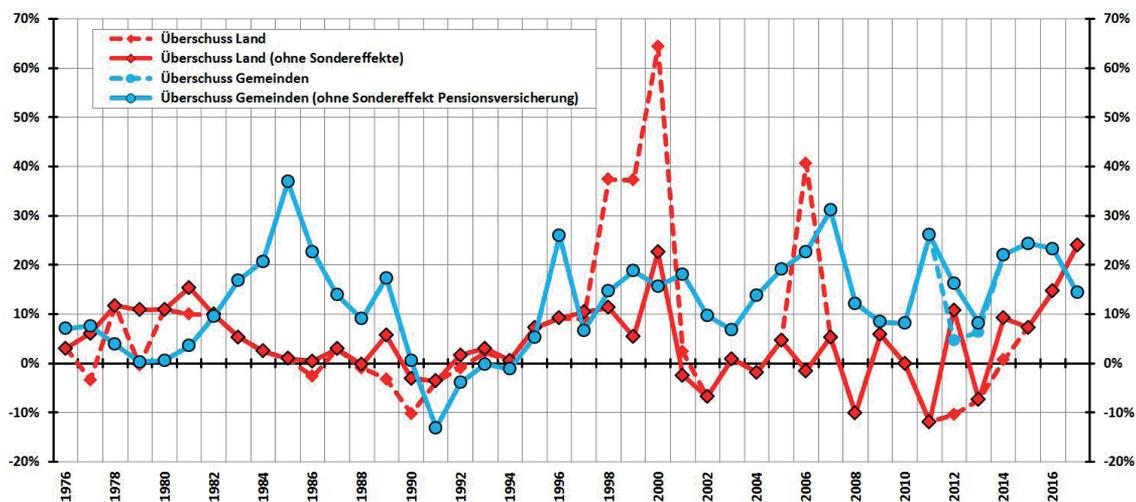
Bis 1996 war der vertikale Finanzausgleich<sup>3</sup> an die Gemeinden direkt an die Landessteuereinnahmen gebunden. Danach wurde zwar die finanzielle Situation der jeweiligen Gemeinden berücksichtigt, die Einnahmen der Gemeinden waren bis 2007 aber trotzdem stärker an die Landeseinnahmen gekoppelt als heute (vgl. Lorenz 2016). Seit dem Finanzausgleichsgesetz von 2007 ist nur noch der Finanzbedarf der Gemeinden entscheidend (siehe Anhang für eine Skizzierung der Finanzzuweisungen an die Gemeinden und den vertikalen Finanzausgleich).

2 Ausführlichere Analysen der öffentlichen Finanzen Liechtensteins sind im weiteren Verlauf des Forschungsprojektes des Liechtenstein-Instituts zu diesem Thema geplant. Für frühere Analysen zu Liechtensteins Landes- und/oder Gemeindefinanzen siehe Eisenhut und Lorenz (2016), Kellermann und Schlag (2012), Heeb (2011), Kocher (2002), Gantner und Eibl (1999), Heeb (1998). Weitere Daten zu Liechtensteins öffentlichen Finanzen finden sich in Brunhart (2019).

3 Grundsätzlich lässt sich zwischen vertikalem und horizontalem sowie zwischen primärem und sekundärem Finanzausgleich unterscheiden (siehe dazu auch Blankart 2017, S. 476–483, 491–495). In der vertikalen Dimension des Finanzausgleichs werden Finanzmittel von der übergeordneten Staatsebene, also im Falle Liechtensteins vom Land an die Gemeinden oder im Fall der Schweiz vom Land an Kantone oder von Kantonen an Gemeinden, zugewiesen. Als horizontalen Finanzausgleich werden hingegen Mittelübertragungen innerhalb derselben Staatsebene bezeichnet (also zum Beispiel zwischen Gemeinden). Beim primären Finanzausgleich wird die gesetzliche Verteilung der Steuer- und Abgabenanteile vorgenommen, während der sekundäre Finanzausgleich finanzielle Umverteilung nach definierten Kriterien darstellt (z. B. Lasten- oder Ressourcenausgleich). Primärer oder sekundärer Finanzausgleich kann sowohl vertikal als auch horizontal erfolgen.

Bei der Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen interessiert speziell der Saldo beider Grössen. Der hier verwendete Finanzierungsüberschuss stellt den Überschuss beziehungsweise das Defizit der Gesamtrechnung dar, also die Einnahmen aus laufender Rechnung und Investitionsrechnung minus deren Ausgaben. Die Abschreibungen auf Verwaltungsvermögen werden nicht berücksichtigt. Der Finanzierungsüberschuss berücksichtigt demnach nur Transaktionen, die sich auf die finanziellen Mittel auswirken. Um eine bessere Vergleichbarkeit über die Zeit und zwischen Gemeinden und Land zu erreichen, wird in Abbildung 2 der Finanzierungsüberschuss in Prozent (Überschuss im Verhältnis zu den Ausgaben) dargestellt.

**Abbildung 2: Finanzierungsüberschuss (Überschuss/Ausgaben in %) von Land und Gemeinden, mit und ohne Sondereffekte Liechtensteinische Landesbank (LLB) und staatliche Pensionsversicherung**



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen (Daten: Amt für Statistik 2019a; Rechenschaftsberichte der Regierung).

Es sollte hier noch erwähnt werden, dass die Landesrechnung einigen Sondereffekten unterlag: Zum einen spielten die Käufe und Verkäufe von Anteilen an der Liechtensteinischen Landesbank (LLB)<sup>4</sup> eine Rolle. Zum anderen weitere Sonderfaktoren, wie zum Beispiel die Ausfinanzierung der Unterdeckung der staatlichen Pensionsversicherung<sup>5</sup>, von welcher

4 Die Käufe/Verkäufe von staatlichen Anteilen an der Liechtensteinischen Landesbank: 1979 Kapitalerhöhung auf 80 Mio. CHF (Bruttoinvestitionen 20 Mio. CHF), 1981 Kapitalerhöhung (Bruttoinvestitionen 10 Mio. CHF), 1986 Kapitalerhöhung (Bruttoinvestitionen 10 Mio. CHF), 1989 Kapitalerhöhung (Bruttoinvestitionen 30 Mio. CHF), 1990 Kapitalerhöhung (Bruttoinvestitionen 30 Mio. CHF), 1998 Verkauf LLB-Aktien (ausserordentliche Einnahmen 174 Mio. CHF), 1999 Verkauf LLB-Aktien (ausserordentliche Einnahmen 215.9 Mio. CHF), 2000 Verkauf LLB-Aktien (ausserordentliche Einnahmen 286.9 Mio. CHF), 2006 Verkauf LLB-Aktien (ausserordentliche Einnahmen 365.9 Mio. CHF).

5 Für die Behebung der Unterdeckung der staatlichen Pensionsversicherung bildete das Land 2012 Rückstellungen (ausserordentlicher Aufwand 221.0 Mio. CHF) und gewährte 2014 ein Darlehen an die Pensionsversicherung (Bruttoinvestitionen 72.7 Mio. CHF). 2014 konnten 5.4 Mio. CHF der Rückstellungen der staatlichen Pensionsversicherung (als ausserordentliche Einnahme) aufgelöst werden. Die Kosten für die Ausfinanzierung der staatlichen Pensionsversicherung betragen bei den Gemeinden 28.2 Mio. CHF (2012) und 4.3 Mio. CHF (2013). Weitere berücksichtigte Sondereffekte der Landesrechnung: Abschreibungen auf das Dotationskapital der Liechtensteinischen Gasversorgung (1988–89, 1991–93), Darlehen an die Liechtensteinische Krankenkasse und dessen Abschreibung (1997–98), Bildung und Auflösung einer Wertschwankungsreserve (1999, 2001).

auch die Gemeinden betroffen waren. Die gestrichelten Linien in Abbildung 2 stellen die Finanzierungsüberschüsse ohne diese beiden Sondereffekte dar. Die 1995 in der Schweiz und in Liechtenstein eingeführte Mehrwertsteuer (gemeinsamer Pool Schweiz/Liechtenstein wegen Zollunion) zog anhaltend und deutlich höhere Einnahmen des Landes gegenüber der vorherigen Warenumsatzsteuer<sup>6</sup> nach sich. Durch die Abschaffung der Couponsteuer kam es einerseits zu einem Wegfall einer wichtigen Landessteuer (durchschnittliche Jahreseinnahmen 2000–2009: ca. 47 Mio. CHF pro Jahr), andererseits fielen in einer Übergangsphase von 2011 bis 2016 Sondereinnahmen bei der Ausschüttung von Altreserven an.<sup>7</sup> Auch wegen der Steueramnestien 2011 und 2014 konnten sich Land und Gemeinden über Sondereinnahmen freuen.

Zunächst fällt auf, dass die Finanzierungsüberschüsse der Gemeinde und des Landes in Liechtenstein in den letzten vier Jahrzehnten im internationalen Vergleich sehr positiv ausfielen: Die Rechnungen der Gemeinden waren praktisch immer positiv, jene des Landes in 28 von 42 Jahren (ohne Sondereffekte in 32 Jahren).

Der Finanzierungsüberschuss ist bei den Gemeinden seit zwanzig Jahren klar besser als beim Land: Wenn man die hohen Erlöse aus den Verkäufen von Anteilen an der Liechtensteinischen Landesbank (1998, 1999, 2000, 2006) herausrechnet, war der prozentuale Überschuss des Landes seit 1998 nur in zwei Jahren (2000 und 2017) höher als jener der Gemeinden.

Die Landesfinanzen waren in den letzten zwei Jahrzehnten mehreren Belastungen und erhöhter Volatilität der Steuereinnahmen ausgesetzt: Einerseits durch die Turbulenzen der Finanzkrise 2009/2010 und der darauf folgenden Euro-/Schuldenkrise und das schwache Wirtschaftswachstum in Europa, welches (über den Aussenhandelskanal) auch in Liechtenstein Wirkung zeigte. Andererseits durch die anhaltende Frankenstärke, welche nicht nur der exportierenden Industrie zusetzte, sondern auch dem heimischen allgemeinen Dienstleistungssektor und den international operierenden Finanzdienstleistern (deren wichtiges Zinsdifferenzengeschäft zudem unter den tiefen Zinsen leidet). Dazu kamen tief greifende Strukturumwälzungen und Reformen an Liechtensteins Finanzplatz, unter anderem im Zusammenhang mit der neuen Weissgeldstrategie<sup>8</sup>. Auch das Platzen der Dotcom-Blase nach der Jahrtausendwende und die dadurch erfolgte Ausbremsung der internationalen Konjunktur hinterliessen Spuren. Die 2011 in Kraft getretene Steuerreform in Liechtenstein hatte ebenfalls vorübergehende Sondereffekte und Einnahmeausfälle zur Folge, welche teilweise durch mit der Reform verbundene Sondereinnahmen kompensiert wurden.

Im letzten Jahrzehnt wurde in der Landesrechnung ein strukturelles Defizit immer deutlicher sichtbar, was letztlich auch den Anstoss für die Sparpakete seit 2010 gab (Massnahmenpakete I bis III, siehe Regierung des Fürstentums Liechtenstein 2016). Das betriebliche Ergebnis, also der betriebliche Ertrag minus betrieblicher Aufwand (ohne Finanzergebnis, ausserordentliches Ergebnis und Investitionsrechnung), war bis zur Jahrtausendwende in den meisten Jahren positiv. Ab 2002 war das betriebliche Ergebnis dann aber bis 2014 in jedem Jahr negativ (ab 2015 wieder positiv). Das Finanzergebnis vermochte das negative betriebliche Ergebnis in einigen Jahren zwischen 2002 und 2014 jedoch zu kompensieren.

6 Während die Warenumsatzsteuer in den Jahren von 1990 bis 1994 Landeseinnahmen von zwischen 39 Mio. und 44 Mio. CHF generierte, brachte die Mehrwertsteuer in den Jahren 1995 bis 1999 zwischen 84 und 140 Mio. CHF.

7 Sondereinnahmen während Übergangsphase der Abschaffung von Couponsteuer (gemäss Beantwortung einer Kleinen Anfrage im Liechtensteiner Landtag zur Couponsteuer, 8. Juni 2016): 59.4 Mio. CHF (2011), 170.1 Mio. CHF (2012), 36.3 Mio. CHF (2013), 1.3 Mio. CHF (2014), 66.6 Mio. CHF (2015).

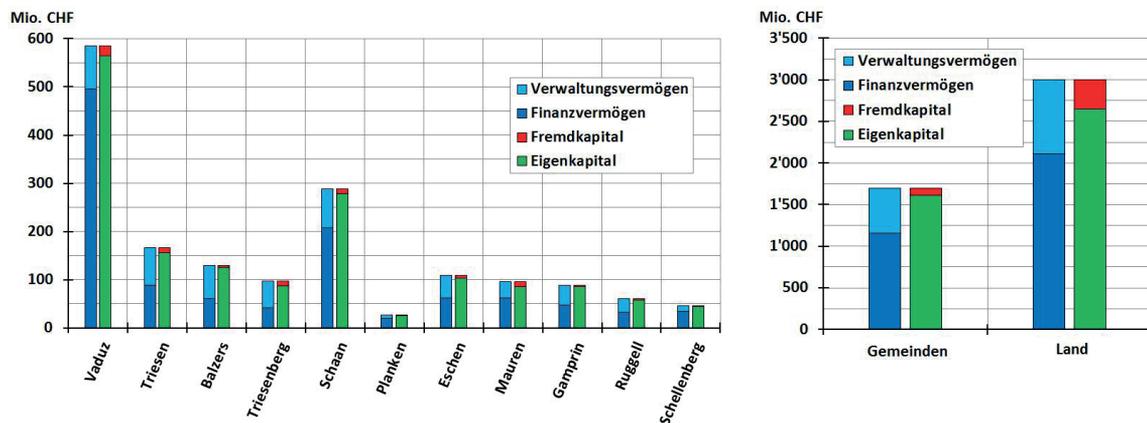
8 In der «Liechtenstein-Erklärung» (12. März 2009) und der «Regierungserklärung zur weiteren internationalen Steuerkooperation» (14. November 2013) bekannte sich Liechtenstein zu den OECD-Standards für steuerliche Transparenz und internationaler Steuerkooperation und hat mittlerweile mit über 50 Ländern bilaterale Steuerabkommen (Doppelbesteuerung, Informationsaustausch etc.) abgeschlossen.

Ein Hauptgrund für die hohe Relevanz des Finanzergebnisses in Liechtensteins Landesrechnung sind die grossen Finanzanlagen. Durch die verschiedenen Verkäufe an LLB-Anteilen seit 1998 erhöhten sich die Finanzmittel massiv. Die summierten Einnahmen dieser Verkäufe belaufen sich auf über eine Milliarde Franken, also rund die Hälfte des heutigen Landesfinanzvermögens. Dadurch konnte im Schnitt auch ein höherer Finanzüberschuss generiert werden. Das Finanzergebnis war seit dem Jahr 2000 nur viermal negativ.

## 2.2 Bilanz und Reinvermögen

Neben laufender Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung ist auch der Vergleich der Bilanzen relevant. Dabei interessieren vor allem Höhe und Verhältnis von Finanz- und Verwaltungsvermögen (Aktivseite) sowie das Eigen- und das Fremdkapital (Passivseite), wie in folgender Abbildung dargestellt.

**Abbildung 3: Aktiv- und Passivpositionen in Mio. CHF (Bilanz, 31.12.2017) der liechtensteinischen Gemeinden und des Landes**



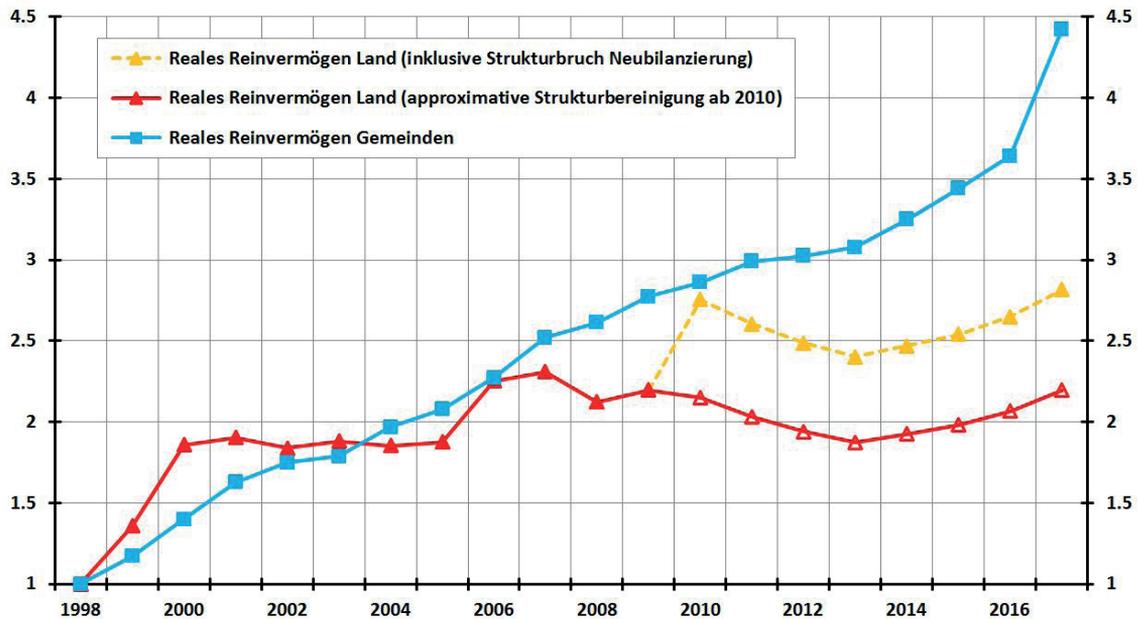
Quelle: Eigene Darstellung (Daten: Amt für Statistik 2019a; Regierung des Fürstentums Liechtenstein 2018).

Liechtensteins Gemeinden verfügen alle über komfortable Reserven, die Spannweite der Reinvermögen (Eigenkapital am 31.12.2017, inkl. Überschuss/Defizit laufende Rechnung) pro Einwohner reicht von 102'108 CHF (Vaduz) bis 19'875 CHF (Mauren). Der Durchschnitt des Gemeindereinvermögens pro Kopf beträgt dabei 43'443 CHF. Das Reinvermögen des Landes belief sich 2017 pro Kopf auf 70'082 CHF. Nimmt man noch die Sozialversicherungen (2017: 90'439 CHF Reinvermögen pro Kopf) als dritte Staatsebene neben Gemeinden und Land dazu, ergibt sich gemäss Finanzstatistik 2017<sup>9</sup> ein totales, konsolidiertes Reinver-

9 Im Gegensatz zu Gemeinderechnungen und Landesrechnung (Amt für Statistik 2019a; Regierung des Fürstentums Liechtenstein 2018) weist die Finanzstatistik (Amt für Statistik 2019b) die Zahlen nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen und zudem auch in konsolidierter Form aus. Auf Gemeindeebene zum Beispiel werden bei der Konsolidierung finanzielle Transaktionen (Ausgaben) zwischen den Gemeinden und Guthaben/Verbindlichkeiten untereinander bereinigt. Auf Landesebene geschieht dies ebenfalls (für Land und öffentliche Unternehmungen, welche nicht Teil der Landrechnung sind), wie auch auf der Ebene der Sozialversicherungen. Beim staatlichen Total aus den drei gerade genannten Staatsebenen werden zusätzlich auch Transaktionen/Verbindlichkeiten nicht nur innerhalb, sondern auch zwischen den Teilsektoren konsolidiert. Für die Betrachtung hier spielt die Unterscheidung zwischen konsolidierten und nicht-konsolidierten Werten aber eine untergeordnete Rolle und fällt nicht stark ins Gewicht. Für die Gemeinderechnungen beziehen sich die jüngsten Zahlen auf 2017 (Amt für Statistik 2019a), dort sind im Gegensatz zur Finanzstatistik die einzelnen Gemeinden separat ausgewiesen. Die Landesrechnung im Rechenschaftsbe-

mögen des liechtensteinischen Staates von 203'962 CHF pro Kopf im Jahr 2015 (die eigenen Berechnungen dieses Absatzes basieren auf Amt für Statistik 2019a, 2019b und Regierung des Fürstentums Liechtenstein 2018).<sup>10</sup>

**Abbildung 4: Inflationsbereinigtes Reinvermögen (normiert: 1998  $\hat{=}$  1) der liechtensteinischen Gemeinden und des Landes, 1998–2017**



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen (Daten: Amt für Statistik 2019a; diverse Rechenschaftsberichte der Regierung des Fürstentums Liechtenstein; Landesindex der Konsumentenpreise).

Betrachtet man in Abbildung 4 den Zeitraum ab 1998 – davor sind keine aggregierten Zahlen zu den Gemeinderechnungen verfügbar –, fällt vor allem der starke Anstieg der Reinvermögen der Gemeinden im Vergleich zum Land auf. Die Gemeindereinvermögen haben sich inflationsbereinigt (Preisbereinigung mit Landesindex der Konsumentenpreise) seit 1998 gleichmässig steil ansteigend mehr als vervierfacht, während sie beim Land (approximativ

richt der Regierung liegt bereits für 2018 vor, allerdings ist es in diesem Kontext besser, für den gesamten Staat konsolidierte Werte zu verwenden. Dies gilt auch für die Sozialversicherungen, sodass sich die konsolidierten Angaben der Teilsektoren auf die Finanzstatistik 2017 beziehen.

10 Im Vergleich dazu betragen 2016 in der Schweiz gemäss Finanzstatistik (Eidgenössische Finanzverwaltung 2018) die totalen Reinvermögen aller staatlichen Teilsektoren zusammen 25'777 CHF pro Kopf: Die Gemeinden verbuchten dabei ein Reinvermögen/Eigenkapital von 4'774 CHF pro Kopf, die Kantone 11'332 CHF, der Bund 5'086 CHF und die Sozialversicherungen 4'584 CHF. Wengleich natürlich zunächst der starke Niveauunterschied beim Reinvermögen pro Kopf zwischen Liechtenstein und der Schweiz ins Auge sticht, fällt bei genauerem Hinsehen auch auf: Sowohl in Liechtenstein wie in der Schweiz sind die Gemeinden in einer relativ komfortablen finanziellen Lage. Dies zeigt sich besser, wenn die Reinvermögen ins Verhältnis zu den Jahresausgaben (inklusive Investitionsausgaben, ohne Abschreibungen) gesetzt werden. In Liechtenstein reichen laut Finanzstatistik (Amt für Statistik 2019b) die Gemeindereinvermögen 2017 etwa fünf Jahre für deren laufende Ausgaben, auf Landesebene sind dies «nur» etwa drei Jahre (Sozialversicherungen etwas mehr als acht Jahre). In der Schweiz könnten die Gemeinden mit ihrem Reinvermögen des Jahres 2016 ihre Ausgaben für ungefähr zehn Monate bestreiten (gemessen am Jahr 2016), die Kantone für etwa ein Jahr, der Bund für circa sieben Monate und die Sozialversicherungen für etwas mehr als sieben Monate.

strukturbereinigt)<sup>11</sup> seit etwa zehn Jahren stagnieren und um das doppelte reale Niveau von 1998 schwanken. Seit 2013 steigt das Reinvermögen des Landes aber wieder.

Die Gemeindevermögen nahmen im beobachteten Zeitraum in jedem Jahr zu, auch in der Finanzkrise 2008/2009 und trotz Ausfinanzierung der staatlichen Pensionsversicherung in den Jahren 2012 und 2013.

Tabelle 1 zeigt den Wert der Reinvermögen auf Gemeinde- und Landesebene sowie die Reinvermögen (inkl. Überschuss/Defizit laufende Rechnung) pro Kopf und im Verhältnis zu den Ausgaben (laufende Rechnung plus Investitionsrechnung, ohne Abschreibungen/Finanzaufwand) des betreffenden Jahres. Die Jahre wurde folgendermassen ausgewählt: 1998 stellt den Beginn der verfügbaren, aggregierten Daten zu den Reinvermögen der Gemeinden dar, 2007 den Höhepunkt der strukturbereinigten Landesvermögen, 2013 den Wendepunkt des Rückgangs des Landesvermögens nach der Finanzkrise und 2017 den aktuellsten verfügbaren Jahreswert zu den Gemeinde- und Landesvermögen. Ausserdem sind die ausgewählten Jahre frei von grossen Sondereffekten bei Vermögen und Ausgaben.

**Tabelle 1: Reinvermögen (Eigenkapital, Vermögen minus Verbindlichkeiten) von Land und Gemeinden**

	Gemeinden			Land		
	Reinvermögen (Mio. CHF)	Reinvermögen pro Kopf (CHF)	Reinvermögen/ Jahresausgaben	Reinvermögen (Mio. CHF)	Reinvermögen pro Kopf (CHF)	Reinvermögen/ Jahresausgaben
<b>1998</b>	332.5	10'386	1.5	1'100.7	34'381	1.7
<b>2007</b>	911.6	25'783	3.5	2'764.1	78'179	3.1
<b>2013</b>	1'134.2	30'548	4.4	2'285.1	61'545	2.6
<b>2017</b>	1'613.1	42'323	5.9	2'651.9	69'578	3.4

Datenquellen: Amt für Statistik (2019a) sowie Rechenschaftsberichte der Regierung.  
 Approximative Strukturbereinigung Reinvermögen des Landes (1998 und 2007): Siehe Fussnote 11.  
 Jahresausgaben: Betrieblicher Aufwand (exklusive Abschreibungen Finanz- und Verwaltungsvermögen) plus Bruttoinvestitionen.

Der Verlauf von Abbildung 4 wird auch in Tabelle 1 bestätigt: Nachdem die Reinvermögen von 1998 bis 2007 bei Gemeinden und Land in ähnlicher Weise anstiegen, ging das Reinvermögen des Landes bis 2013 zurück und stieg dann bis 2017 wieder leicht an, während sich die Reinvermögen der Gemeinden über den gesamten Zeitraum seit 1998 gleichmässig in jedem Jahr erhöhten. Diese Beobachtungen gelten sowohl für die absoluten Reinvermögen als auch für die Reinvermögen pro Kopf und auch in Relation zu den Jahresausgaben des betreffenden Jahres. Das Verhältnis der Reinvermögen zwischen Gemeinden und Land blieb zwischen 1998 (0.30) und 2007 (0.33) relativ konstant und stieg dann bis 2017 weiter (auf 0.61). Strukturbereinigt hat das Reinvermögen des Landes auch 2017 das Niveau von 2007

11 Seit der Landesrechnung 2011 werden neue Rechnungslegungsregeln angewandt. Neben diversen anderen Änderungen betrifft dies auch die Bilanzierung des Finanzvermögens, dessen Einzelpositionen seit damals nun alle nach Marktwert statt nach Niederstwert verbucht werden (ausser den Liegenschaften), und den Wechsel von degressiver auf lineare Abschreibung von Grundstücken, Hochbauten und Tiefbauten. Das Total aus Finanz- und Verwaltungsvermögen stieg dadurch bewertungsbedingt um 561.1 Mio. CHF auf 2'364.8 Mio. CHF (per 1. Januar 2010). Um eine besser vergleichbare Zeitreihe der Landesreinvermögen zu erhalten, wurde für Abbildung 4 und Tabelle 1 eine approximative Strukturbereinigung durchgeführt: Unter Verwendung der Jahreswertwachstumsraten (nach alter Rechnungslegungsweise) von 1998 bis 2010 und deren Verknüpfung mit dem Jahr 2010 (nach neuer Rechnungslegung) wird das Reinvermögen des Landes nach neuer Rechnungslegung retropoliert. Für das Jahr 2010 existieren Zahlen nach der alten und der neuen Rechnungslegung, was die approximative Strukturbereinigung verbessert. Auch die Vermögensbilanzierung der Gemeinden wurde kürzlich gesetzlich angepasst, wobei eine gewisse landesweite Vereinheitlichung angestrebt wurde (siehe hierzu das Gemeinde-Finanzhaushaltsgesetz von 2015 (v.a. Art. 20) und die Verordnung dazu (v.a. Art. 12)).

noch nicht wieder erreicht. Dass das Verhältnis des Reinvermögens zu den Jahresausgaben mit einem Wert von 3.4 sich seit 2013 wieder in den Bereich von 2007 bewegt hat, liegt nicht nur an dem leicht ansteigenden Reinvermögen, sondern auch am deutlich tieferen Ausgabenniveau, welches vor allem durch die drei Massnahmenpakete seit 2010 erreicht werden konnte.

### 3. Steuerwettbewerb

Wie im vorherigen Kapitel dargelegt wurde, befinden sich die öffentlichen Haushalte trotz gewisser Turbulenzen der letzten Jahre in einem sehr guten Zustand. Allerdings stehen die anhaltend hohen Gemeindeüberschüsse in Kontrast zu den Landesfinanzen, in denen das sich herausbildende strukturelle Defizit in der betrieblichen Landesrechnung zeitweise nicht mehr vom Finanzergebnis aufgefangen werden konnte. Auch deswegen ging der steile Ausbau der Gemeindevermögen in den letzten zehn Jahren unvermindert weiter, während die Landesreserven tendenziell stagnierten.

Auch nach einer umfangreichen Aufgabenentflechtung zwischen Land und Gemeinden 2005 und der letzten Anpassung des Finanzausgleichs 2008 wurde angesichts der anhaltend hohen Gemeindeüberschüsse (vor allem im Vergleich mit dem Land) wiederholt der Ruf nach einer Überprüfung der Finanzzuweisungen des Landes an die Gemeinden, einem neuen Finanzausgleich und/oder mehr Steuerwettbewerb zwischen den Gemeinden laut. Der Faktor  $k$ , welcher den Mindestfinanzbedarf der Gemeinden bestimmt, wurde von Regierung und Landtag schon zweimal gesenkt, 2012 von 0.87 auf 0.76 und 2014 auf 0.71 (siehe Anhang für die Erläuterungen von Faktor  $k$  und vertikalem Finanzausgleich). Der Gemeindeanteil an der Grundstückgewinnsteuer wurde 2011 abgeschafft (von 2/3 auf 0 gesenkt) sowie der Gemeindeanteil an der Ertragssteuer von 40% auf 35% gesenkt. Trotzdem blieb das finanzielle Ungleichgewicht zwischen Land und Gemeinden bestehen. Aber auch zwischen den Gemeinden kam es zu finanziellen Ungleichgewichten – ein Dauerthema, welches durch die Publikation der Stiftung Zukunft.li zur Neuausrichtung des Finanzausgleichs (Eisenhut und Lorenz 2016) und die damit auch angesprochene Diskussion um mehr Gemeindesteuerwettbewerb neue Dynamik erhielt. Die Reformvorschläge von Zukunft.li waren bereits Thema einer Interpellationsbeantwortung der Regierung (Regierung des Fürstentums Liechtenstein 2017) an den Landtag.

Zunächst soll an dieser Stelle aber noch darauf hingewiesen werden, dass im Folgenden kein Unterschied zwischen den Begriffen «fiskalische Autonomie/Wettbewerb» und «Steuerwettbewerb» gemacht wird. Dies, obwohl sich letztgenannter Begriff im engeren Sinne nur auf die Einnahmenseite bezieht und erstgenannter auf die Ausgaben und die Einnahmen (siehe auch Abbildung 1). Die Begriffe werden in der ökonomischen und politischen Diskussion oft synonym verwendet und die diesbezügliche Argumentation ist sehr ähnlich, obwohl sich fiskalischer Standortwettbewerb auch auf die Art und Qualität der bereitgestellten Güter und nicht nur auf deren Umfang bezieht.

Natürlich kann Steuerwettbewerb zwischen Gebietskörperschaften innerhalb eines Landes – hier soll vor allem der Steuerwettbewerb innerhalb von Landesgrenzen und nicht zwischen Ländern betrachtet werden – auch als eine spezielle Dimension von Föderalismus (Dezentralisierung) verstanden werden. Dennoch soll hier in einem ersten Schritt konkret auf den Steuerwettbewerb eingegangen werden sowie dessen ökonomische Vor- und Nachteile aus der Theorie. Zudem sollen aktuelle empirische Forschungsergebnisse vorgestellt sowie eine Beurteilung mit Blick auf Liechtenstein vorgenommen werden. Viele Argumente pro/contra Steuerwettbewerb haben auch eine Relevanz bei der Frage nach der optimalen Gemeindegrösse (Kapitel 4), da beides Teilaspekte der Föderalismusdebatte sind.

### 3.1 Vor- und Nachteile von fiskalischem Wettbewerb aus ökonomischer Sicht

In der Finanzwissenschaft, die sich als Teildisziplin der Volkswirtschaft den öffentlichen Haushalten und der Besteuerung widmet, werden einige Vorteile von Steuerwettbewerb genannt.<sup>12</sup> So kann einerseits die Kongruenz von Ausgaben- und Einnahmenkompetenz (fiskalische Äquivalenz) positive Anreizwirkungen mit sich bringen, was letztlich zu einem effizienteren Umgang mit öffentlichen Finanzen und Ressourcen führt. Dadurch kann auch eine tiefere Steuerbelastung erreicht werden (vgl. Keuschnigg und Loretz 2015a und 2015b; Schwarz und Salvi 2012, S. 36–39). Andererseits kann durch Entscheidungskompetenz auf lokaler Ebene eine bessere Berücksichtigung der Präferenzen für Art und Umfang der öffentlichen Ausgaben/Investitionen und deren Finanzierungswege erfolgen. Durch die bessere Berücksichtigung der Präferenzen werden zudem Vertrauensverhältnis und Steuermoral gestärkt (vgl. Frey 2004). Dies gilt nicht nur für den Fall tieferer Steuern: Bei einem gut ausgebauten öffentlichen Leistungsangebot akzeptieren die Bürgerinnen und Bürger gegebenenfalls auch eine höhere Steuerbelastung, solange die damit finanzierten Leistungen ihren Präferenzen entsprechen. Darüber hinaus können Kommunen im Steuerwettbewerb durch tiefere Steuersätze eine gewisse Kompensation allgemeiner Standortnachteile erreichen, während Städte und wirtschaftlich starke Kommunen aufgrund ihrer höheren Attraktivität<sup>13</sup> den Steuersatz gegebenenfalls bewusst etwas höher halten können. Auf diese Weise kann es auch zu Konvergenzentwicklungen kommen, weil wirtschaftlich unterdurchschnittlich entwickelte Regionen sich besser entwickeln und gegenüber den Metropolregionen aufholen können.

Als weitere Argumente pro Steuerwettbewerb aus der volkswirtschaftlichen Theorie sind vor allem noch Argumentationen aus der Wohlfahrtsökonomie sowie der politischen Ökonomie (Public Choice) zu nennen: Weil Steuerwettbewerb tendenziell zu Steuersenkungen führt, kann sich die durchschnittliche Standortattraktivität erhöhen und damit das wirtschaftliche Wachstum aller Gebietskörperschaften (vgl. Keuschnigg und Loretz 2015b). Tiefere Steuern reduzieren zudem Wohlfahrtsverluste wie negative Anreizwirkungen/Effizienzverluste oder Bürokratiekosten (vgl. Schwarz und Salvi 2012, S. 18–21).<sup>14</sup> In eine ähnliche Richtung zielt das Leviathan-Argument von Brennan und Buchanan (1980), wenn auch in radikalerer Auslegung: Nach dieser Argumentation können durch den Steuerwettbewerb innerhalb eines Staates (Regionen, Kommunen) die Macht des Zentralstaates – nicht ganz werturteilsfrei als «Leviathan» bezeichnet – und seine Begehrlichkeiten nach Steuereinnahmen eingeschränkt werden. Auch kann mit Steuerwettbewerb das im sogenannten Medianwählermodell prognostizierte zu hohe Ausgabenniveau<sup>15</sup> entschärft werden. Zudem spielt in föderalistisch organisierten Staaten eine Art «Entdeckungsverfahren» (vgl. Hayek 1968; Oates 1999): Bewährt sich beispielsweise eine politische Entscheidung oder Reform in einem einzelnen Kanton oder einer Gemeinde, kann dies von anderen nachgeahmt werden (oder im gegenteiligen Fall eben nicht). In einem Zentralstaat gelten politische Entscheidungen meist für das ganze Staatsgebiet, die daraus entstehenden Risiken, Widerstände oder

12 Einen guten Literaturüberblick zu Steuerwettbewerbstheorien liefern Keuschnigg, Loretz und Winner (2014, S. 10–15). Feld und Schaltegger (2017) führen in den schweizerischen Föderalismus ein und bieten einen ausführlichen, aktuellen Überblick über empirische Untersuchungen zum Einfluss von Föderalismus auf unter anderem Wirtschaftswachstum, Attraktivität, Effizienz/Qualität der öffentlichen Leistungen, Regulierung oder Umverteilung.

13 Beispiele höherer Attraktivität von Städten: breites Kultur- und Freizeitangebot, hoher Bildungsstand der Arbeitnehmenden, starkes wirtschaftliches Umfeld, Zentrumslage, gut ausgebaute Infrastruktur, passende Verkehrsverbindungen.

14 Zu den verschiedenen Aspekten und Dimensionen der Beurteilung der «Güte» einer Steuer siehe Brunhart (2016, Folie 13) anhand des Beispiels einer vorgeschlagenen Bodenwertsteuer.

15 Der Medianwähler hat typischerweise ein unterdurchschnittliches Einkommen (Mittelwert). Er wird darum für mehr Umverteilung eintreten, also für höhere Steuern – vor allem für Reiche.

Kosten der «Rückgängigmachung» sind also höher. Dies trifft nicht nur für gesetzliche oder wirtschaftspolitische Gestaltungsbereiche der Kommunen zu, sondern gilt auch für den speziellen Fall des Steuerwettbewerbs. Auch wenn dieser Mechanismus eher langfristig spielt, bringt Steuerwettbewerb auch kurzfristig Auswahlmöglichkeiten, indem Bürgerinnen und Bürger dorthin gehen, wo ihre Ausgabenpräferenzen die beste Berücksichtigung finden («Voting by Feet», Tiebout 1956).

Gegen zu intensiven Steuerwettbewerb spricht die Gefahr eines ruinösen Steuerwettbewerbs, oft auch als auch «Race to the Bottom» betitelt (vgl. Wilson und Wildasin 2004). Vor allem dann, wenn der (direkt-)demokratische Entscheidungsprozess die langfristigen Kosten/Nutzen nicht genügend gut bewertet oder erfassen kann und die kurzfristige Steuerelastizität der Unternehmen und Individuen sowie die mittel- bis langfristigen Wachstumsimpulse überschätzt werden oder der Einfluss der Profiteure einer Steuerreform zu hoch ist. Auch die nicht einfach zu prognostizierenden Wirkungen des Finanzausgleichs spielen in dieser finanziellen Bewertung eine gewichtige Rolle. Negative Konsequenzen von ruinösem Steuerwettbewerb gibt es einige: Einerseits liegen als Folge die Steuerlast und das Ausgabenniveau unter dem von der Bevölkerung gewünschten Niveau, die Präferenzen werden also nicht richtig berücksichtigt. Andererseits kann es sein, dass die Einnahmen aller Gebietskörperschaften reduziert werden, ohne dass sich zwingend etwas an der relativen Wettbewerbsposition untereinander geändert hat.<sup>16</sup> Auch ist es durchaus denkbar, dass das durchschnittliche Wirtschaftswachstum aller Gebietskörperschaften – zum Beispiel innerhalb eines Landes – durch die tieferen Steuersätze nicht gestiegen ist, weil der Anziehungseffekt auf natürliche/juristische Personen im Wettbewerb gegenüber dem Ausland und die Leistungsanreize im Inland zu hoch eingeschätzt wurde (siehe hierzu auch Kapitel 3.2).

Da es viele ökonomische Spill-Overs (räumliche externe Effekte)<sup>17</sup> gibt, kann durch Steuerwettbewerb ein Aushebeln des Verursacherprinzips – vor allem bei kleinräumigen Gebietskörperschaften – stattfinden. Das heisst also, dass jene, die für eine öffentliche Leistung bezahlen, nicht unbedingt identisch sind mit jenen, welche davon profitieren. Ein Beispiel dafür kann eine Metropolregion sein, in der die Stadt gewisse Zentrumslasten<sup>18</sup> zu tragen hat, an denen sich Einwohner umliegender Gemeinden finanziell nicht beteiligen, obwohl sie zum Beispiel auch von den städtisch finanzierten Leistungen wie Infrastruktur oder Kulturangebot profitieren. So können die umliegenden Ortschaften ihre Steuerbelastung tiefer halten, ohne auf öffentliche Leistungen der Metropolstadt verzichten zu müssen.

Generell sollte aber noch angemerkt werden, dass sich aktiver Steuerwettbewerb vor allem für relativ kleine Gebietskörperschaften einnahmenseitig lohnt. Dies lässt sich auch in

16 Man kann hier von einem klassischen Fall eines ökonomischen «Gefangenendilemmas» sprechen: Individuell rationales Verhalten führt zu einem kollektiv suboptimalen Ergebnis.

17 Externe Effekte im weiteren Sinne liegen dann vor, wenn Kosten oder Nutzen für an der Transaktion Unbeteiligte entstehen, die marktmässig nicht genügend oder gar nicht abgegolten werden. Im Zusammenhang mit Föderalismus wird von einer speziellen Art externer Effekte gesprochen: Positive oder negative externe Effekte treten dort dann ein, wenn durch eine öffentliche ökonomische Ausgabe oder Investition Nutzen oder Kosten für Menschen entstehen, die nicht in die Entscheidung und Finanzierung involviert sind, also üblicherweise grenzüberschreitende Effekte (Spill-Overs) auf Einwohner anderer Gebietskörperschaften. Wird in einem Land zum Beispiel nahe der Grenze ein Flughafen gebaut, an dem sich der Nachbarstaat nicht finanziell beteiligt, hat dies einerseits einen positiven externen Effekt, weil durch die bessere Erreichbarkeit die ganze Region (also auch Gebiete im Nachbarstaat, der nicht dafür zahlt) einen Nutzen hat. Daraus entstehen – zum Beispiel durch Fluglärm – aber auch Kosten, also negative externe Effekte, ohne dass der Nachbarstaat entsprechend kompensiert wird oder adäquat mitentscheiden kann. Für weitere Erläuterungen zu externen Effekten und öffentlichen Gütern und deren finanzwissenschaftliche Implikationen siehe Blankart (2017).

18 Eine aktuelle Studie zum Thema Zentrumslasten von schweizerischen Städten liefert Ecoplan (2017).

der Schweiz beobachten, wo es vor allem kleine Kantone sind, die eine Tiefsteuerstrategie fahren. Auch im Steuerwettbewerb zwischen Staaten zeigt sich dieses Muster.<sup>19</sup>

Steuerwettbewerb beeinflusst nicht nur die Standortattraktivität von Gemeinden oder Kantonen, sondern hat letztlich auch potenziellen Einfluss auf deren Einkommenssituation. Es existiert also eine komplexe Wechselwirkung mit der Höhe der finanziellen Leistungen an oder aus dem Finanzausgleich, welche bei der Berechnung des Finanzausgleichs berücksichtigt werden muss. In diesem Zusammenhang sind auch bindende Fiskalregeln und direktdemokratische Instrumente förderlich. Auch ist es wichtig zu sehen, dass Steuerwettbewerb zu (eventuell ungewollter) Umverteilungen führt. Erstens bevorzugt der Steuerwettbewerb mobile natürliche und juristische Personen gegenüber immobilen (zum Beispiel Ledige gegenüber Familien mit Kindern im Schulalter). Zweitens wird im Steuerwettbewerb vor allem versucht, lukrative Steuerzahler anzulocken (hohe Einkommen/Vermögen, rentable Unternehmen). Beide Faktoren führen dazu, dass es zu einer Reduktion der durchschnittlichen Progression über alle Gebietseinheiten/in einem Land kommt, weil reiche, mobile Personen ihre individuelle Steuerlast und Progression reduzieren können, wenn sie in eine Gemeinde mit einem niedrigeren Steuersatz ziehen (vgl. Roller und Schmidheiny 2016). Die Umverteilung wird noch dadurch verstärkt, dass Steuerwettbewerb üblicherweise via direkte Steuern ausgetragen wird und nicht via indirekte Steuern, was den Erhöhungsdruck auf letztgenannte Steuerarten steigert. Weniger reiche Haushalte haben im Vergleich zu reicheren unter indirekten Steuern aber überproportional stark zu leiden, da indirekte Steuern eher regressiv wirken (vgl. Bach, Beznoska und Steiner 2016). Dadurch werden die gesamtstaatlich festgelegten Umverteilungsziele und Fairnessvorstellungen untergraben. Drittens wirkt sich das erfolgreiche Anziehen von Steuerzahlern indirekt auf die Immobilienpreise aus. Auch dadurch findet tendenziell eine Verschiebung der Verteilung statt (von unten nach oben), da finanziell schwächere Haushalte einen viel höheren Einkommensanteil für Wohnen ausgeben müssen als reichere; im Extremfall führt dieser Effekt nicht nur zu einer relativen Schlechterstellung, sondern zu einem Wegzug der betreffenden Haushalte, wodurch räumliche soziale Segregation gefördert wird (vgl. Schmidheiny 2006; Morger 2012). Viertens kann es durch exzessiven Steuerwettbewerb zur Aushöhlung des Sozialstaates kommen, auf dessen Leistungen und Transfers vor allem weniger reiche Haushalte angewiesen sind. Auch wenn die gerade dargelegte Argumentation «nur» die statische Verteilung des Kuchens betrifft (unabhängig von der Grösse des ökonomische «Wohlstandskuchens»), kann eine zu ungleich werdende Vermögens- und Einkommensverteilung dy-

19 Um den Wirkungsmechanismus dahinter besser zu verstehen, stellt man sich beispielhaft einen grossen Kanton und einen kleinen Kanton vor. Wenn bei beiden zum Beispiel 10% der Bevölkerung mobil sind und auf Steueranreize reagieren, dann ist der Steuerwettbewerb für den kleinen Kanton viel lukrativer. Wenn 10% der Bevölkerung aus dem grossen Kanton zuziehen, ist die absolute Zunahme des Steuersubstrates viel höher als im gegenteiligen Fall (grosser Kanton senkt Steuern). Der finanzielle Zugewinn ist im kleinen Kanton durch Zuzug also viel höher vor allem auch im Verhältnis zu den Kosten einer Steuersenkung, welche darin liegen, dass die bereits im Kanton wohnhafte Bevölkerung auch weniger Steuern zahlt (nicht nur die Zugezogenen). Ein vereinfachtes, überspitzt konstruiertes Zahlenbeispiel (bezüglich Einkommens-/Vermögenssteuer) illustriert diesen Umstand. Angenommen, es gibt zwei Kantone, einen Grosskanton (1'000'000 Einwohner, momentane Steuereinnahmen von 10 Mia. CHF) und einen Kleinkanton (100'000 Einwohner, momentane Steuereinnahmen 1 Mia. CHF). Im ersten Fall senkt der Kleinkanton seine Steuern um 10%, als Folge ziehen 10% der Einwohner vom Grosskanton in den Kleinkanton (100'000 Personen). Der Grosskanton verliert dadurch an Steuersubstrat (die Steuereinnahmen sinken auf 9 Mia. CHF), während der Kleinkanton durch den Zuzug von Steuerzahlenden seine Steuereinnahmen von 1 Mia. auf 1.8 Mia. CHF erhöht (obwohl die schon vorhin im Kleinkanton Wohnhaften nun nur noch 900 Mio. CHF steuern müssen). Im gegenteiligen Fall senkt im Urzustand nur der Grosskanton seine Steuern (ebenfalls um 10%), wodurch 10% der Einwohner des Kleinkantons (10'000 Personen) in den Grosskanton ziehen. Die Steuereinnahmen des Grosskantons fallen dadurch von 10 Mia. auf 9.09 Mia. CHF, weil der Effekt der tieferen Steuern für bereits im Grosskanton Wohnhafte dominiert (diese zahlen nur noch 9 Mia. CHF an Steuern). Auch der Kleinkanton verliert durch den Wegzug an Steuereinnahmen (neu 900 Mio. CHF). Steuerliche Anreizwirkungen – Leute arbeiten eventuell mehr wegen tiefen Steuersätzen – sind in diesem Beispiel ausgeklammert.

namisch gesehen zu einem langfristigen Wachstumshemmnis werden (vgl. Brunhart und Büchel 2016b, S. 2–3). Eine ungleicher werdende Verteilung kann international bereits seit den 1980er-Jahren beobachtet werden. Daran hatte auch der stärker werdende Steuerwettbewerb seinen Anteil (vgl. OECD 2014; Keeley 2015).

### 3.2 Untersuchungen zu Steuerwettbewerb, Einschätzungen für Liechtenstein

Viele der vorher genannten Vorteile des Steuerwettbewerbs aus der ökonomischen Theorie konnten in empirischen Untersuchungen bestätigt werden: Der Steuerwettbewerb scheint die Ausgaben in der Schweiz tatsächlich zu bremsen (vgl. Feld, Kirchgässner und Schaltegger 2010). Brühlhart und Schmidheiny (2015)<sup>20</sup> liefern eine kurze, aber treffende Übersicht zum Thema und ziehen das folgende Fazit: «Aus der Erfahrung der Schweiz wird jedenfalls deutlich, dass dezentrale und kleinräumig organisierte Steuersysteme die Steuerbelastung dämpfen. Mit angemessenen Leitplanken kann den verteilungspolitischen Nebenwirkungen Einhalt geboten werden. Diese Feststellungen dürften auch anderswo Gültigkeit haben. Somit könnte eine zusätzliche Dosis Steuerföderalismus anderen Ländern durchaus erlauben, die Staatsleistungen noch besser auf die Bedürfnisse ihrer Bürger zuzuschneiden.» Letztlich stellt aber die Frage nach dem optimalen Mass an Steuerwettbewerbsintensität den eigentlichen Zankapfel dar – vor allem wenn die volkswirtschaftlichen Wachstumswirkungen und die Elastizitäten (also die Reaktion der Steuerzahlenden aus Steueränderungen) unklar sind.

Die in Kapitel 3.1 genannten Argumente pro und contra Steuerwettbewerb sollen im Folgenden nochmals genauer unter die Lupe genommen und ihre Relevanz für Liechtenstein diskutiert werden. Dabei wird der spezielle Fokus auf den Steuerwettbewerb zwischen den Gemeinden gelegt.

Ein Aspekt eines intensiveren Steuerwettbewerbs zwischen den Gemeinden Liechtensteins wurde noch nicht erwähnt, wäre aber wichtig für den bereits stark zersiedelten Kleinstaat, nämlich eine langfristig bessere ökonomische und ökologische Raumnutzung durch die Lenkungswirkung der steuerlichen Anreize. Auch wenn kurzfristig eine gewisse Gefahr von einem «Race to the Bottom» bestünde, könnte ein Ausbau des Gemeindesteuerwettbewerbs dazu führen, dass Gemeinden sich entweder auf die Rolle als Arbeits- oder als Wohngemeinde spezialisieren müssten. Dadurch würde ein effizienterer Einsatz von Finanzen, Boden und anderen Ressourcen erreicht. Diese Spezialisierung würde aber vor allem dann erfolgen, wenn der Gemeindesteuerwettbewerb von der Besteuerung natürlicher Personen auch auf die juristischen Personen ausgeweitet würde, so wie es in der Schweiz mit wenigen Ausnahmen der Fall ist (vgl. Eidgenössische Steuerverwaltung 2017, S. 59–77). Wichtige Grundvoraussetzungen für funktionierenden Steuerwettbewerb zwischen Gemeinden sind in Liechtenstein jedenfalls gegeben: Die politische Partizipation ist ausgeprägt (hohe Wahlbeteiligung, direkte Demokratie) und Vorschläge für einen neuen Finanzausgleich, welcher aktiveren Steuerwettbewerb berücksichtigt, liegen auf dem Tisch (Eisenhut und Lorenz 2016). Viele der im vorherigen Kapitel genannten Vorteile gelten zwar auch in Liechtenstein, es existieren allerdings auch Liechtenstein-spezifische Besonderheiten, welche die positiven Wirkungen von Steuerwettbewerb einschränken und welche es in der Diskussion um eine eventuelle Ausweitung des Gemeindesteuerwettbewerbs in Liechtenstein unbedingt zu berücksichtigen gilt.

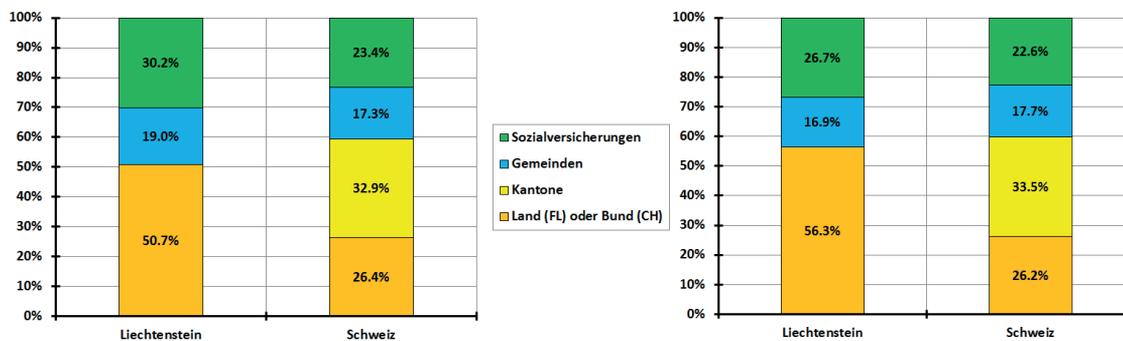
---

20 Brühlhart und Schmidheiny sind die Verantwortlichen im laufenden, vom Schweizerischen Nationalfonds unterstützten Projekt zu verschiedensten Facetten des Fiskalföderalismus. Siehe <http://www.fiscalfederalism.ch> oder Schmidheiny (2017).

Zunächst einmal verfügen die Gemeinden in Liechtenstein bereits über eine relativ hohe Steuerautonomie.<sup>21</sup> Der Steuerwettbewerb findet aber ausschliesslich auf der Ebene der natürlichen Personen über den Gemeindesteuerzuschlag zu den Einkommens- und Vermögenssteuern statt und nicht wie in der Schweiz auch bei den juristischen Personen (siehe Anhang für Details). Dort liegt die Steuerautonomie in den meisten Steuerarten bei den Kantonen (Einführung/Abschaffung von Steuern, konkrete Ausgestaltung, Steuersätze des Grundtarifs, Progressionsstufen). Die Gemeinden haben sich daran zu halten, aber auch das Recht, den Steuerfuss (Gemeindezuschlag) selber festzulegen. Dieses System gilt für Einkommens-, Vermögens- und in der Regel auch für Gewinn- und Kapitalsteuern. Es existieren dabei Belastungsobergrenzen, welche einige Kantone den Gemeinden vorgeben, und Referendumpflicht für gewisse Änderungen. Zudem wirken das Steuerharmonisierungsgesetz von 1990 sowie vertikaler und horizontaler Finanzausgleich regulierend (vgl. Eidgenössische Steuerverwaltung 2016, S. 11–12; Schwarz und Salvi 2012, S. 36).

Nicht nur auf der Einnahmen-, sondern auch auf der Ausgabenseite weisen Liechtensteins Gemeinden ein hohes Mass an Autonomie auf (siehe hierzu Eisenhut und Lorenz 2016, S. 15–31). Um die Gemeindeautonomie mit der Schweiz vergleichen zu können, kann die Ausgaben- und Einnahmenstruktur der staatlichen Ebenen als Anhaltspunkt dienen. Liechtensteins Gemeinden sind in ihrem Anteil an den gesamten öffentlichen Ausgaben und Einnahmen aller staatlichen Ebenen (Gemeinden, Kantone, Land/Bund, Sozialversicherungen) vergleichbar mit der Schweiz, wie Abbildung 5 zu entnehmen ist. Bei den Einnahmen liegt der Anteil der Gemeindeeinnahmen an den Gesamteinnahmen aller Staatsebenen bei 19.0% (Durchschnitt 2011–2015) und damit leicht über den Schweizer Gemeinden, bei den Ausgaben mit 16.9% Anteil etwas darunter.<sup>22</sup>

**Abbildung 5: Aufteilung der öffentlichen Einnahmen (links) und Ausgaben (rechts), Durchschnitt 2011–2015 (konsolidiert innerhalb – aber nicht zwischen – staatlichen Ebenen)**



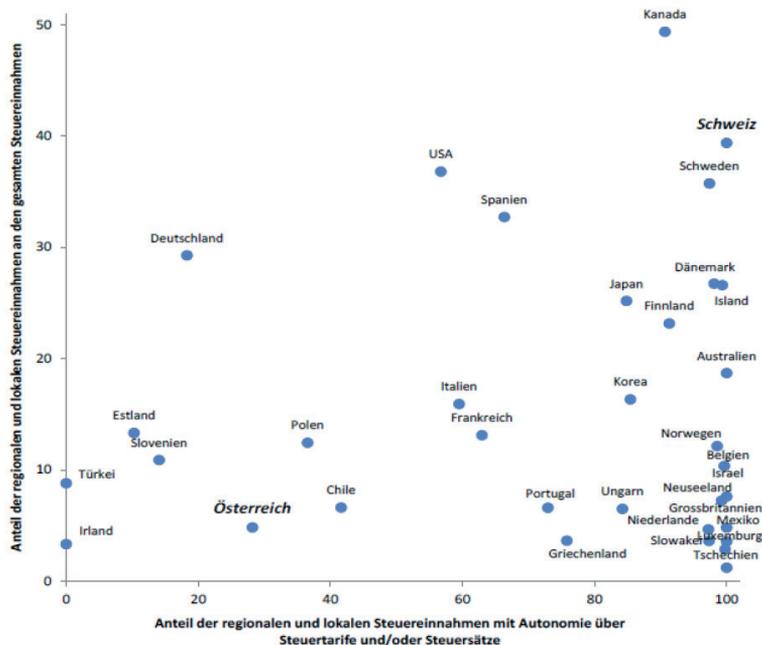
Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen (Daten: Amt für Statistik 2017a; Eidgenössische Finanzverwaltung 2017).

21 Die Vermögens- und Erwerbssteuer besteht aus der Besteuerung des Erwerbs (z. B. Arbeitseinkommen) und des Vermögens (ein Sollertrag von 4% des Vermögens wird als Einkommen dem Erwerb hinzugerechnet und zusammen mit dem übrigen Erwerb besteuert), worauf die Gemeinden einen Gemeindesteuerzuschlag von zwischen 150% und 250% der Landessteuer erheben. Die Ertragssteuer besteuert die Gewinne der Unternehmen, wovon jede Gemeinde 35% der in ihrem Gemeindegebiet erhobenen Ertragssteuern erhält, der Rest geht in die Landeskasse (siehe hierzu auch Anhang).

22 Die Staats- und Fiskalquote in Liechtenstein ist tiefer als in der Schweiz: Die schweizerische Fiskalquote betrug 2015 27.6%, die schweizerische Staatsquote 2015 32.9% (vgl. Eidgenössische Finanzverwaltung 2017). Liechtensteins Fiskalquote belief sich 2015 auf 20.5%, die Staatsquote 2015 auf 20.7% (Datenquellen: eigene Berechnungen basierend auf Amt für Statistik 2017a, 2017b und 2017c). Die Fiskalquote berechnet sich aus den Fiskaleinnahmen (Steuereinnahmen von Land, Kantonen und Gemeinden sowie Sozialversicherungsbeiträge) in Relation zum Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP), während bei der Staatsquote die öffentlichen Ausgaben von Land, Kantonen, Gemeinden und Sozialversicherungen ins Verhältnis zum BIP gesetzt werden.

Abbildung 5 zeigt nur den Anteil der Staatsebenen an den gesamten öffentlichen Einnahmen oder Ausgaben, nicht jedoch, welche Einnahmen und Ausgaben die Gemeinden auch tatsächlich selbst beeinflussen können. Die steuerliche Entscheidungsautonomie der Gemeinden in Liechtenstein ist vergleichbar mit der Schweiz und damit im internationalen Vergleich sehr hoch (trotz fehlendem lokalem Unternehmenssteuerwettbewerb in Liechtenstein). Liechtenstein würde in der OECD Fiscal Decentralisation Database ähnlich wie die Schweiz abschneiden, also in Abbildung 6 auch im Bereich oben rechts mit hoher lokaler/regionaler Fiskalautonomie zu liegen kommen, schätzungsweise auf circa gleicher Höhe, aber etwas weiter links als die Schweiz (im Dreieck Kanada, Spanien, Schweden). Sowohl der Anteil regionaler/lokaler Steuereinnahmen als auch der Anteil der regionalen/lokalen Steuereinnahmen mit Autonomie betreffend Steuertarife oder Steuersätze sind im internationalen Vergleich also hoch.

**Abbildung 6: Die Schweiz im internationalen steuerpolitischen Dezentralisierungsvergleich (OECD Fiscal Decentralisation Database)**



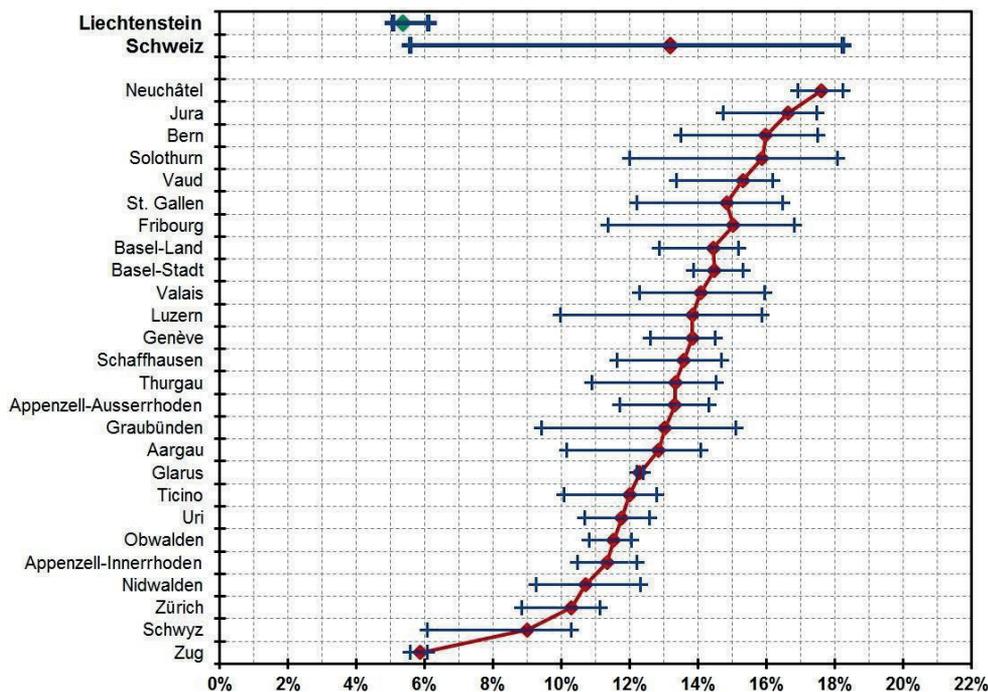
Quelle: Brühlhart und Schmidheiny (2015).

Während laut OECD Fiscal Decentralisation Database 2013 die Bundesländer in Deutschland und Österreich nur 2.3% respektive 0.05% ihrer Ausgaben über selbst festgesetzte Steuern finanzierten, waren es bei den schweizerischen Kantonen etwa 53% (vgl. Agenda Austria 2016). Für Liechtensteins Gemeinden – eine Bundesland- oder Kantonsebene fehlt ja – betrug dieser Wert zwischen 2012 und 2016 durchschnittlich circa 46%.<sup>23</sup> Der Grad an Dezentralisierung ist in Liechtenstein also hoch, Kellermann und Schlag (2012, S. 7–13) stellen aber eine zunehmende relative Bedeutung der Landesausgaben im Vergleich zu den Gemeinden fest.

<sup>23</sup> Diese Zahl beruht auf eigenen Schätzungen. Ein direkter Vergleich ist aber schwierig, da die mittlere Staatsebene in Liechtenstein fehlt. Eine Zentralisierung von Staatsaufgaben bringt durch die sehr geringe Grösse Liechtensteins eine kleinere «Entfernung vom Bürger» mit sich als in grossen Staaten.

Zu der hohen Steuerautonomie kommt eine im internationalen Vergleich bereits sehr tiefe Steuerbelastung in den liechtensteinischen Gemeinden. Abbildung 7 zeigt für jeden schweizerischen Kanton und für Liechtenstein die Steuerbelastung der Gemeinde mit den tiefsten und der Gemeinde mit den höchsten Einkommenssteuern sowie den kantonalen/nationalen Mittelwert. Als Beispiel dient eine ledige Person ohne Kinder mit einem Jahreseinkommen von 80'000 CHF (ohne Vermögen). Lediglich im Kanton Zug gibt es ein paar einzelne Gemeinden, in denen die Steuerbelastung tiefer ist als in den liechtensteinischen Gemeinden – aber sogar jene Zuger Gemeinden unterbieten nicht alle liechtensteinische Gemeinden bei der Steuerbelastung. Auch bei der Steuerbelastung von Paaren oder Familien ist die Steuerbelastung im Vergleich mit der Schweiz ausserordentlich tief.<sup>24</sup> In der von der liechtensteinischen Regierung beauftragten Studie zum Vergleich des verfügbaren Einkommens der Bevölkerung Liechtensteins im Vergleich mit der Schweiz (Brunhart und Büchel 2016a) zeigt sich, dass die Steuer- und Abgabenbelastung für alle Einkommens- und Vermögenstufen und Haushaltstypen gering ist.

**Abbildung 7: Prozentuale Steuerbelastung ledige Person (Einkommen 80'000 CHF, Vermögen 0 CHF); minimale, maximale und durchschnittliche Steuerbelastung in Kantonen (Steuerjahr 2015) und Liechtenstein (Steuerjahr 2015)**



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen (Daten: Amt für Statistik 2016; Eidgenössische Steuerverwaltung, <http://www.estv.admin.ch>).

24 Beispielhaushalt: «Familie» meint ein Paar mit zwei Kindern, 100'000 CHF gemeinsames Jahreseinkommen, 0 CHF Vermögen. Der Steuersatz ist in allen Gemeinden Liechtensteins tiefer als in den Gemeinden aller Kantone ausser im Kanton Zug, wo die Belastung in einzelnen Gemeinden noch etwas tiefer ist. Die Bandbreite der effektiven Steuerbelastung für dieses Haushaltsbeispiel ist in Liechtenstein je nach Gemeinde zwischen 1,4% und 1,7% (Steuerjahr 2015), in der Schweiz zwischen 1,1% und 10,3% (Steuerjahr 2015). Hierbei sind in Liechtenstein der Gemeinde- und Landesanteil sowie durchschnittliche Steuerabzüge/Freibeträge berücksichtigt, in der Schweiz die direkte Bundessteuer, die Kantonssteuer mit Gemeindegzuschlag, die Kirchen- und die Personalsteuer sowie ebenfalls durchschnittliche Abzüge/Freibeträge. Das Vermögen wurde zur Vereinfachung des Vergleichs auf null gesetzt. Datenquellen hierzu sind die liechtensteinische Steuerstatistik (Amt für Statistik 2016) und die Eidgenössische Steuerverwaltung (<http://www.estv.admin.ch>).

Die wirtschaftlichen Wachstumswirkungen durch weiteres Senken des Steuerniveaus wären in Liechtenstein eher geringer als in Ländern mit hohen Steuern. Die Gefahr eines ruinösen Steuerwettbewerbs («Race to the bottom») wäre bei bereits so tiefen Steuersätzen aber wohl wahrscheinlicher. Sieben von elf Gemeinden haben bereits den minimalen Gemeindesteuerzuschlag von 150%; im Jahr 2006 war noch keine Gemeinde auf dem minimalen Niveau.

Das Hauptargument für Steuerwettbewerb, nämlich die Möglichkeit oder Notwendigkeit der Kompensation von Standortnachteilen, ist weniger relevant in Liechtenstein. Durch die kurzen Distanzen ist das Problem der Verwässerung des Verursacherprinzips dafür gravierender. Verbunden mit der restriktiven Zuwanderungspolitik<sup>25</sup> birgt Liechtensteins Kleinräumigkeit eine weitere Einschränkung in Bezug auf Steuerwettbewerb, weil dadurch die Anziehungskraft für neue Steuerzahler stark reduziert wird. Senkt eine Gemeinde beispielsweise ihren Gemeindesteuerzuschlag, dann ist es – abgesehen von sehr wenigen Ausnahmen – nur Einwohnerinnen und Einwohnern der anderen zehn liechtensteinischen Gemeinden möglich, den Wohnsitz in jene Gemeinde zu verlegen. Dadurch wird das Steuersubstrat in Liechtenstein nicht erhöht, sondern nur anders verteilt, weil jemand aus der grenznahen Schweiz oder Österreich in der Regel ja keine Möglichkeit hat, nach Liechtenstein zu ziehen. Als Resultat sinkt also einfach die durchschnittliche Steuerbelastung, ohne dass viele neue Personen ins Land ziehen. Der Zuzug von juristischen Personen ist aus demselben Grund ebenfalls erschwert. Letztlich sinken die landesweiten Steuereinnahmen, ohne dass sich de facto die höhere wirtschaftliche Attraktivität voll entfalten konnte. Auch deshalb lassen sich die breiten ökonomischen Forschungsergebnisse zum schweizerischen Steuerwettbewerb nur beschränkt auf Liechtenstein übertragen, weil in der Schweiz die positiven Anreize besser wirken können und Zuziehende von weiter her (aus anderen Kantonen wie auch aus dem Ausland) angelockt werden. In bereits genannter Studie von Brunhart und Büchel (2016a) wird ersichtlich, dass der Gemeindesteuerzuschlag bei der Beurteilung der finanziellen Wohnattraktivität der liechtensteinischen Gemeinden im Vergleich nur wenig ins Gewicht fällt. Der Gemeindesteuerzuschlag ist also nicht entscheidend für die Wohngemeindewahl innerhalb Liechtensteins, wenn man auch andere zwingende Ausgaben wie zum Beispiel Sozialversicherungsabgaben oder Wohnkosten berücksichtigt.<sup>26</sup> Daran dürfte sich angesichts der bereits sehr tiefen Steuerbelastung auch nicht viel ändern, wenn man die Schranken für den Gemeindesteuerzuschlag (150% bis 250%) lockert. Für die Untermauerung dieser Behauptung müssten allerdings aufwendige Analysen angestellt werden, um die steuerlich bedingte Mobilität der verschiedenen Einkommensgruppen zu ergründen. Auch sollte hier berücksichtigt werden, dass grosse Teile der liechtensteinischen Bevölkerung stark in ihrer Heimatgemeinde verwurzelt sind.<sup>27</sup>

Rühli (2016) fragt zwar zu Recht für die Schweiz: Greift der Steuerwettbewerb bei den Gemeinden überhaupt richtig? Der Hebel der Gemeindesteuerzuschläge gegenüber Kantonssteuersatz und direkter Bundesteuer sei zu klein. Diese Überlegungen lassen sich natürlich grundsätzlich auch für Liechtenstein diskutieren, wo die Gemeinden zwar auch einen Gemeindesteuerzuschlag erheben, dieser aber zwischen 150% und 250% sein muss; für die Schweizer Gemeinden gibt es in der Regel nur bindende steuerliche Belastungsüber-

25 Für Details zur Regulierung der Zuwanderung in Liechtenstein siehe von Stokar et al. (2016, S. 48–50) und Marxer (2013) für diverse Studien zur Migration in Liechtenstein.

26 Auch Eisenhut und Lorenz (2016, S. 34) weisen darauf hin, dass der Gemeindesteuerzuschlag keine grosse Rolle spielt bei der Wohnsitzentscheidung.

27 Diese «Dorfgeist»-Behauptung ist nur schwer überprüfbar. Vergleicht man aber den Anteil der Gemeindebürger beispielsweise in Balzers (2016 waren 59% der Gesamtbevölkerung von 4'622 Balzner Bürger) mit der Schweizer Nachbargemeinde Wartau über dem Rhein (2016 waren 29% der Gesamtbevölkerung von 5'177 Wartauer Bürger), stellt man einen sehr deutlichen Unterschied fest.

grenzen. In Liechtenstein ist die Hebelwirkung des Gemeindesteuersatzes momentan aber eher grösser als in der Schweiz, da das Verhältnis Gemeindesteuern zur Landessteuer (in der Schweiz: Gemeindeanteil gegenüber Kirchen-, Kantons- und Bundessteuer) höher ist (vgl. Eidgenössische Steuerverwaltung 2016, S. 13; Amt für Statistik 2016, S. 52). Hingegen kann der Steuerwettbewerb in der Schweiz auch über die Unternehmenssteuern spielen, während der Steuersatz der Ertragssteuer in ganz Liechtenstein einheitlich ist. Zudem findet in der Schweiz nicht nur zwischen Gemeinden über den Gemeindesteuerzuschlag Wettbewerb statt, sondern auch bei den Kantonen, welche zum Beispiel auch die Art der Steuern, den Grundtarif (nicht nur den Zuschlag), Progressionsstufen oder Abzugsmöglichkeiten festlegen können.

Laut Keuschnigg und Loretz (2015a) liefert die theoretische wie empirische ökonomische Literatur keine eindeutigen Resultate, welches Ausmass an Steuerwettbewerb letztlich zu bevorzugen ist. Bei flexibel anpassbaren Ausgabenniveaus könne Steuerwettbewerb aber leichter zum Rückgang des Steuer-/Abgabenniveaus führen als bei konstantem Ausgabenniveau, wo der Steuerwettbewerb keinen durchschnittlichen Rückgang bringen würde, sondern einfach eine Ausdifferenzierung in Hoch- und Niedrigsteuerregionen. Der Steuerwettbewerb in der Schweiz zumindest habe nicht zu systematischem Abbau des Sozialstaates geführt (Steuersätze und Sozialausgaben korrelierten nicht stark). Letztlich kann die Beantwortung der Frage nach dem optimalen Mass an Fiskalautonomie nicht pauschal erfolgen, die Beurteilung muss in jeder neuen wirtschaftspolitischen Debatte zu Steuerwettbewerb die konkrete Situation berücksichtigen. Wie stark der Steuerwettbewerb aber Wirkungen auf die öffentlichen Einnahmen hat, hängt davon ab, ob der negative Einnahmenseffekt des sinkenden Steuersatzes vom Zuzug von Steuerzahlern (natürliche und juristische Personen) kompensiert wird, also effektiv von der Mobilität/Elastizität der Steuerzahlenden. Erfahrungen bezüglich Erbschaftssteuerwettbewerb in der Schweiz zeigen, dass die Mobilität der Steuerzahler überschätzt wurde, das Steuersubstrat also eher unelastisch ist (vgl. Brühlhart und Parchet 2014). Der Steuerwettbewerb hat sich hier für die betreffenden Kantone nicht ausgezahlt. Brühlhart, Gruber, Krapf und Schmidheiny (2017) zeigen in einer aktuellen empirischen Analyse, dass die Steuerzahler in der Schweiz bei ihrer Wohnortwahl unempfindlich auf die Einkommenssteuerhöhe reagieren. Bei den Vermögensteuern ist die Elastizität gemäss Studie zwar höher, allerdings reagieren die Steuerzahler nicht mit Wohnortwechsel, sondern eher mit anderen Ausweichstrategien (Umschichtung der Vermögensanlagen, buchhalterische Optimierung, Konsum von Vermögen). Brühlhart, Jametti und Schmidheiny (2012) weisen zudem darauf hin, dass auch Firmen weniger auf Steueranreize reagieren als allgemein angenommen. Zumindest weisen ihre Resultate bei Firmen, bei denen die Nähe zu Agglomerationen eine Rolle spielt, darauf hin. Unter diesen Umständen besteht also durchaus die Gefahr eines ruinösen Steuerwettbewerbs.<sup>28</sup>

Nun kann argumentiert werden, dass es sowieso gut ist, wenn öffentliche Steuereinnahmen sinken, weil dadurch Private entlastet werden und die öffentliche Hand zum Sparen gezwungen wird. Die Beurteilung dieses Arguments hängt aber davon ab, wie sich das Ausgangsniveau darstellt: Wie hoch ist die Steuerbelastung bereits? Wie sieht die Situation der öffentlichen Haushalte aus? Wie gut und notwendig sind die öffentlichen Leistungen? Kann die betreffende Gebietskörperschaft Ausgaben kürzen oder würden einer Ausgabenkürzung existenzielle Aufgaben zum Opfer fallen? Wäre gar Verschuldung die Folge? Die Be-

28 Der innerschweizerische Steuerwettbewerb hat sich in den letzten Jahren noch weiter intensiviert, obwohl der Finanzausgleich die finanziellen Anreize dazu tendenziell reduziert (vgl. Brühlhart und Schmidheiny 2014; Lampart und Tanner 2016).

urteilung hängt auch davon ab, welche Präferenzen man bezüglich Umverteilung und Rolle des Staates generell hat, womit dies auch eine normative Frage darstellt.<sup>29</sup>

Die in Anlehnung an die schweizerische Avenir Suisse und mit deren Unterstützung als liechtensteinischer Thinktank gegründete «Stiftung Zukunft.li» verweist in ihrer Publikation zur Neugestaltung des Finanzausgleichs in Liechtenstein auf die generellen Vorteile von Steuerwettbewerb (Eisenhut und Lorenz 2016, S. 37), und dabei scheint immer wieder die Idee der Aufweichung der Untergrenze des Gemeindesteuerzuschlags durch. Auch wenn die ökonomischen Argumente, dass ein gewisses Mass an Steuerwettbewerb von Vorteil ist, überzeugen, wurde in diesem Kapitel gerade aufgezeigt, dass viele Vorteile, welche zum Beispiel für die Schweiz gelten mögen, in Bezug auf Liechtenstein an Entfaltungskraft verlieren. Auch gilt es, die ebenfalls vorhandenen generellen Schattenseiten und Risiken von Steuerwettbewerb den Vorteilen gegenüberzustellen. Auch wenn in der Diskussion um den Gemeindesteuerwettbewerb in Liechtenstein ebenfalls normative Standpunkte einfließen und für eine abschliessende Beurteilung weitere ökonomische und statistische Analysen notwendig wären, welche weit über diesen Sammelbandbeitrag hinausgehen, kann man unter Berücksichtigung der erfolgten Argumentation folgern, dass der Gemeindesteuerwettbewerb in Liechtenstein zwar nicht eingeschränkt werden sollte, aber eben auch nicht unbedingt durch Aufweichung der Untergrenzen des Gemeindesteuerzuschlags ausgebaut.

#### 4. Gemeindefusionen

Die Schonung öffentlicher Ressourcen und die Situation der öffentlichen Haushalte sind nur zwei von vielen ökonomischen Aspekten der Föderalismus-Debatte. In der öffentlichen Diskussion sind Begriffe wie öffentliche Verschuldung, Budgetdefizite und Ausgaben oder Einnahmen pro Kopf aber oft dominierend. Natürlich spielen bei der Attraktivität einer Gemeinde generelle Standortfaktoren und die Wohnattraktivität eine Rolle. Diese Rahmenbedingungen werden jedoch auch durch die festgelegte Aufteilung der subsidiären, staatlichen Einheiten (Staat, Kantone, Gemeinden) und deren Grösse mitbestimmt: Sind langfristige Investitionen auf allen Ebenen möglich? Stimmt die öffentliche Infrastruktur? Können öffentliche Aufgaben adäquat erfüllt werden? Sind die Entscheidungsprozesse effizient und transparent und ist politische Partizipation möglich? Werden die Präferenzen der Bevölkerung gut abgebildet? Wie hoch ist die Abgaben- und Steuerbelastung? Ist das wirtschaftliche Umfeld günstig? Wie gut ist die generelle Lebensqualität (Erreichbarkeit, Bildungsmöglichkeiten, Leben im Alter, Kultur und Unterhaltung, Erholungsmöglichkeiten, Umweltqualität etc.)?

Einen guten ökonomischen Überblick zum Föderalismus im Allgemeinen bieten Kellermann und Schlag (2012) sowie speziell auf die Schweiz bezogen Kellermann (2008). Viele der in diesem Kapitel erwähnten, den Föderalismus betreffenden Argumente – also im hier betrachteten Fall bezüglich optimale Gemeindegrösse – ähneln jenen im vorherigen Kapitel, weil Steuerwettbewerb ja letztlich ein Spezialfall von Föderalismus/Dezentralisierung ist (siehe Abbildung 1).

Während die Diskussion hier auf die Grösse von Gebietskörperschaften innerhalb eines Landes (speziell Gemeinden) fokussiert, zielt die Kleinstaatenökonomie meist auf den Zusammenhang von Staatsgrösse und volkswirtschaftlicher Prosperität. Auch der Einfluss der Grösse auf die öffentlichen Finanzen und Aufgabenerfüllung ist dabei von Inte-

29 Was die Beurteilung zudem noch erschwert, ist die Frage der Kausalitätsrichtung zwischen Steuerbelastung und Ausgabenniveau: Kann sich eine Gebietskörperschaft tiefe Steuern wegen tiefem Ausgabenniveau leisten oder kann man wegen den tiefen Steuereinnahmen die Ausgaben nicht erhöhen? Oder ist es für eine boomende Region generell leichter möglich, bei vergleichbarem Ausgabenniveau pro Kopf die Steuersätze tiefer zu halten, weil das Steuersubstrat (Gewinne, Einkommen, Vermögen etc.) pro Einwohner so hoch ist?

resse. Ökonomische Vor- und Nachteile der geringen Staatsgrösse Liechtensteins werden von Brunhart und Dumieński (2015, S. 6–8) aufgeführt, mit spezieller Betrachtung der Determinanten des steilen Wachstums von Liechtensteins Volkswirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg. Ebenfalls einen ausführlichen Literaturüberblick zum Thema Kleinheit von Gebietskörperschaften und Wirtschaftswachstum bieten zum Beispiel Kellermann und Schlag (2012, S. 19–21).

Zentralisierung kann prinzipiell horizontal (Gemeinde fusionieren beispielsweise) oder vertikal (Land übernimmt Gemeindeaufgaben) geschehen. Da in der Diskussion der Implikationen für Liechtenstein in Kapitel 5.2 vor allem die Frage der Gemeindefusion im Vordergrund steht, rückt dieser Aspekt in der ökonomischen Diskussion in Kapitel 5.1 ebenfalls ins Zentrum. Für eine detaillierte Diskussion der gewachsenen Aufgabenteilung zwischen Land und Gemeinden in Liechtenstein sei hier auf Schiess Rütimann (2017), Brunhart (2017), Schiess Rütimann (2015), Eisenhut und Lorenz (2016, S. 15–31), Gantner und Eibl (1999) sowie Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2017) verwiesen.

#### 4.1 Ökonomische Aspekte von Dezentralisierung/Föderalismus

Argumente für Dezentralisierung<sup>30</sup> sind in der volkswirtschaftlichen Literatur mannigfaltig und scheinen auch zu dominieren (vgl. Kellermann und Schlag 2012, S. 21). Das Dezentralisierungstheorem<sup>31</sup> von Oates (1972) liefert eine wichtige theoretische Basis für das Subsidiaritätsprinzip innerhalb eines Staates. Föderalismus garantiert eine bessere Berücksichtigung der Präferenzen der Bevölkerung (z. B. bei der Bereitstellung öffentlicher Güter). Auch durch die höhere Transparenz und bessere Mitbestimmung werden niedrigere Ausgaben pro Kopf ermöglicht (vgl. Frey 2005). Die Vorteile der Auswahlmöglichkeit und des Entdeckungsverfahrens, wie für Steuerautonomie/-wettbewerb bereits diskutiert (siehe Kapitel 3.1), lassen sich auch auf den generellen Fall von Föderalismus und Gemeindeautonomie übertragen. Zudem erhöht lokale Autonomie die politische Beteiligung und Identifikation. Auch kann durch Dezentralisierung Flexibilität und Handlungsschnelligkeit erhöht werden (allerdings kann dies natürlich auch bremsend wirken, wenn etwas von übergeordneter Bedeutung landesweit durchgesetzt werden muss).

Allerdings kann Dezentralisierung auch nachteilige Effekte hervorrufen: Einerseits fallen mit der Kleinheit Skaleneffekte (Fixkostendegression, Lerneffekte) bei der Finanzierung öffentlicher Aufgaben und Investitionen weg, andererseits werden dadurch Effizienzsteigerungen und Professionalisierung erschwert. Zudem erhöhen sich die Spill-Overs (positive/negative externe Effekte)<sup>32</sup> zwischen den Gebietskörperschaften bei steigender Anzahl Gebietskörperschaften durch deren Verkleinerung. Auch kann die bessere Präferenzberücksichtigung auf lokaler Ebene durch kleinere Einheiten die Gefahr von «Vetterliwirtschaft», also einer ineffizienten Verwendung von öffentlichen Geldern, steigern.<sup>33</sup>

Bei der Bestimmung der optimalen Gemeindegrösse besteht ein gewichtiger Trade-Off (Zielkonflikt): Mit der Kleinheit kann sich die Fähigkeit reduzieren, öffentliche Aufgaben

30 Eigentlich wäre hier der Titel «Zentralisierung» passender als «Dezentralisierung», weil in der politischen Diskussion in der Schweiz und auch in Liechtenstein ja eher die Zusammenlegung von Gemeinden (oder Übertragung von Kompetenzen/Aufgaben von Gemeinden an übergeordnete Staatsebenen) und nicht deren Auftrennung thematisiert wird. Im Einklang mit der Literatur wurde hier der Oberbegriff Dezentralisierung – und Föderalismus als Synonym dafür – gewählt.

31 Gemäss Dezentralisierungstheorem von Oates (1972) kann die Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter durch dezentrale Gebietskörperschaften innerhalb eines Staates die soziale Wohlfahrt gegenüber der Situation eines Zentralstaates steigern. Dies unter der Voraussetzung, dass die Produktion der öffentlichen Güter keinen Grössenvorteilen durch Zentralisierung unterliegt, es keine Spill-Over zwischen den Gebietskörperschaften gibt (Nutzen und Kosten bleiben in den Gebietskörperschaften) und die Präferenzen für das öffentliche Gut zwischen den Gebietskörperschaften auch variieren (vgl. Baur, Daepf und Jeitziner 2010, S. 59).

32 Für eine Erklärung von externen Effekten und öffentlichen Gütern siehe Fussnote 17.

33 Was nicht heisst, dass solche Dinge in Zentralstaaten nicht oder weniger häufig geschehen.

selbst zu übernehmen, im Extremfall mit der möglichen Konsequenz, dass einige davon von übergeordneten Gebietseinheiten übernommen werden müssen. Dies würde eine Teilzentralisierung und damit Autonomieverlust bedeuten. Allerdings steigt mit der Kleinheit wie bereits erwähnt die Nähe zu den Bürgern, sodass deren Präferenzen besser berücksichtigt werden können, wodurch grundsätzlich ein effizienteres Angebot öffentlicher Leistungen bereitgestellt werden kann.

#### 4.2 Analysen zu Gemeindefusionen, Implikationen für Liechtenstein

Auch wenn es in Liechtenstein keine konkreten Bestrebungen gibt, Gemeinden zu fusionieren, ist das Thema des Öfteren aktuell in Diskussionen darüber, ob es Sinn macht, dass sich alle Gemeinden unter anderem eine eigene Gemeindeverwaltung, Primarschule oder Feuerwehr leisten (siehe hierzu auch Beck und Lorenz 2018).<sup>34</sup> Die Diskussion um Gemeindeautonomie wird dabei stark auf die Dimension Ausgaben pro Kopf reduziert und es wird meist auch etwas voreilig angenommen, dass eine Zusammenlegung automatisch Kosten reduzieren würde. Zudem wird dabei auch oft ausser Acht gelassen, dass Gemeinden viele Aufgaben gemeinsam übernehmen können, ohne fusionieren zu müssen, beispielsweise mittels Zweckverbänden (vgl. dazu in diesem Sammelband Bussjäger). Während die verschiedenen Dimensionen der Gemeindeautonomie im vorherigen Kapitel beleuchtet wurden, wird sich die auf Liechtenstein gerichtete ökonomische Bewertung auf den Aspekt öffentliche Ausgaben pro Kopf richten, respektive auf das eventuelle Einsparpotenzial durch Gemeindefusionen. Um abschliessend beurteilen zu können, ob sich Gemeindefusionen in Liechtenstein finanziell lohnen würden und falls ja, bei welchen Gemeinden, wäre eine sehr umfangreiche ökonomische Studie notwendig. Im Folgenden sollen aber ein paar grundsätzliche Überlegungen zu dieser Frage angestellt werden.

In der Schweiz ist es seit den 1990er-Jahren zu vielen Gemeindefusionen gekommen, die Anzahl Gemeinden ist seit damals von über 3'000 auf 2'294 Gemeinden zu Jahresbeginn 2016 geschrumpft. Für Rühli (2016) wäre die ökonomisch optimale Anzahl Gemeinden in der Schweiz 1'000. Eine Gemeinde hätte also durchschnittlich 5'000 Einwohner. Damit seien sie gross genug, um Aufgaben selbst erfüllen zu können, aber eben auch klein genug für autonomes Handeln. Zu kleine Gemeinden können ja auch zu steigender Zentralisierung in gewissen Bereichen führen, weil der Kanton dann «zwangsweise» deren Aufgaben zentralisiert in Gefässen interkantonalen Zusammenarbeit übernehmen muss, was zu Kompetenz- und Demokratieverlust führen kann. Fischer und Moser (2010) beziffern die optimale Gemeindegrosse in Graubünden auf circa 5'500 Einwohner in urbanen und 1'300 in ländlichen Gebieten.<sup>35</sup> Liechtenstein wäre hier also nicht schlecht aufgestellt: Eschen, Triesen, Balzers, Vaduz, Schaan, Mauren bewegen sich durchaus in diesem Bereich von 5'500 Einwohnern. Die durchschnittliche Einwohnerzahl (Median) der liechtensteinischen Gemeinden beträgt 4'265 Einwohner (31.12.2016).<sup>36</sup> Wie bereits erwähnt, müsste man sich die Ausgabenstruk-

34 Bei einer nicht-repräsentativen Umfrage am LIHGA-Stand anlässlich des 30-jährigen Jubiläums des Liechtenstein-Instituts beantworteten 32.7% der 822 Teilnehmenden folgende Frage mit Ja: «In der Schweiz haben sich in den letzten Jahren zahlreiche Gemeinden zusammengeschlossen. Sollte man das auch in Liechtenstein tun?».

35 Im Fusionscheck der HTW Chur wurde die jüngste grössere schweizerische Gebietsreform, nämlich jene im Kanton Glarus, positiv bewertet. Im Kanton Glarus wurde im Jahre 2011 die Zahl der Gemeinden von 25 auf 3 reduziert, welche danach dann etwa 9'000 (Glarus Süd), 12'000 (Glarus) und 17'000 (Glarus Nord) Einwohner aufwiesen.

36 Für die Jahre 2010 bis 2014 lagen die tiefsten Ausgaben pro Einwohner in Liechtenstein bei den Gemeinden mit etwa 4'000 bis 5'000 Einwohnern (vgl. Eisenhut und Lorenz 2016, S. 65). Es ergibt sich mit steigender Einwohnerzahl ein u-förmiger Verlauf bezüglich Ausgaben pro Kopf, die kleinsten und die grössten Gemeinden haben das höchste Ausgabenniveau pro Kopf. Ein Hauptgrund für die höheren Ausgaben der zwei grössten Gemeinden Vaduz und Schaan sind sicherlich gewisse finanzielle Zentrumslasten. Allerdings ermöglichen die höheren Einnahmen und Reserven (trotz tiefstmöglichem Gemeindesteuerzuschlag) natürlich auch ein höheres Ausgabenniveau. Die kleinen Gemeinden haben eventuell unter gewissen Kosten der Kleinheit zu leiden. Der

tur der liechtensteinischen Gemeinden und auch deren Entwicklung über die Zeit aber genauer ansehen, um konkrete Schlüsse ziehen und das finanzielle Einsparpotenzial der liechtensteinischen Gemeinden beziffern zu können. Das Einsparpotenzial wäre dann aber lediglich ein Aspekt unter vielen in der Diskussion um Gemeindeautonomie in Liechtenstein.

Der Zusammenhang von Gemeindegrösse und Ausgaben pro Kopf war immer wieder Gegenstand volkswirtschaftlicher Untersuchungen. Wie Rösel (2016) in seinem Literaturüberblick zu den finanziellen Konsequenzen von Gebietsreformen festhält, konnte die Mehrzahl der internationalen Studien keinen kausalen Zusammenhang zwischen der Einwohnerzahl und kommunalen Ausgaben beziehungsweise deren Effizienz nachweisen (siehe Abbildung 8). Allerdings haben Gebietsreformen tendenziell politische Kosten (geringere Wahlbeteiligung) und können auch die Zufriedenheit mit der öffentlichen Verwaltung senken, was dem Effizienz- und Professionalisierungspotenzial durch grössere öffentliche Verwaltungen nach Gebietsreformen entgegenläuft.

**Abbildung 8: Empirische Untersuchungen zu Gebietsreformen**

Studie	Jahr	Land	Ebene	Reform-Effekte in fusionierten Gemeinden
<b>Ausgaben und Effizienz</b>				
LÜCHINGER und STUTZER (2002)	2002	Schweiz	Gemeinden	▲ Anstieg der Ausgaben je Einwohner
REINGEWERTZ (2012)	2012	Israel	Gemeinden	▼ Reduktion der Ausgaben je Einwohner
FRITZ (2013)	2013	Deutschland (BW)	Gemeinden	▲ Anstieg der Ausgaben je Einwohner
MOISIO und UUSITALO (2013)	2013	Finnland	Gemeinden	▶ Keine signifikanten Ausgabeneffekte
BLOM-HANSEN et al. (2014)	2014	Dänemark	Gemeinden	▼ Reduktion der Ausgaben je Einwohner
HANSEN et al. (2014)	2014	Dänemark	Gemeinden	▼ Reduktion der Ausgaben je Einwohner
ALLERS und GEERTSEMA (2016)	2016	Niederlande	Gemeinden	▶ Keine signifikanten Ausgabeneffekte ▶ Keine Steigerung der Qualität öffentl. Leistungen
BLESSE and BASKARAN (2016)	2016	Deutschland (BB)	Gemeinden	▶ Keine signifikanten Ausgabeneffekte (Ausnahme: ▼ Reduktion der Sachausgaben je Einwohner)
RÖSEL (2016a)	2016	Deutschland (SN)	Landkreise	▶ Keine signifikanten Ausgabeneffekte
<b>Demokratische Teilhabe</b>				
FRITZ und FELD (2015)	2015	Deutschland (BW)	Gemeinden	▼ Sinkende Wahlbeteiligung ▲ Steigende Verschuldung
RÖSEL (2016b)	2016	Österreich	Gemeinden	▼ Sinkende Wahlbeteiligung ▲ Anstieg der Stimmen für populistische Parteien
<b>Bürgerzufriedenheit</b>				
HANSEN (2015)	2015	Dänemark	Gemeinden	▼ Sinkende Zufriedenheit mit Gemeindeverwaltung
Anmerkung: Die Untersuchungseinheiten sind in allen Studien fusionierte Gebietskörperschaften, die mit nicht-fusionierten Gemeinden verglichen werden. Vor der Reform bestehende Unterschiede zwischen beiden Gruppen werden hierbei berücksichtigt [Methode der Differenz-von-Differenzen, vgl. RÖSEL (2016b)].				

Quelle: Rösel (2016, S. 46).

u-förmige Verlauf weist aber erst auf eine Korrelationsstruktur hin und nicht unbedingt auf einen kausalen Zusammenhang. Ob die Gemeindegrösse hier wirklich eine Rolle spielt, könnte erst mit einer Regressionsanalyse besser beurteilt werden, in der auch Faktoren wie die Lage, Anzahl Kinder, wirtschaftliche Aktivität, Siedlungsstruktur etc. berücksichtigt werden. Der kurze Zeitraum und die geringe Anzahl an Gemeinden schränken die Aussagekraft einer solchen Regression aber stark ein.

Kellermann und Schlag (2012) argumentieren, dass vor allem die Wirtschaftsaktivität (wachsende Anforderungen/Ansprüche) Treiber der Pro-Kopf-Kosten einer Gebietskörperschaft ist und nicht unbedingt die absolute Einwohnerzahl. Diese Argumentation lässt sich auch auf die Staatsgrösse übertragen. Liechtenstein hat eine ähnliche Ausgabenhöhe wie die schweizerischen Kantone, wenn man für einige Faktoren – wie eben die Intensität der Wirtschaftsaktivität oder beispielsweise Siedlungs- und Demografie-Charakteristiken und institutionelle Einflüsse – statistisch kontrolliert und die staatshoheitlichen Aufgaben Liechtensteins, welche in der Schweiz vom Bund und nicht von den Kantonen übernommen werden, herausrechnet. Auch hier scheint die Kleinheit Liechtensteins, was die Pro-Kopf-Ausgaben betrifft, keinen signifikanten Nachteil gegenüber ungleich grösseren Kantonen darzustellen (die durchschnittliche Kantonsbevölkerung lag 2016 bei 324'000, während Liechtenstein ungefähr 38'000 Einwohner zählte).<sup>37</sup>

Das finanzielle Einsparpotenzial durch Zentralisierung – also durch weniger Gemeindeautonomie – wird allgemein also wohl etwas überschätzt. Ein Grund dafür ist, dass Fixkosten und Koordinationskosten je nach Grösse der Gemeinden vor der Zentralisierung mit der steigenden Einwohnerzahl auch sprunghaft ansteigen können und eben nicht linear.<sup>38</sup> Eine ökonomisch optimale Gemeindegrösse lässt sich nicht pauschal – oder überhaupt nicht – identifizieren. Zudem helfen funktionale Kooperationen<sup>39</sup> den durch hohe Ausgaben entstehenden Gemeindefusionsdruck zu reduzieren (vgl. Bussjäger, Hornsteiner und Keuschnigg 2016; Bussjäger 2018; Eichenberger 2010). Typischerweise sind für Gemeindefusionen die angespannte Finanzsituation, knappe personelle Ressourcen, mangelnde Attraktivität und die sinkende Fähigkeit, Gemeindeaufgaben zu erfüllen, entscheidende Motive. Im Gegensatz zu solchen Beispielen haben Liechtensteins Gemeinden aber üblicherweise finanzielle Rechnungsüberschüsse sowie hohe finanzielle Reserven (trotz sehr tiefer Steuersätze) und sie sind bisher auch gut in der Lage, ihre öffentlichen Aufgaben wahrzunehmen. Der Fusionsdruck in Liechtenstein kann auch deswegen als eher klein angesehen werden.

In der Diskussion um die optimale Gemeindegrösse sollten neben ökonomischen aber auch andere Faktoren wie Identität/Tradition, Selbstbestimmung, Kooperation oder politische Partizipation berücksichtigt werden. Das Sozialkapital beeinflusst dabei nicht nur die Lebensqualität innerhalb einer Gemeinde oder Gemeinschaft, sondern ist letztlich auch wieder für die wirtschaftliche Standortqualität entscheidend. Gerade in Liechtenstein, wo eine mittlere geografische und staatliche Subsidiaritätsstufe, wie zum Beispiel Kantone, fehlt.

Auch wenn es also bis anhin noch keine konkreten Pläne für Gemeindefusionen gibt, die Dezentralisierung im internationalen Vergleich hoch ist (siehe Kapitel 3.2) und sich zudem die finanzielle Situation der Gemeinden im Vergleich zum Land stark verbessert hat (siehe Kapitel 2), kann gemäss dem ehemaligen Vorsteher von Balzers und Alt-Landtagspräsidenten Arthur Brunhart in gewissen Bereichen eine schleichende Erosion der Gemeindeautonomie festgestellt werden. Dies betrifft aber vor allem die Übertragung von Aufgaben und Kompetenzen von der Gemeindeebene auf die Landesebene (vgl. Brunhart 2017).<sup>40</sup>

37 Für den Zusammenhang von Staatsgrösse und Wirtschaftswachstum oder öffentlichen Ausgaben – respektive generelle Vorteile/Nachteile von staatlicher Kleinheit – siehe Brunhart und Dumieński (2015, S. 6–8), Kellermann und Schlag (2012), Merki (2007), Alesina und Spolaore (2003), Armstrong und Read (2003), Kocher (2002), Easterly und Kraay (2000), Gantner und Eibl (1999), Rothschild (1993).

38 Zentralisierung ist vor allem bei Bereichen mit hohem initialem Investitionsbedarf lohnend, weniger bezüglich Personalkosten, weil sich ja bei grösseren Einheiten auch die Distanz zum Bürger erhöht und der personelle Koordinationsaufwand meistens steigt.

39 Beispiele für Gemeindekooperationen in Liechtenstein sind die Altersbetreuung und die Pflege, die Zweckverbände Wasserversorgung Unterland und Oberland, der Abwasserzweckverband, die Jugendarbeit oder der Sportpark Eschen/Mauren (zusammen mit Schweizer Gemeinden: Verein für Abfallentsorgung, Verein Agglomeration Werdenberg).

40 Schaltegger, Winistörfer und Fässler (2017) stellen für die Schweiz trotz Inkrafttreten der NFA (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung) im Jahre 2008 weiter voranschreitende Zentralisierungstenden-

## 5. Abschliessende Bemerkungen

Steuerwettbewerb zwischen Gebietskörperschaften führt tendenziell zu einem besseren Umgang mit öffentlichen Finanzen. Durch lokale fiskale Entscheidungskompetenz kann eine bessere Berücksichtigung des gewünschten Umfangs der öffentlichen Ausgaben und der Art der bereitgestellten Güter erreicht werden (dies trifft auch auf die Form der Finanzierung zu). Zudem kann eine Gemeinde allfällige Standortnachteile (Lage, Wirtschaftsumfeld, Infrastruktur, kulturelles Angebot etc.) durch tiefere Steuern in gewissem Masse kompensieren. Durch die tendenziell steuersenkende Wirkung von Steuerwettbewerb kann sich überdies die durchschnittliche Standortattraktivität aller Gemeinden erhöhen und damit das Wirtschaftswachstum des ganzen Landes.

Allerdings sollte man die Diskussion um mehr Steuerwettbewerb innerhalb Liechtensteins trotzdem vorsichtig angehen. Einerseits existiert in Liechtenstein im internationalen Vergleich bereits eine hohe Gemeindesteuerautonomie, andererseits sind die unterschiedlichen Gemeindesteuerzuschläge bei der Wohnortwahl nicht so entscheidend wie oft angenommen. Auch dann nicht, wenn die Untergrenze des Gemeindesteuerzuschlag aufgehoben werden sollte. Im Zusammenhang mit der Aufhebung der Untergrenze von bis anhin 150% stellt sich zudem die Frage, ob ruinöser Steuerwettbewerb zwischen den Gemeinden die Folge wäre (und die damit verbundenen negativen Wirkungen auf die öffentlichen Haushalte), ohne dass sich an der relativen Attraktivität der Gemeinden etwas geändert hätte, und wie gross überhaupt die zu erwartenden wirtschaftlichen Wachstumsimpulse für die Privatwirtschaft wären. Dies gerade auch vor dem Hintergrund des bereits sehr tiefen Steuerniveaus in Liechtenstein. Zudem führt im Falle Liechtensteins die restriktive Zuwanderungspolitik dazu, dass die positiven Wirkungen von mehr Steuerwettbewerb stark eingeschränkt würden, weil fast niemand aus dem Ausland zuziehen dürfte. So wird Liechtensteins Steuersubstrat nicht unbedingt erhöht, sondern nur anders verteilt, wodurch die negativen Wirkungen von mehr Steuerwettbewerb bei der Bewertung stärker ins Gewicht fallen. Zu den bereits in Kapitel 3 erwähnten negativen Aspekten von Steuerwettbewerb zählen auch nicht berücksichtigte Verteilungswirkungen und das teilweise Aushebeln des Verursacherprinzips, gerade im kleinräumigen Liechtenstein. Ob sich beide Vorteile, welche von Befürwortern von mehr Gemeindesteuerwettbewerb angeführt werden, also einerseits der Abbau des hohen Einnahmegefälles zwischen den Gemeinden und andererseits der Ausgleich von relativen Standortnachteilen einiger Gemeinden überhaupt gleichzeitig erreichen lassen, müsste mit aufwendigen Simulationsrechnungen belegt werden und wäre auch dann noch mit Unsicherheiten behaftet. Die Gefahr von ruinösem Steuerwettbewerb zwischen Liechtensteins Gemeinden lässt sich jedenfalls nicht einfach mit normativen (ideologischen) Argumenten von der Hand weisen.

Der ökonomisch optimale Grad an Steuerwettbewerb ist letztlich nicht objektiv zu bestimmen. Die Auswirkungen auf die öffentlichen Einnahmen sind davon abhängig, ob der negative Effekt des sinkenden Steuersatzes durch den positiven Effekt durch den Zuzug von Steuerzahlern kompensiert wird. Wie in Kapitel 3.2 erläutert, wird die steuerbedingte Mobilität natürlicher Personen für die Schweiz eher überschätzt. Auch juristische Personen reagieren wohl schwächer als gemeinhin angenommen auf steuerliche Anreize.

Falls eine Ausweitung des Steuerwettbewerbs in Liechtenstein aber politisch trotzdem einmal mehrheitsfähig wird, sollte diese eher über ein Aufgeben der bisher einheitlichen Besteuerung von juristischen Personen (Ertragssteuer) anvisiert werden als über die

---

denzen zwischen Bund und Kantonen fest. Zwar seien die Ausgabenanteile der verschiedenen Staatsebenen seit 1990 relativ stabil geblieben, allerdings habe in der Rechtssetzung der letzten 16 Jahre – also auch nach Einführung der NFA – der Zentralisierungsprozess weiter zugenommen und zudem wurden weitere Verflechtungen bei Einnahmen und Ausgaben geschaffen.

Vermögens- und Erwerbssteuern natürlicher Personen, weil bei den Unternehmensansiedlungen die restriktive Zuwanderungspolitik Liechtensteins weniger behindernd wirkt. Einnahmenungleichgewichte zwischen den Gemeinden sollten über horizontalen Ressourcen- und Lastenausgleich via Finanzausgleich – unter Berücksichtigung der Wechselwirkungen zum Steuerwettbewerb – reduziert und nicht über eine Öffnung der Untergrenze des Gemeindesteuerzuschlags angestrebt werden. Dies natürlich in enger Abstimmung mit der Überprüfung der Aufgaben- und Einnahmeverteilung der Gemeinden untereinander und zwischen Gemeinden und Land. Was die langfristigen positiven Siedlungsanreize von stärkerem Steuerwettbewerb betrifft (effizientere Fokussierung der Gemeinden entweder auf Wohn- oder Arbeitsgemeinde), gibt es auch hier besser und schneller wirksame Instrumente als einfach mehr Gemeindesteuerwettbewerb. Hier sind vor allem eine bessere Raumplanung – was natürlich auch eine bessere Abstimmung zwischen den Gemeinden oder eine straffere nationale Raumplanung bedingen würde – oder eine effizientere Bodenbesteuerung, als es bis jetzt der Fall ist, zu nennen (vgl. Brunhart und Dumieński 2015).

Liechtensteins Gemeindeautonomie generell sollte nicht in Frage gestellt werden; dies auch nicht in Steuerthemen, trotz vorhin genannter Liechtenstein-spezifischer Vorbehalte gegen den Ausbau des Gemeindesteuerwettbewerbs. Das finanzielle Entlastungspotenzial durch Gemeindefusionen in Liechtenstein wird wohl tendenziell überbewertet. Zudem kommen die Vorteile von Fusionen vor allem dann zur Geltung, wenn die ursprünglichen Gemeinden sehr finanzschwach sind und ihre öffentlichen Aufgaben trotz Bedarf nicht mehr erfüllen können. Von diesen beiden Szenarien sind Liechtensteins Gemeinden weit entfernt. Zudem haben die Gemeinden gerade in Liechtenstein eine wichtige kulturelle und identitätsstiftende Funktion und sind zentral für die soziale Kooperation und politische Partizipation, auch weil eine staatliche Zwischenebene, wie zum Beispiel Kanton, nicht existiert. Adäquateres Mittel zur besseren und kostengünstigeren Erfüllung öffentlicher Aufgaben im Vergleich zu Gemeindefusionen sind Kooperationen zwischen Gemeinden wie zum Beispiel Zweckverbände, was ja in einigen Bereichen bereits stattfindet.

## Anhang

### Finanzzuweisungen an Liechtensteins Gemeinden und Finanzausgleich

Liechtensteins Gemeinden partizipieren generell an zwei Steuerarten: der Vermögens- und Erwerbssteuer natürlicher Personen und der Ertragssteuer juristischer Personen. Die Vermögens- und Erwerbssteuer besteht aus der Besteuerung des Erwerbs (z. B. Arbeitseinkommen) und des Vermögens (ein Sollertrag von 4% des Vermögens wird als fiktives Einkommen dem Erwerb hinzugerechnet und zusammen mit dem übrigen Erwerb besteuert). Die Gemeinden erheben einen Gemeindesteuerzuschlag von zwischen 150% und 250% der Landessteuer. Die Ertragssteuer besteuert die Gewinne der Unternehmen, wovon jede Gemeinde 35% der in ihrem Gemeindegebiet erhobenen Ertragssteuern erhält, der Rest geht in die Landeskasse. Die Ertragssteueraufteilung stellt die erste Komponente der Finanzzuweisungen des Landes an die Gemeinden dar. Dabei gilt aber für die einzelnen Gemeinden eine Obergrenze von 25% des Totals aller Gemeindeanteile. Überschreitet der Anteil einer Gemeinde diese – dies ist üblicherweise bei der Gemeinde Vaduz der Fall –, dann wird die Differenz zur Obergrenze vom Land nicht an die Gemeinde ausbezahlt.

Der Finanzausgleich<sup>41</sup> stellt die zweite Komponente der Finanzzuweisungen des Landes an die Gemeinden dar. Der Finanzausgleich in Liechtenstein ist vertikal ausgestaltet, dabei gibt es drei Stufen. Die erste richtet sich nach dem Mindestfinanzbedarf, welcher sich aus dem durchschnittlichen Finanzbedarf der Gemeinden (durchschnittliche Gemeindeausgaben pro Kopf in der Vergangenheit) multipliziert mit dem sogenannten Faktor ergibt, welcher jeweils für vier Jahre vom Landtag festgelegt wird und momentan bei 0.71 liegt (Mindestfinanzbedarf: 5'006 CHF pro Kopf). Jene Gemeinden, deren standardisierte Steuerkraft unter dem Mindestfinanzbedarf liegt, erhalten die Differenz vom Land als erste Finanzausgleichskomponente; 2016 traf dies für alle Gemeinden ausser Gamprin, Schaan, Planken und Vaduz zu. Die standardisierte Steuerkraft errechnet sich aus der Summe von Einnahmen aus Vermögens- und Erwerbssteuern (bei der Annahme eines einheitlichen Gemeindesteuerzuschlags von 200%) und 0.7-mal dem Ertragssteueranteil. Die zweite Finanzausgleichsstufe betrifft Gemeinden mit unter 3'300 Einwohnern (2016: Gamprin, Planken, Ruggell, Schellenberg, Triesenberg), welche einen abgestuften Einwohnerzuschlag erhalten. Die dritte Finanzausgleichsstufe besteht aus einer Sonderzuweisung an die Gemeinde Triesenberg für die Kosten des Naherholungsgebietes Steg/Malbun. 2016 betragen die Finanzzuweisungen des Landes an die Gemeinden 116.9 Mio. CHF (Ertragssteueranteil 61.1 Mio. CHF, Finanzausgleich 55.8 Mio. CHF). Das Land leistet unter gewissen Voraussetzungen auch Beiträge an Gemeindeausgaben/-investitionen, zum Beispiel wenn gemeinsame Aufgaben tangiert sind oder ein übergeordnetes Landesinteresse besteht.

41 Für eine Erläuterung des liechtensteinischen Finanzausgleichs siehe Eisenhut und Lorenz (2016, S. 10–14) und für eine detaillierte Auflistung der liechtensteinischen Finanzausgleichszahlen Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2018, S. 87).

## Literaturverzeichnis

- Agenda Austria (2016): Online-Grafik basierend auf OECD Fiscal Decentralisation Database, <http://www.agenda-austria.at/grafik-foederalismus>.
- Alesina, Alberto; Spolaore, Enrico (2003): *The Size of Nations*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Amt für Statistik (2016): *Steuerstatistik 2015*. Vaduz.
- Amt für Statistik (2017a): *Finanzstatistik 2015*. Vaduz.
- Amt für Statistik (2017b): *Steuerstatistik 2016*. Vaduz.
- Amt für Statistik (2017c): *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung 2015*. Vaduz.
- Amt für Statistik (2019a): *Statistisches Jahrbuch 2019*. Vaduz.
- Amt für Statistik (2019b): *Finanzstatistik 2017*. Vaduz.
- Armstrong, Harvey W.; Read, Robert (2003): *The Determinants of Economic Growth in Small States*. In: *The Round Table*, 368, S. 99–124.
- Bach, Stefan; Beznoska, Martin; Steiner, Viktor (2016): *Wer trägt die Steuerlast in Deutschland? Steuerbelastung nur schwach progressiv*. In: *DIW Wochenbericht*, Nr. 51+52. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Baur, Martin; Daepf, Martin; Jeitziner, Bruno (2010): *Die formelle Steuerharmonisierung im Lichte ökonomischer Theorien*. In: *Die Volkswirtschaft*, 3-2010, S. 58–62.
- Beck, Peter; Lorenz, Thomas (2018): *Effizienzpotenzial der Gemeinden. Aufgabenerfüllung im Spannungsfeld von Autonomie und Fusion*. Ruggell: Stiftung Zukunft.li.
- Blankart, Charles B. (2017): *Öffentliche Finanzen in der Demokratie: Eine Einführung in die Finanzwissenschaft (9. Auflage)*. München: Verlag Franz Vahlen.
- Brennan, Geoffrey; Buchanan James M. (1980): *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brühlhart, Marius; Gruber, Jonathan; Krapf, Matthias; Schmidheiny, Kurt (2017): *The Elasticity of Taxable Wealth: Evidence from Switzerland*. Arbeitspapier. Universität Lausanne, Massachusetts Institute of Technology und Universität Basel.
- Brühlhart, Marius; Jametti, Mario; Schmidheiny, Kurt (2012): *Do Agglomeration Economies Reduce the Sensitivity of Firm Location to Tax Differential?* In: *Economic Journal*, 122(563), S. 1069–1093.
- Brühlhart, Marius; Parchet, Raphael (2014): *Erbschaftssteuern und Mobilität der Steuerzahler*. In: *Die Volkswirtschaft*, 3-2014, S. 49–52.
- Brühlhart, Marius; Schmidheiny, Kurt (2014): *NFA, Steuerwettbewerb und Mobilität der Steuerzahler*. Studie zum zweiten Wirksamkeitsbericht NFA.
- Brühlhart, Marius; Schmidheiny, Kurt (2015): *Erfolgreicher Steuerföderalismus dank Leitplanken*. In: *Ökonomenstimme*, 2.11.2015.
- Brunhart, Andreas (2012): *Economic Growth and Business Cycles in Liechtenstein – Econometric Investigations Considering the Past, Present, and Future (Dissertation Universität Wien)*. Berlin: Winter Industries.
- Brunhart, Andreas (2016): *Wirtschaftsentwicklung und Bodenbesteuerung in Liechtenstein*. Foliensatz eines Vortrages der Vortragsreihe Wirtschaftspolitische und theoretische Perspektiven vom 12. April 2016 in Bendern.
- Brunhart, Andreas (2019): *Wirtschafts- und Finanzdaten zu Liechtenstein*. Datenstand: 30. Mai 2019. Regierung des Fürstentums Liechtenstein (Hg.). Vaduz: Regierung des Fürstentums Liechtenstein.
- Brunhart, Andreas; Büchel, Berno (2016a): *Das verfügbare Einkommen in Liechtenstein im Vergleich mit der Schweiz*. Studie im Auftrag der liechtensteinischen Regierung. Liechtenstein-Institut.
- Brunhart, Andreas; Büchel, Berno (2016b): *Ungleichheit in Liechtenstein: Entwicklung bei Vermögen und Einkommen*. In: *LI Focus*, 3/2016. Liechtenstein-Institut.

- Brunhart, Andreas; Dumieński, Zbigniew (2015): Economic Development and Land Issues in Liechtenstein: Historical Dynamics, Current Challenges and Suggested Fiscal Remedies. Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, 49.
- Brunhart, Arthur (2017): Die Gemeindeautonomie. Realität? Illusion? Heilige Kuh? In: Balzner Neujahrsblätter, 23. Jahrgang.
- Bussjäger, Peter (2019): Gemeindegkooperationen in Liechtenstein und in Vorarlberg. Rechtsgrundlagen und Vergleich. In: Liechtenstein-Institut (Hg.): Gemeinden – Geschichte, Entwicklung, Bedeutung. Beiträge Liechtenstein-Institut 45/2019, S. 135–148.
- Bussjäger, Peter; Hornsteiner, Florian; Keuschnigg, Georg (2016): Interkommunale Zusammenarbeit in Vorarlberg. Strukturen und Möglichkeiten – eine Praxisanalyse. Innsbruck: Institut für Föderalismus.
- Easterly, William R.; Kraay, Aart (2000): Small States, Small Problems? Income, Growth, and Volatility in Small States. In: World Development, 28(11), S. 2013–2027.
- Ecoplan (2017): Zentrumslasten der Städte – Synthesebericht. Im Auftrag der Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren. Bern.
- Eichenberger, Reiner (2010): Gemeindefusionen? Zumeist gibt es viel bessere Alternativen! In: Die Schweizer Bürgergemeinde, 1/2010, S. 36–40.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2017): Finanzstatistik der Schweiz 2015. Jahresbericht. Bern.
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2018): Finanzstatistik der Schweiz 2017. Jahresbericht. Bern.
- Eidgenössische Steuerverwaltung (2016): Steuersatz und Steuerfuss. Herausgegeben von der Schweizerischen Steuerkonferenz. Bern.
- Eidgenössische Steuerverwaltung (2017): Das schweizerische Steuersystem. Herausgegeben von der Schweizerischen Steuerkonferenz. Bern.
- Eisenhut, Peter; Lorenz Thomas (2016): Finanzausgleich – Argumente für eine Neuausrichtung. Ruggell: Stiftung Zukunft.li.
- Feld, Lars; Kirchgässner, Gebhard (2007): On the economic efficiency of direct democracy. In: Zoltán Tibor Pállinger, Bruno Kaufmann, Wilfried Marxer und Theo Schiller (Hg.): Direct Democracy in Europe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 108–124.
- Feld, Lars; Kirchgässner, Gebhard; Schaltegger, Christoph (2010): Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments. In: Southern Economic Journal, 77, S. 27–48.
- Feld, Lars; Schaltegger, Christoph (2017): Föderalismus und Wettbewerbsfähigkeit in der Schweiz. Zürich: NZZ Libro.
- Fischer, Judith; Moser Peter (2010): Gemeindegrosse und Leistungsfähigkeit von Gemeinden. Studie zuhanden des Amtes für Gemeinden des Kantons Graubünden. In: Schweizer Gemeinde, 6/11.
- Frey, Bruno (2004): Politische Partizipation und Steuermoral. In: Kilian Bizer; Armin Falk; Joachim Lange (Hg.): Am Staat vorbei: Transparenz, Fairness und Partizipation contra Steuerhinterziehung. Berlin: Duncker & Humblot, S. 47–57.
- Frey, Bruno (2005): Round-Table-Gespräch zum Thema «Baustelle Föderalismus». In: Hansjörg Blöchliger (Hg.): Baustelle Föderalismus. Metropolitanregionen versus Kantone: Untersuchungen und Vorschläge für eine Revitalisierung der Schweiz. Zürich: NZZ Libro, S. 15–28.
- Gantner, Manfred; Eibl, Johann (1999): Öffentliche Aufgabenerfüllung im Kleinstaat: Das Beispiel Fürstentum Liechtenstein (Liechtenstein Politische Schriften 28). Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Hayek, Friedrich A. von (1968): Die Verfassung eines freien Staates. In: Ordo, 19, S. 3–11.

- Heeb, Franz J. (1998): Der Staatshaushalt des Fürstentums Liechtenstein. Institutionelle Analyse der Ausgabenentwicklung, Beschreibung der rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Rahmenbedingungen und Zusammenhänge (Liechtenstein Politische Schriften 24). Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Heeb, Franz J. (2011): Der liechtensteinische Staatshaushalt – Entwicklung von 1993 bis 2010. In: Liechtenstein-Institut (Hg.): 25 Jahre Liechtenstein-Institut (1986-2011) (Liechtenstein Politische Schriften 50). Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, S. 201–218.
- Keeley, Brian (2015): Income Inequality. The Gap between Rich and Poor. In: OECD Insights. Paris: OECD Publishing.
- Kellermann, Kersten (2008): «Kosten der Kleinheit» und die Föderalismusdebatte in der Schweiz. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 9(2), S. 196–225.
- Kellermann, Kersten; Schlag, Carsten-Henning (2012): Small, Smart, Special: Der Mikrostaat Liechtenstein und sein Budget. In: KOFL Working Papers, No. 13. Konjunkturforschungsstelle Liechtenstein.
- Keuschnigg, Christian; Loretz, Simon (2015a): Steuerwettbewerb. Eine fachliche Auseinandersetzung mit einem komplexen Thema. Innsbruck: Institut für Föderalismus.
- Keuschnigg, Christian; Loretz, Simon (2015b): Macht braucht Verantwortung. Wien: Agenda Austria.
- Keuschnigg, Christian; Loretz, Simon; Winner, Hannes (2014): Tax Competition and Tax Coordination in the European Union: A Survey. In: Working Papers in Economics and Finance, No. 2014-4. University of Salzburg.
- Kocher, Martin (2002): Very Small Countries: Economic Success Against All Odds (Liechtenstein Politische Schriften 35). Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Lampart, Daniel; Tanner, Anna (2016): Fragwürdige Spar- und Steuerpolitik in den Kantonen. Eine ökonomische Analyse. 3. Auflage. Schweizerischer Gewerkschaftsbund.
- Lorenz, Thomas (2016): Foliensatz zum Vortrag «Gemeindefinanzen, Finanzzuweisungen, Einnahmen- und Ausgabenpolitik» (zweiter Teil). [http://www.liechtensteininstitut.li/de-ch/veranstaltungen/veranstaltung.aspx?shmid=462&shact=-1385900035&shmid=Akhv6FaCXOg\\_eql\\_](http://www.liechtensteininstitut.li/de-ch/veranstaltungen/veranstaltung.aspx?shmid=462&shact=-1385900035&shmid=Akhv6FaCXOg_eql_).
- Marxer, Wilfried (Hg.) (2013): Migration. Fakten und Analysen zu Liechtenstein. BERN: Liechtenstein-Institut.
- Merki, Christoph M. (2007): Kleine Staaten, grosser Erfolg? Überlegungen aus wirtschaftsgeschichtlicher Sicht. In: Langewiesche, Dieter (Hg.): Kleinstaaten in Europa (Liechtenstein Politische Schriften 42). Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, S. 205–222.
- Morger, Mario (2012): The Capitalization of Income Taxes into Housing Prices in Switzerland. Studie der Eidgenössischen Steuerverwaltung. Bern.
- Oates, Wallace E. (1972): Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovic.
- Oates, Wallace E. (1999): An Essay on Fiscal Federalism. In: Journal of Economic Literature, 37, S. 1120–1149.
- OECD (2014): Focus on Top Incomes and Taxation in OECD Countries: Was the crisis a game changer? Paris: OECD Publishing.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2016): Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend den Abschlussbericht zum Projekt zur Sanierung des Landeshaushalts (Massnahmenpakete I bis III). Bericht und Antrag Nr. 8/2016.
- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2017): Interpellationsbeantwortung der Regierung an den Landtag betreffend Finanzausgleich – Aufgabeteilung zwischen Land und Gemeinden. Bericht und Antrag Nr. 61/2017.

- Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2018): Landtag, Regierung und Gerichte 2017. Vaduz.
- Roller, Marcus; Schmidheiny, Kurt (2016): Effective Tax Rates and Effective Progressivity in a Fiscally Decentralized Country. In: CEPR Discussion Papers, 11152. Centre for Economic Policy Research.
- Rösel, Felix (2016): Sparen Gebietsreformen Geld? – Ein Überblick über aktuelle Studien. In: Ifo Dresden berichtet, 4/2016.
- Rothschild, Kurt W. (1993): Kleinstaat und Interdependenz. Anmerkungen zur Kleinstaatentheorie aus ökonomischer Sicht. In: Waschkuhn, Arno (Hg.): Kleinstaat. Grundsätzliche und aktuelle Probleme (Liechtenstein Politische Schriften 16). Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft, S. 71–96.
- Rühli, Lukas (2016): Noch 2294 Gemeinden in der Schweiz. Warum Fusionsförderung durch die Kantone sinnvoll ist. Avenir Suisse.
- Schaltegger, Christoph A.; Winistörfer, Marc M.; Fässler, Luca (2017): Verflechtungen bedrohen Föderalismus. In: Die Volkswirtschaft, 10-2017, S. 42–45.
- Schiess Rütimann, Patricia M. (2015): Die historische Entwicklung des liechtensteinischen Gemeinderechts. Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, 50.
- Schiess Rütimann, Patricia M. (2019): Die Kompetenzen der Gemeinden bei der Verleihung der Staatsbürgerschaft. Ein Rechtsvergleich zwischen Liechtenstein und der Schweiz. In: Liechtenstein-Institut (Hg.): Gemeinden – Geschichte, Entwicklung, Bedeutung. Beiträge Liechtenstein-Institut 45/2019, S. 83–101.
- Schmidheiny, Kurt (2006): Income Segregation and Local Progressive Taxation: Empirical Evidence from Switzerland. In: Journal of Public Economics, 90(3), S. 429–458.
- Schmidheiny, Kurt (2017): Emerging Lessons from Half a Century of Fiscal Federalism in Switzerland. In: Swiss Journal of Economics and Statistics, 153(2), S. 73–101.
- Schwarz, Gerhard; Salvi, Marco (Hg.) (2012): Steuerpolitische Baustellen. Fiskalische Irrwege und Herausforderungen. Avenir Suisse. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Tiebout, Charles (1956): A Pure Theory of Local Expenditures. In: The Journal of Political Economy, 64(5), S. 416–424.
- Von Stokar, Thomas; Peter, Martin; Zandonella, Remo; Angst, Vanessa; Brunhart, Andreas; Marxer, Wilfried (2016): Wirtschaftspotenzial und Zuwanderung in Liechtenstein. Schlussbericht. Studie erstellt von infras in Zusammenarbeit mit dem Liechtenstein-Institut im Auftrag der Stiftung Zukunft.li.
- Wilson, John; Wildasin, David (2004): Capital Tax Competition: Bane or Boom? In: Journal of Public Economics, 88(6), S. 1065–1091.



# GEMEINDEKOOPERATIONEN IN LIECHTENSTEIN UND IN VORARLBERG

## RECHTSGRUNDLAGEN UND VERGLEICH

Peter Bussjäger

### *Abstract*

Der Beitrag behandelt die Rechtsgrundlagen und die Praxis der Gemeindezusammenarbeit in Liechtenstein. Dieser kommt im modernen Kommunalwesen immer grössere Bedeutung zu. Es zeigt sich jedoch, dass die Bestimmungen des Gemeindegesetzes im Vergleich zu den Regelungen der Nachbarländer nur rudimentär ausgeprägt sind und interpretationsbedürftig sind. Um einen Vergleich herzustellen, wird auch die Gemeindekooperation in Vorarlberg dargestellt, die vergleichsweise dichter und vielfältiger zu sein scheint als in Liechtenstein. Als Handlungsempfehlung an den Gesetzgeber ergibt sich daraus, die Regelungen des Gemeindegesetzes zu präzisieren, um zu garantieren, dass in der Gemeindezusammenarbeit der Grundsatz der demokratischen Legitimation und Verantwortung gewährleistet ist.

## 1. Rechtsgrundlagen in Liechtenstein

Die Rechtsgrundlagen von Gemeindekooperationen in Liechtenstein sind dürftig. Art. 7 des Gemeindegesetzes<sup>1</sup> erwähnt die sogenannten Zweckverbände und lautet wie folgt:

«Art. 7

*Zweckverbände*

- 1) *Gemeinden können zur gemeinsamen Erfüllung öffentlicher Aufgaben Zweckverbände bilden oder bestehenden beitreten.*
- 2) *Der Zweckverband entsteht durch Vereinbarung der Gemeinden über den Verband und die Genehmigung der Vereinbarung durch die Regierung.*
- 3) *Die Vereinbarung hat die für eine zweckdienliche und sachgerechte Aufgabenerfüllung erforderlichen Angaben zu enthalten. Es sind insbesondere die Kündigung und Auflösung sowie deren Folgen zu regeln.»*

Die Bestimmung hatte ihr Vorbild in Art. 3 des seinerzeitigen Gemeindegesetzes aus dem Jahre 1959, der bis zur Erlassung des neuen Gemeindegesetzes unverändert geblieben war.<sup>2</sup> Nach der damaligen Regelung konnten sich Gemeinden durch Beschluss der Gemeindeversammlung zur gemeinsamen Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Wasserwerke, Strassenbauten usw.) verbinden und gemeinsame Organe bestellen. Verträge hierüber bedurften zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung der Regierung.

Zieht man den Vergleich mit Österreich, dann fällt auf, dass dort allein die bundesverfassungsrechtliche Grundlage der sogenannten Gemeindeverbände, Art. 116a B-VG, 2265 Zeichen umfasst und damit das gut Fünffache der gesetzlichen Regelung in Liechtenstein aufweist. Eine Regelung der Gemeindekooperation auf Verfassungsebene kennt Liechtenstein nicht. Die ausführenden Regelungen etwa des Vorarlberger Gemeindegesetzes über Gemeindeverbände umfassen darüber hinaus vier Paragraphen.

Auch wenn geringe Regulierungsdichte grundsätzlich positiv zu bewerten ist und Österreich in dieser Hinsicht gewiss kein Vorbild ist: Zuweilen kann, wie noch zu zeigen sein wird, auch zu wenig geregelt sein. Dies bestätigt ein Blick in die benachbarte Schweiz: Der Zweckverband und der Gemeindeverband werden im St. Galler Gemeindegesetz in den Art. 140 bis 154 geregelt, und auffallend recht intensiv.

Auch wenn es somit auf Verfassungsebene überhaupt keine und auf gesetzlicher Ebene lediglich eine dürre Regelung der Gemeindekooperation in Liechtenstein gibt, so bleibt doch immerhin darauf hinzuweisen, dass die von Liechtenstein ratifizierte Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung<sup>3</sup> in ihrem Art. 10 Folgendes bestimmt:

«Art. 10

*Vereinigungsrecht der kommunalen Gebietskörperschaften*

- 1) *Die kommunalen Gebietskörperschaften haben das Recht, in der Ausübung ihrer Zuständigkeiten zusammenzuarbeiten und sich im Rahmen des Gesetzes zusammenzuschliessen, um Aufgaben von gemeinsamem Interesse zu realisieren.*
- 2) *Das Recht der kommunalen Gebietskörperschaften, einer Vereinigung zum Schutz und zur Förderung ihrer gemeinsamen Interessen beizutreten, und das Recht, einer internationalen*

1 LGBL 1996 Nr. 76 LR 141.0.

2 LGBL 1960 Nr. 2; siehe auch BuA Nr. 67/1990, S. 160.

3 Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Abgeschlossen in Strassburg am 15. Oktober 1985. Zustimmung des Landtages: 6. April 1988. Inkrafttreten für das Fürstentum Liechtenstein: 1. September 1988. LGBL 1988 Nr. 21 LR 0.140.1.

*Vereinigung der kommunalen Gebietskörperschaften beizutreten, soll von jedem Staat anerkannt werden.*

*3) Die kommunalen Gebietskörperschaften können, zu den allenfalls vom Gesetz vorgeschriebenen Bedingungen, mit Gebietskörperschaften anderer Länder zusammenarbeiten.»*

Man kann wohl davon ausgehen, dass das liechtensteinische Recht den Vorgaben der Charta nicht entgegensteht, auch wenn es umgekehrt auch nicht besonders viele Präzisierungen vornimmt. In diesem Sinne werfen die Rechtsgrundlagen einige Fragen auf, die im Folgenden nur ansatzweise erörtert werden können.

Eine neue und spezifische Form der Gemeindekooperation ist nunmehr in einer jüngst erfolgten Änderung des Gemeindegesetzes vorgesehen, wonach Gemeinden gemäss Art. 64e Abs. 1 GemG mit anderen Gemeinden «Vereinbarungen» über die hilfsweise Bereitstellung von Organen der Gemeindepolizei treffen können.<sup>4</sup>

## 2. Ausgewählte Rechtsfragen

### 2.1 Terminologisches zu Zweckverband und Gemeindeverband

Der Staatsgerichtshof verwendete in StGH 2005/7 den Begriff des Zweckverbandes synonym mit «Gemeindeverband». Dies überrascht insofern, als der BuA Nr. 67/1990 zum GemG ausführt, dass der Begriff «Gemeindeverband», wie ihn der Vernehmlassungsentwurf noch vorgesehen hatte, zu «Missverständnissen führen» könnte, denn «der Zweckverband grenzt sich gegenüber dem <Gemeindeverband> [...] insoweit ab, als er einen Verband von Gemeinden bildet, die eine bestimmte Aufgabe gemeinsam lösen. Der Gemeindeverband umfasst mehrere Gemeinden, welche mehrere Aufgaben gemeinsam lösen wollen. [...] Aus der Rechtsnatur des Gemeindeverbandes ergibt sich, dass er die Vorstufe zu einer neuen Gebietskörperschaft darstellt. Dies ist aber nicht vorgesehen und angestrebt. Aus diesem Grunde ist nicht der Begriff ‚Gemeindeverband‘, sondern ‚Zweckverband‘ zu verwenden.»

Blickt man in die Schweiz, so differenziert etwa das St. Galler Gemeindegesetz<sup>5</sup> ebenfalls zwischen dem Zweckverband und dem Gemeindeverband. Letzterer dient gemäss Art. 150 Abs. 2 GG der «gemeinsamen Erfüllung mehrerer Gemeindeaufgaben», während der Zweckverband, wie der Name nahelegt, der «gemeinsamen Erfüllung einer oder mehrerer sachlich zusammenhängender Gemeindeaufgaben dient.»

Die massgebliche Unterscheidung ist in St. Gallen freilich nicht, ob der Zweckverband mehrere oder nur eine Aufgabe lösen soll, sondern ob er der Erfüllung sachlich zusammenhängender Gemeindeaufgaben dient oder nicht. Ist dies der Fall, handelt es sich um einen Zweckverband, sonst um einen Gemeindeverband, der im Übrigen im St. Galler Gemeindegesetz ebenfalls geregelt ist, während er nach dem Willen des liechtensteinischen Gesetzgebers offenbar gar nicht zulässig sein soll.

In Österreich ist dagegen der Begriff «Zweckverband» und diese fast schon haarspalterische Abgrenzung zum Gemeindeverband nicht gebräuchlich, dort spricht man grundsätzlich nur von «Gemeindeverband», dem alle hier erwähnten Aufgaben übertragen werden können. Es gibt indessen auch in Österreich bestimmte Rechtsvorschriften, die durch staatlichen Akt gebildete Gemeindeverbände vorsehen, wie etwa die Wasserverbände nach dem Wasserrechtsgesetz<sup>6</sup> oder die Standesamtsverbände nach dem Staatsbürgerschaftsgesetz.<sup>7</sup>

4 LGBl. 2017 Nr. 32; vgl. BuA Nr. 114/2016.

5 St. Galler Gemeindegesetz (GG) vom 21.4.2009, sGS 151.2.

6 Vgl. WRG 10. Abschnitt (§§ 87–97).

7 Vgl. Stolzlechner, Art. 116a B-VG, Rz. 21.

Im Übrigen, und dies scheint das Entscheidende, zeigte sich der Staatsgerichtshof in StGH 2005/7 von der Unterscheidung zwischen Zweckverband und Gemeindeverband, auf die der Gesetzgeber in den Materialien so viel Wert legte, völlig unbeeindruckt: Er verwendete die Begriffe Zweckverband und Gemeindeverband synonym, ohne sich näher mit dem BuA auseinanderzusetzen.<sup>8</sup> Freilich: Die Verfasser des BuA müssen sich ohnehin entgegenhalten lassen, dass das Gesetz (Art. 7 Abs. 1) im Plural von der «gemeinsamen Erfüllung öffentlicher Aufgaben» spricht, für welche Zweckverbände gegründet werden können. Dies spricht doch eher dafür, dass Zweckverbände eben auch mehrere öffentliche Aufgaben erfüllen können. Wenn dem Gesetzgeber die Differenzierung i.S. der beispielhaft angeführten St. Galler Gemeindegesetzgebung ein Anliegen war, weshalb hat er sich dann nicht daran orientiert?

Zusammenfassend kann also festgehalten werden: Die Unterscheidung zwischen Zweckverband und Gemeindeverband ist in Liechtenstein rechtlich bedeutungslos.

## 2.2 Was ist ein Zweckverband und was kann er leisten?

Der Zweckverband ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts. Nicht einmal dies lässt sich freilich aus dem Gesetzestext eindeutig erschliessen. Auch die Materialien schweigen dazu und die Vorläuferregelung, Art. 3 des Gemeindegesetzes von 1959, lässt dies ebenso offen, wie auch die dazu ergangene Literatur.<sup>9</sup>

Immerhin wissen wir seit StGH 2005/7, dass der Zweckverband berechtigt ist, vor dem Staatsgerichtshof eine sogenannte Autonomiebeschwerde zu führen. Die Autonomie des Zweckverbandes leite sich insoweit aus derjenigen der daran beteiligten Gemeinden ab.<sup>10</sup> Der Staatsgerichtshof ist somit davon ausgegangen, dass dem Zweckverband eigene Rechtspersönlichkeit zukommt.

Die dürftigen Regelungen des Gemeindegesetzes über den Zweckverband werfen spätestens dann schwierigere Fragen auf, wenn geklärt werden soll, unter welchen Voraussetzungen die Genehmigung der Vereinbarung über den Zweckverband verweigert werden darf und wie die Organisation des Zweckverbandes geregelt sein soll.

Dem Gesetz lässt sich entnehmen, dass die Genehmigung der Vereinbarung dann zu versagen ist, wenn sie nicht die für eine zweckdienliche und sachgerechte Aufgabenerfüllung erforderlichen Angaben enthält oder Kündigung und Auflösung nicht regelt. Die Begriffe «zweckdienlich» und «sachgerecht» weisen ein erhebliches Mass an Unbestimmtheit auf. Die Materialien enthalten sich einer näheren Interpretation. Die Regierung sprach sich lediglich mit dem Argument für die Genehmigungspflicht aus, dass es aufgrund der erforderlichen engen Zusammenarbeit zwischen den Zweckverbänden und der Landesverwaltung sinnvoll sei, wenn die Regierung bei der Festlegung der Vereinbarung durch die Genehmigungspflicht einbezogen sei.<sup>11</sup> Überzeugender wäre es wohl gewesen, sich in der Frage der Genehmigungspflicht von abgeschlossenen Vereinbarungen auf das Aufsichtsrecht der Regierung gegenüber der Selbstverwaltung der Gemeinden zu berufen.

Während man aus Art. 7 Abs. 2 GemG immerhin eine gewisse Orientierung über den Inhalt einer solchen Vereinbarung ableiten kann, bleibt die Organisation des Zweckverbandes völlig im Dunkeln.

Dies ist deshalb problematisch, weil der Gemeindeverband Aufgaben einer Gemeinde auf eine neue Rechtsetzungsebene delegiert. Dies berührt einerseits die Frage der sach-

8 StGH 2005/7, Erw. 1.

9 Vgl. von Nell, Gemeinden S. 131 ff., der aber zutreffend von einer «öffentlich-rechtlichen» Zusammenarbeit der Gemeinden ausging.

10 StGH 2005/7, Erw. 1 unter Berufung auf das Bundesgerichtsurteil vom 12.10.2001, 2 P.175/2001, Erw. 1.c).

11 Stellungnahme der Regierung an den Landtag zu den in der Zweiten Lesung aufgeworfenen Fragen zum Gemeindegesetz Nr. 10/1996, S. 3.

lichen Rechtfertigung, da damit eine von der Verfassung und vom Gesetzgeber gewollte Dezentralisierung von Aufgaben wieder teilweise rückgängig gemacht wird.<sup>12</sup> Durch die Verpflichtung, eine abgeschlossene Vereinbarung der Genehmigung durch die Regierung vorzulegen, besteht jedoch eine gewisse Kontrolle.

Es ist darüber hinaus allerdings verfassungskonform unumgänglich, dass die Mitglieder des Zweckverbandes erstens demokratisch legitimiert sein müssen, zweitens ihr Handeln unter einer demokratischen Kontrolle steht.<sup>13</sup> Beide Elemente werden durch die bestehende Regelung nicht gewährleistet, sodass sie wohl als verfassungswidrig zu qualifizieren ist. Daran ändert die Praxis, in die Zweckverbände gewählte Vertreter der Gemeinden zu entsenden, nichts.

Art. 7 GemG beantwortet aber auch die Frage nach den Grenzen des Gemeindeverbandes nicht: Man wird zwar davon ausgehen müssen, dass sich die Gemeinden bei der Übertragung von Aufgaben auf Zweckverbände nicht ihres gesamten eigenen Wirkungsbereiches entledigen dürfen, weil sonst die Funktion der Gemeinde als Selbstverwaltungskörper gefährdet wird. Eine solche zugegebenermassen unbestimmte «Wesensgehaltssperre» wird verbleiben müssen.<sup>14</sup> Im Grundsatz ist jedoch das Gesetz der Gemeindekooperation gegenüber offen eingestellt. Es sind ihm auch materiell keine Schranken zu entnehmen, dass bestimmte Verwaltungsangelegenheiten der gemeinsamen Erfüllung von vornherein entzogen wären.

Des Weiteren wird man davon ausgehen können, dass dem Gemeindeverband nicht nur Aufgaben übertragen werden können, die im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden liegen. Warum sollten sich Gemeinden nicht durch Vereinbarung zur gemeinsamen Besorgung von Aufgaben zusammenschliessen können, die ihnen vom Staat übertragen werden? Aber auch dies bleibt letztlich unbeantwortet.

Zu guter Letzt: Art. 7 GemG regelt nur den durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung<sup>15</sup> zustande gekommenen Zweckverband und er ist auf Vereinbarungen der Gemeinden untereinander beschränkt. Das Land und Private können nach dem ausdrücklichen Gesetzeswortlaut nicht Mitglied eines Zweckverbandes sein.<sup>16</sup> Es bleibt dem Gesetzgeber aber wohl unbenommen, selbst einen Zweckverband einzusetzen oder die Gründung eines Zweckverbandes auch durch staatlichen Verwaltungsakt zu ermöglichen, also Gemeindekooperation durch Zwang zu verordnen. Schliesslich ist es der Gesetzgeber, der den Umfang der Gemeindeautonomie bestimmt.<sup>17</sup> Solche Regelungen gibt es in Liechtenstein, im Gegensatz zu Österreich, nicht, was nicht bedeutet, dass nicht eines Tages die Gemeinden mit rechtlichem Zwang zur Kooperation angehalten werden müssen. Aber auch in diesem Fall gilt, dass die Autonomie der Gemeinden nicht schlechthin ausgehöhlt werden darf.<sup>18</sup>

12 Vgl. von Nell, *Gemeinden*, S. 131.

13 Siehe dazu bereits die Ausführungen bei von Nell, *Gemeinden*, S. 113 ff. In diesem Sinne auch Schiess Rütimann, Art. 110 LV, Rz. 97.

14 Siehe zur Diskussion in Österreich Stolzlechner, Art. 116a B-VG, Rz. 16.

15 Die Vereinbarung gemäss Art. 7 GemG ist keine privatrechtliche, siehe dazu auch VGH 2005/48, Erw. 14 und VGH 2005/63, Erw. 13.

16 Etwas unklar VGH 2005/48, Erw. 14 und VGH 2005/63, Erw. 13, wo, allerdings in einer Randbemerkung, der Eindruck erweckt wird, als könnte auch das Land Partner eines Zweckverbandes sein.

17 Vgl. Schiess Rütimann, Art. 110 LV, Kapitel V.C.1.

18 Zu beachten ist auch die Bestimmung des Art. 4 Abs. 3 der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung, wonach die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben im allgemeinen vorrangig den Gebietskörperschaften zufallen soll, die dem Bürger am nächsten stehen. Die Übertragung von Verantwortung auf eine andere Behörde soll unter Berücksichtigung der Tragweite und der Art einer Aufgabe sowie der Erfordernisse von Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit geschehen. U.a. diese Bestimmung hat das Fürstentum Liechtenstein im Rahmen der Ratifikation der Charta als für sich bindend erklärt.

### 2.3 Ist Gemeindekooperation beim Zweckverband monopolisiert?

Der Umstand, dass Art. 7 Gemeindegesetz den Zweckverband derzeit<sup>19</sup> als einzige Form der Gemeindekooperation erwähnt, bedeutet nicht, dass es ausserhalb des Zweckverbandes keine Zusammenarbeit der Gemeinden in Liechtenstein geben darf.

Den Gemeinden ist es jedenfalls von vornherein nicht verwehrt, den Kontakt mit anderen Gemeinden und dem Land zu suchen, um die bestmögliche Erledigung anstehender Aufgaben zu diskutieren sowie gemeinsam zu planen.<sup>20</sup> Auch die sogenannte Vorsteherkonferenz, die seit 1968 existiert und über keine explizite Rechtsgrundlage verfügt, ist eine zulässige Form der Kooperation.<sup>21</sup> Verbindliche Entscheide vermag die Gemeindevorsteherkonferenz nicht zu fassen.<sup>22</sup> Sie ist eine informelle Plattform für die Artikulation der Interessen von Gemeinden und eine freiwillige Organisation, wie sie auch Art. 10 Abs. 2 der Charta der Kommunalen Selbstverwaltung im Auge hat.

Darüber hinaus ist es unbestritten, dass die Gemeinden privatrechtsfähig sind. Sie dürfen daher privatrechtliche Verträge schliessen und sich auch an Unternehmen beteiligen, bzw. diese gemeinsam führen.<sup>23</sup> Es gibt daher folgende Kooperationsformen:

- Zweckverbände,
- privatrechtliche Vereinbarungen,
- Beteiligungen an – gegebenenfalls auch öffentlich-rechtlichen<sup>24</sup> – Unternehmen, Stiftungen, Vereinen,
- informale Kooperation durch die Gemeindevorsteherkonferenz und andere Absprachen.

Keine im Gesetz vorgesehene Kooperationsform bildet die in Österreich praktizierte Verwaltungsgemeinschaft, in welcher die beteiligten Gemeinden auf öffentlich-rechtliche Art und Weise kooperieren etwa eine gemeinsame Bauverwaltung betreiben –, diese aber keine eigene Rechtspersönlichkeit aufweist.<sup>25</sup>

Schliesslich dürfen die Gemeinden auch die Staatsgrenzen überschreitende Kontakte pflegen. Sie sind jedoch weder zum Abschluss von Staatsverträgen berechtigt noch dürfen sie im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit hoheitlich tätig sein.<sup>26</sup>

## 3. Praxis

Eine Internet-Recherche zum Thema «Gemeindekooperationen Liechtenstein» erbringt wenig einschlägige Treffer. Eine Suche mit der Begriffskombination «Gemeindezusammenarbeit Liechtenstein» ist auch nicht viel ertragreicher. Zu guter Letzt gibt es auch wenig Literatur über Gemeindeverbände und Zweckverbände in Liechtenstein.<sup>27</sup>

Bemerkenswerterweise sind wir über die grenzüberschreitenden Kooperationen der Gemeinden besser informiert als über die Binnenkooperation.<sup>28</sup> Neben Beteiligungen an verschiedenen Interreg-Programmen sind vonseiten der Liechtensteiner Gemeinden die

19 Auf die in der Regierungsvorlage einer Änderung des Gemeindegesetzes vorgesehene Vereinbarung über die Bereitstellung von Gemeindepolizisten (vgl. BuA Nr. 114/2016) ist hinzuweisen.

20 Schiess Rütimann, Art. 110 LV, Rz. 96.

21 Schiess Rütimann, Art. 110 LV, Rz. 97.

22 Schiess Rütimann, Art. 110 LV, Rz. 97.

23 Schiess Rütimann, Art. 110 LV, Rz. 98.

24 Siehe etwa die Liechtensteinische Alters- und Krankenhilfe (siehe das Gesetz über die Liechtensteinische Alters- und Krankenhilfe, LGBL. 2010 Nr. 243 LR 813.2, eine selbstständige Stiftung des öffentlichen Rechts, die unter anderem von Beiträgen der Gemeinden getragen wird (Art. 5 lit. a).

25 Vgl. etwa § 97 Vorarlberger Gemeindegesetz.

26 Schiess Rütimann, Art. 110 LV, Rz. 98; Bussjäger, Grundlagen, S. 275. Siehe auch Art. 10 Abs. 3 der Charta der Kommunalen Selbstverwaltung.

27 Erwähnung findet die interkommunale Zusammenarbeit bei Gantner/Eibl, Öffentliche Aufgabenerfüllung, S. 162 f.

28 Salomon, Kooperation.

Vorsteher von Balzers, Mauren, Ruggell, Schaan und Schellenberg im Verein Rheintalische Grenzgemeinschaft vertreten.<sup>29</sup> Sämtliche Liechtensteiner Gemeinden sind im Verein «Agglomeration Werdenberg-Liechtenstein»<sup>30</sup> sowie im Verein für Abfallentsorgung mit Sitz in Buchs/St. Gallen vertreten.<sup>31</sup>

Bei der empirischen Suche nach Gemeindekooperationen in Liechtenstein stösst man in der Tat auf verschiedene Zweckverbände wie

- Abwasserzweckverband der Gemeinden Liechtensteins<sup>32</sup>,
- Wasserversorgung Liechtensteiner Unterland<sup>33</sup>,
- Zweckverband Gruppenwasserversorgung Liechtensteiner Oberland (Balzers, Triesen, Triesenberg, Vaduz, Schaan)<sup>34</sup>.

Daneben gibt es wohl eine Vielzahl formeller und informeller Gemeindekooperationen, deren Bestand in Liechtenstein noch nicht erhoben ist.<sup>35</sup> Beispiele für Kooperationen auf formeller, teils sogar gesetzlich geregelter Basis, sind

- die Stiftung Liechtensteinische Alters- und Krankenhilfe (LAK)<sup>36</sup>,
- die 2014 gegründete Stiftung Offene Jugendarbeit Liechtenstein.<sup>37</sup>

Eine Kooperation in Vereinsform stellt die Familienhilfe Liechtenstein dar, der sich allerdings Balzers nicht angeschlossen hat.<sup>38</sup>

29 Salomon, Kooperation, S. 89.

30 Salomon, a.a.O., S. 91.

31 <http://www.vfa-buchs.ch/index.php/vfa-verein-fuer-abfallentsorgung/mitgliedergemeinden>.

32 Laut Auskunft von Claudia Gerner, Mitarbeiterin der Regierung, vom 15.11.2016, stellte sich der damalige Stand wie folgt dar:

- Als letzte Gemeinde trat Balzers im Jahr 2000 dem Abwasserzweckverband bei. Der Beitritt der Gemeinde Balzers zum Abwasserzweckverband Liechtenstein wurde mit Regierungsbeschluss vom 14.3.2000 gemäss Art. 7 Abs. 2 des Gemeindegesetzes gutgeheissen und mit Unterzeichnung der Vereinbarung vom 28.2.2000 genehmigt.
- Mit Regierungsbeschluss vom 27.11.2001 wurden die von den Delegierten des Abwasserzweckverbandes Liechtenstein am 15.5. und 13.11.2000 beschlossenen Änderungen des Organisationsreglements einschliesslich der Änderung des Namens auf «Abwasserzweckverband der Gemeinden Liechtensteins» gemäss Art. 7 des Gemeindegesetzes, LGBL. 1996 Nr. 76, genehmigt.
- Mit Regierungsbeschluss vom 17.7.2007 wurden die von den Delegierten des Abwasserzweckverbandes der Gemeinden Liechtensteins (AZV) am 23.11.2006 beschlossenen Änderungen des Organisationsreglements gemäss Art. 7 des Gemeindegesetzes, LGBL. 1996 Nr. 76, genehmigt.

33 Laut Auskunft von Claudia Gerner, Mitarbeiterin der Regierung, vom 15.11.2016, stellte sich der damalige Stand wie folgt dar: Mit Regierungsbeschluss vom 10.5.2011 wurden die Statuten der Wasserversorgung Liechtensteiner Unterland (WLU) vom 1.5.2011 genehmigt. In der Begründung wurde dazu ausgeführt wie folgt: «Die Wasserversorgung Liechtensteiner Unterland e. G. (WLU) ist ein Zweckverband der Gemeinden Eschen, Gamprin, Mauren, Ruggell und Schellenberg und besteht seit über 40 Jahren. Aufgrund der Reorganisation innerhalb der Genossenschaft und der Bestellung eines vollamtlichen Geschäftsführers mussten diverse Artikel der bestehenden Statuten angepasst werden. Die Genossenschafter der WLU, es sind dies die Gemeindevorsteher der fünf vorgenannten Gemeinden, haben die Statutenänderung am 7. Dezember 2010 genehmigt. Mit Schreiben vom 18. April 2011 beantragt die WLU die Genehmigung der Statuten durch die Regierung. Zweckverbände der Gemeinden unterliegen gemäss Art. 7 des Gemeindegesetzes vom 20. März 1996, LGBL. 1996 Nr. 76, der Aufsicht der Regierung. Die Zweckverbände begründenden Vereinbarungen (Statuten) bedürfen der Genehmigung der Regierung.»

34 Auskunft von Claudia Gerner, Mitarbeiterin der Regierung, vom 15.11.2016: Mit Regierungsbeschluss vom 20.9.1994 wurde der von den Gemeinden Vaduz, Balzers, Triesen, Triesenberg und Schaan neugefasste Zweckverbandsvertrag betreffend die Gruppenwasserversorgung Liechtensteiner Oberland genehmigt. Mit der Vertragsunterzeichnung stimmte die Regierung den erfolgten Änderungen gegenüber dem Zweckverbandsvertrag vom 15.7.1969 zu. In der Begründung wurde dazu ausgeführt, dass gemäss Artikel 16 des Zweckverbandsvertrages vom 15.7.1969 eine Vertragsänderung der Zustimmung der Fürstlichen Regierung bedarf und der neugefasste Zweckverbandsvertrag erst mit der Genehmigung und Unterzeichnung durch die Regierung in Kraft tritt.

35 Zu erwähnen sind hier etwa das Schwimmbad Mühleholz (Schaan-Vaduz) und der Sportpark Eschen-Mauren.

36 <http://www.lak.li/ueber-uns/die-lak-in-kuerze/>.

37 <http://www.oja.li/was-ist-die-oja/>.

38 <http://www.familienhilfe.li/Familienhilfe/Dienstleistungen.aspx>.

Bemerkenswert ist für die Praxis folgende Äusserung des Verwaltungsgerichtshofes zu der damals noch als privatrechtliche Stiftung konstituierten LAK: «Die LAK als selbständige Stiftung ist lediglich eine etwas praktikablere Einrichtung als ein mittels öffentlich-rechtlichem Vertrag geschlossener Zweckverband der Gemeinden und des Landes, der – privatrechtlich betrachtet – nichts anderes als eine einfache Gesellschaft gemäss Art. 680 PGR wäre.»<sup>39</sup> Weshalb die privatrechtliche Form praktikabler sein soll, wird nicht gesagt, hängt aber wohl damit zusammen, dass juristische Personen des Privatrechts eine einfachere Organisationsstruktur aufweisen und eben nicht dem Demokratieprinzip genügen müssen. Darüber hinaus agieren sie auf dem Markt auch flexibler.

Keine Zweckverbände im Sinne des Art. 7 GemG bilden – obgleich so bezeichnet (!) – der Zweckverband Werkleitungsstollen Triesenberg–Steg<sup>40</sup> und die – mittlerweile aufgelösten – Zweckverbände Blockheizkraftwerk Triesen<sup>41</sup> und Blockheizkraftwerk Schaan.<sup>42</sup>

Eine, wenngleich gescheiterte, Gemeindekooperation ausserhalb eines Zweckverbandes stellte das Projekt einer «Jubiläumsbrücke» zwischen Planken und Nendeln dar, mit dem an die Vereinigung des heutigen Ober- und des Unterlandes im Fürstentum Liechtenstein 1719 hätte erinnert werden sollen. Die Gemeinden Liechtensteins hätten sich anteilig an dem dafür erforderlichen Kredit beteiligt.<sup>43</sup>

## 4. Ein Blick über die Grenzen – Gemeindekooperationen in Vorarlberg<sup>44</sup>

### 4.1 Rechtsgrundlagen

Der rechtliche Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit in Vorarlberg lässt sich grob in die Bereiche öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Kooperation gliedern. Öffentlich-rechtliche Zusammenarbeit kann wiederum in die bundes- und landesrechtlich vorgegebenen Formen von Gemeindeverbänden, Wasserverbänden<sup>45</sup> und Verwaltungsgemeinschaften sowie in europarechtlich bestimmte Kooperationen (EVTZ) gegliedert werden.

### 4.2 Gemeindeverbände

Die Gemeindeverbände stellen dabei eine in rechtlicher Hinsicht besonders stark formalisierte Kooperationsform dar. Unterschieden werden kann zwischen Zwangsverbänden und

39 VGH 2005/48, Erw. 14 und gleichlautend in VGH 2005/63, Erw. 13.

40 Laut Auskunft von Claudia Gerner, Mitarbeiterin der Regierung, vom 15.11.2016, handelt es sich in diesem Fall nicht um einen Zweckverband im Sinne von Art. 7 GemG; vgl. dazu BuA Nr. 30/1988 betreffend die Genehmigung eines Verpflichtungskredits für die Sanierung des Strassentunnels Gnalp–Steg sowie die Erstellung eines Werkleitungsstollens (Statuten des Zweckverbands als Beilage). Zweck des Verbandes ist der Bau und Betrieb eines Werkleitungsstollens von Triesenberg in den Steg. Die Trägerschaft des Stollens wird durch einen Zweckverband organisiert (Beilage 3.1). Die Mitglieder des Zweckverbandes sind die Eigentümer der durchgeführten Leitungen und das Land Liechtenstein. Die Eigentümer der Leitungen sind zur Zeit der Gründung des Verbandes: die Gemeinde Triesenberg; die Gemeinde Vaduz; die Liechtensteinischen Kraftwerke; die PTT-Betriebe, vertreten durch die Fernmeldekreisdirektion St. Gallen im Auftrag der Regierung.

41 Auskunft von Claudia Gerner, Mitarbeiterin der Regierung, vom 15.11.2016: Kein Zweckverband im Sinne von Art. 7 GemG. Die Gemeinde Triesen, das Land Liechtenstein und die Alters- und Krankenhilfe gründeten zusammen mit den Liechtensteinischen Kraftwerken im Jahr 1988 den Zweckverband Blockheizkraftwerk Triesen. Die LKW haben per 31.12.2008 ihre Mitgliedschaft beim Zweckverband gekündigt. Mit dem Verkauf des Landesanteils an die Liechtensteinische Gasversorgung gemäss Regierungsbeschluss vom 12.8.2008 wurde der Zweckverband Blockheizkraftwerk Triesen ersatzlos per 31.12.2008 aufgelöst.

42 Für das Blockheizkraftwerk Schaan gilt Ähnliches wie für das Blockheizkraftwerk Triesen (vgl. das Protokoll des Gemeinderates Schaan vom 31.10.2012, abrufbar unter: [http://www.schaan.li/contortionist/0/contortionistUniverses/557/rsc/Download\\_downloadLink/pa\\_20121031.pdf](http://www.schaan.li/contortionist/0/contortionistUniverses/557/rsc/Download_downloadLink/pa_20121031.pdf)).

43 Siehe auch <https://www.jubilaeumsbruecke.li/>. Das Projekt ist nach am 8.10.2017 abgehaltenen Referenden in Balzers (Ablehnung mit 71,2%) und Vaduz (Ablehnung mit 63,25%) gescheitert.

44 Dieser Abschnitt folgt Bussjäger/Hornsteiner/Keuschnigg (Hg.), Zusammenarbeit, S. 3 ff.

45 Die Wasserverbände sind auf der Grundlage der §§ 87 Wasserrechtsgesetz eingerichtet und bilden keine Gemeindeverbände im Rechtssinne, da ihnen auch Körperschaften angehören können, die keine Gemeinden sind. Sie sind aber ähnlich wie Gemeindeverbände strukturiert und müssen daher nicht gesondert erläutert werden.

freiwilligen Verbänden. Ein Zwangsverband wird entsprechend Art. 116a Abs. 2 B-VG durch Gesetz oder Verordnung entweder des Bundes<sup>46</sup> oder des Landes<sup>47</sup> eingerichtet, abhängig von der Zuständigkeit zur Gesetzgebung und Vollziehung für die im Verband zu erledigende Materie. Die Organisation der Gemeindeverbände hat gemäss Art. 116a Abs. 4 B-VG durch die Landesgesetzgebung zu erfolgen. Der Materiengesetzgeber bestimmt daher lediglich die zu regelnden Angelegenheiten.

Darüber hinaus ist auf der Grundlage von Art. 116a Abs. 1 B-VG die Bildung von Gemeindeverbänden durch Vereinbarung der beteiligten Gemeinden vorgesehen. Eine solche bedarf der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde, im Regelfall die Landesregierung, die diese nach § 93 Abs. 1 Gemeindegesetz mit Verordnung erteilt. Was die dem Verband übertragbaren Aufgaben betrifft, kommen alle den Gemeinden zustehenden Angelegenheiten der Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung in Frage. Verfassungsrechtliche Grenzen ergeben sich lediglich aus der abstrakten Begrenzung in Art. 116a B-VG, wonach die Funktion der Gemeinden als Selbstverwaltungskörper nicht gefährdet sein darf, sowie in Angelegenheiten des Abgabewesens insofern, als Gemeindeverbände nicht Träger von Abgaben- oder Ertragshoheit im Sinne des F-VG sind.<sup>48</sup> Für Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung normiert § 93 Abs. 1 lit. b Gemeindegesetz zusätzlich die Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als Genehmigungsvoraussetzung.<sup>49</sup>

Ein Gemeindeverband nimmt als juristische Person des öffentlichen Rechts die ihm übertragenen Aufgaben anstelle der Gemeinden im eigenen Namen und durch eigene Organe wahr. Rechtsakte des Gemeindeverbands sind ihm selbst und nicht den beteiligten Gemeinden zuzurechnen. Gemeindeverbänden, denen Aufgaben der Hoheitsverwaltung übertragen sind, kommt in diesem eingeschränkten Umfang auch die Hoheitsgewalt gegenüber allen Personen, auf die sich der territoriale Wirkungsbereich des Verbandes bezieht, zu.<sup>50</sup> Die Organe eines Gemeindeverbandes sind entsprechend Art. 116a Abs. 3 B-VG und Art. 77 der Vorarlberger Landesverfassung nach demokratischen Grundsätzen zu bilden. Sie umfassen die Verbandsversammlung (bestehend aus gewählten Gemeindevertretern oder Ersatzmitgliedern von Gemeindevertretern aller dem Gemeindeverband angehörenden Gemeinden), ferner einen Verbandsvorstand und einen Verbandsobmann (§ 93 Abs. 3 Gemeindegesetz).<sup>51</sup>

### 4.3 Verwaltungsgemeinschaften

Als weitere Form öffentlich-rechtlicher Kooperation gibt es für die Gemeinden Vorarlbergs die Möglichkeit, sich zu Verwaltungsgemeinschaften zusammenzuschliessen. Diese dienen nach § 97 Abs. 1 Gemeindegesetz der «sparsameren und zweckmässigeren Besorgung ihrer Angelegenheiten» und kommen vor allem für jene Gemeinden infrage, die eine im Vergleich zu einem Gemeindeverband losere Form der Zusammenarbeit anstreben, da die Selbstständigkeit der beteiligten Gemeinden, ihre Rechte und Pflichten sowie die Zuständigkeit ihrer Organe durch den Zusammenschluss nicht berührt werden (§ 97 Abs. 2 Gemeindegesetz). Eine Verwaltungsgemeinschaft dient den beteiligten Gemeinden zur gemeinschaftlichen Geschäftsführung, vor allem ändert sich nichts an den Zuständigkeiten und Verantwortlich-

46 Vgl. die Staatsbürgerschafts- und Standesamtsverbände auf der Grundlage von § 47 Staatsbürgerschaftsgesetz und § 5 Personenstandsgesetz.

47 Vgl. § 15 Gesetz über das Gemeindegut, LGBl. Nr 49/1998 hinsichtlich des Gemeindeverbandes Forstfonds des Standes Montafon.

48 Vgl. Kemptner/Sturm, Interkommunale Zusammenarbeit, S. 112.

49 Siehe im Detail Häusler/Müller, Das Vorarlberger Gemeindegesetz, S. 239 ff.

50 Vgl. Kemptner/Sturm, Interkommunale Zusammenarbeit, S. 57 f.

51 Eine Ausnahme bildet freilich der Forstfonds des Standes Montafon, der lediglich den bundesverfassungsrechtlichen Mindeststandard erfüllt und einen Verbandsobmann und eine Verbandsversammlung aufweist (§ 15 Abs. 2 Gesetz über das Gemeindegut).

keiten der Gemeinden, worin auch der zentrale Unterschied zu Gemeindeverbänden liegt.<sup>52</sup> Die Bereitstellung des Personals erfolgt – mangels Rechtspersönlichkeit – über die Bestimmung in § 29 Gemeindeangestelltengesetz 2005<sup>53</sup>, der zufolge die Zuweisung eines Gemeindeangestellten zur Dienstleistung bei einer anderen Dienststelle ausserhalb des Dienstortes, einer anderen Gemeinde oder einem anderen Rechtsträger möglich ist.<sup>54</sup>

#### 4.4 Weitere Formen der Gemeindekooperation

Grundsätzlich sind die Gemeinden in Fragen interkommunaler Zusammenarbeit nicht an die Form eines Gemeindeverbandes oder einer Verwaltungsgemeinschaft gebunden. Vielmehr steht es ihnen aufgrund ihrer Privatrechtsfähigkeit nach Art. 116 Abs. 2 B-VG frei, mit anderen Gemeinden privatrechtliche Verträge abzuschliessen, was etwa bei der Bildung von Arbeitsgemeinschaften aller Art (im Regelfall als Gesellschaft bürgerlichen Rechts) oder beim Betrieb gemeinsamer Unternehmen, auch in Form von Personen- oder Kapitalgesellschaften, von Bedeutung ist. Auch die Gründung gemeinsamer Vereine nach dem Vereinsgesetz ist denkbar. Allerdings ist diese Form der Kooperation auf Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung beschränkt, womit eine Übertragung behördlicher Befugnisse (wie bei einem Gemeindeverband) nicht möglich ist.

Eine Möglichkeit interkommunaler Kooperation über Staatsgrenzen hinweg eröffnet seit geraumer Zeit das Unionsrecht in Form Europäischer Verbände für territoriale Zusammenarbeit nach der EVTZ-Verordnung<sup>55</sup>. So können gemäss § 2 Vorarlberger EVTZ-Gesetz<sup>56</sup> Gemeinden oder ein Vorarlberger Gemeindeverband einen EVTZ mit öffentlich-rechtlichen Körperschaften anderer Staaten gründen, wofür eine Genehmigung der Landesregierung nach Art. 4 der EVTZ-Verordnung notwendig ist. Ein derartiger EVTZ wurde in Vorarlberg bisher allerdings noch nicht gegründet.

52 Kemptner/Sturm, Interkommunale Zusammenarbeit, S. 61 f.

53 LGBL Nr. 19/2005 idF LGBL Nr. 58/2016.

54 Vgl. Häusler/Müller, Vorarlberger Gemeindegesetz, S. 247.

55 (EG) Nr. 1082/2006 idF Nr. 1302/2013

56 LGBL Nr. 18/2009 idF LGBL Nr. 30/2015. Die EVTZ-Verordnung ist nicht Bestandteil des EWR und daher in Liechtenstein nicht anwendbar. Allerdings wäre ein Beitritt von Mitgliedern aus Drittländern nach Massgabe des Art. 3a EVTZ-Verordnung zulässig.

**Tabelle 1: Rechtsgrundlagen der Interkommunalen Zusammenarbeit in Vorarlberg im Überblick**

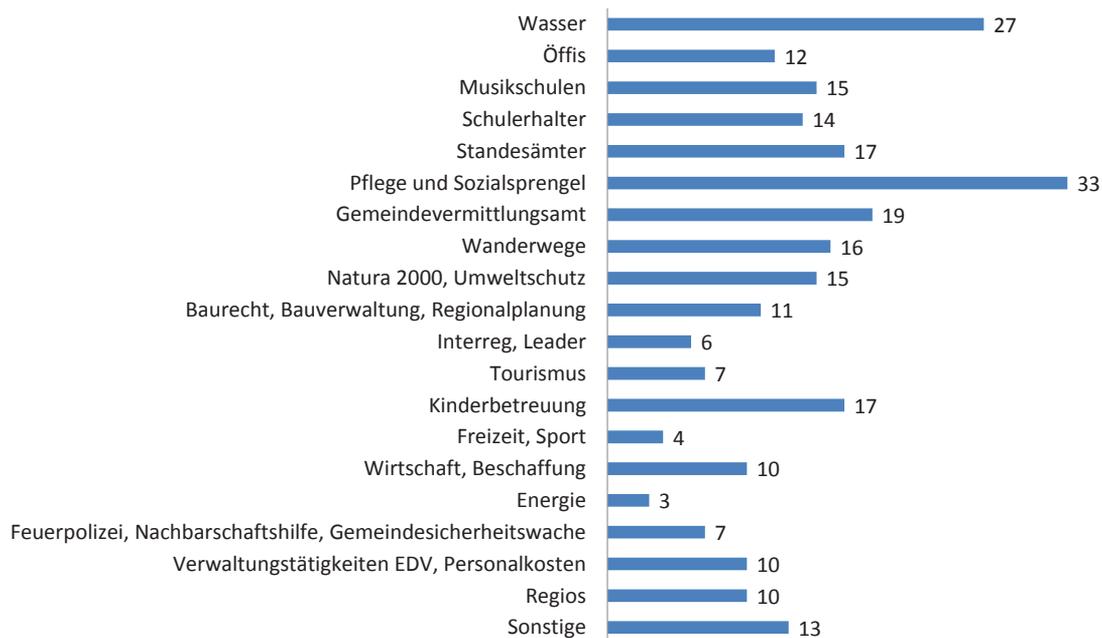
Öffentlich-rechtliche Zusammenarbeit			Privatrechtliche Zusammenarbeit		Europa-rechtliche Zusammenarbeit
Öffentlich-rechtlicher Vertrag	Verwaltungsgemeinschaften nach § 97 GG	Wasserverbände nach §§ 87–97 WRG 1959	Allgemeines Privatrecht	Spezielles Privatrecht	EVTZ (nach EVTZ-Verordnung bzw. Vorarlberger EVTZ-Gesetz)
Gemeindeverbände			GesBr, Verträge, sonstige vertragliche Vereinbarungen	Gesellschaftsrecht (GmbH, AG etc); Vereinsrecht	
... durch Vereinbarung, freiwillig nach § 93 GG; Förderung (§ 21 Abs 9 FAG 2008)	... durch Gesetz (Zwangsverbände durch Bundesgesetz § 95 GG; bzw. Landesgesetz Art. 116a Abs. 2 B-VG)	... durch Verordnung (Zwangsverbände nach § 94 GG)			

### 5. Praxis

Insgesamt konnte in einer vom Institut für Föderalismus im Jahre 2016 durchgeführten Studie<sup>57</sup> eine Gesamtzahl von 262 Gemeindekooperationen erhoben werden. Bei einer durchschnittlichen Beteiligung von 9,84 Gemeinden pro Kooperation verfügen die 96 Vorarlberger Gemeinden somit über 2577 Kooperationsschnittstellen bzw. von 26,84 Kooperationen pro Gemeinde.

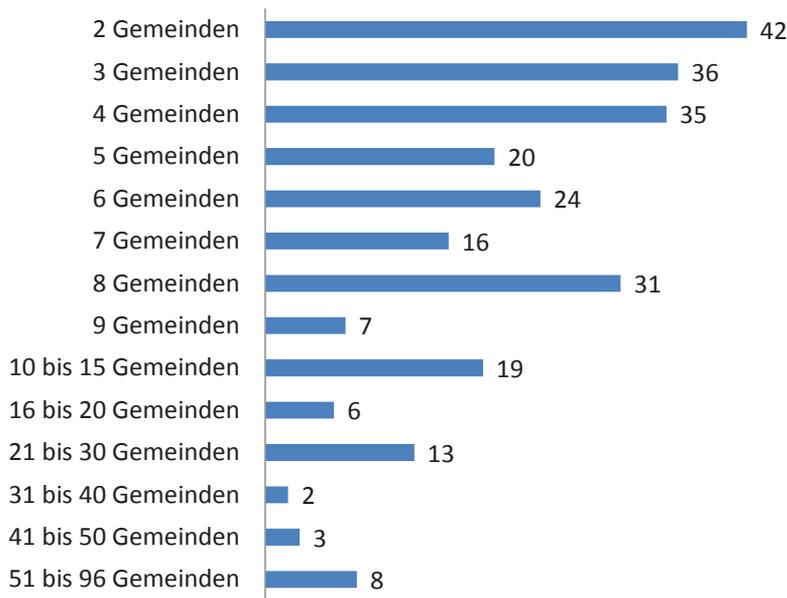
Abbildung 1 stellt zum einen die unterschiedlichen Bereiche dar, in welchen Gemeinden zusammenarbeiten, zum anderen wird in den Abbildungen 2 und 3 die Anzahl der an den Kooperationen jeweils beteiligten Gemeinden aufgezeigt.

**Abbildung 1: Kooperationsbereiche**

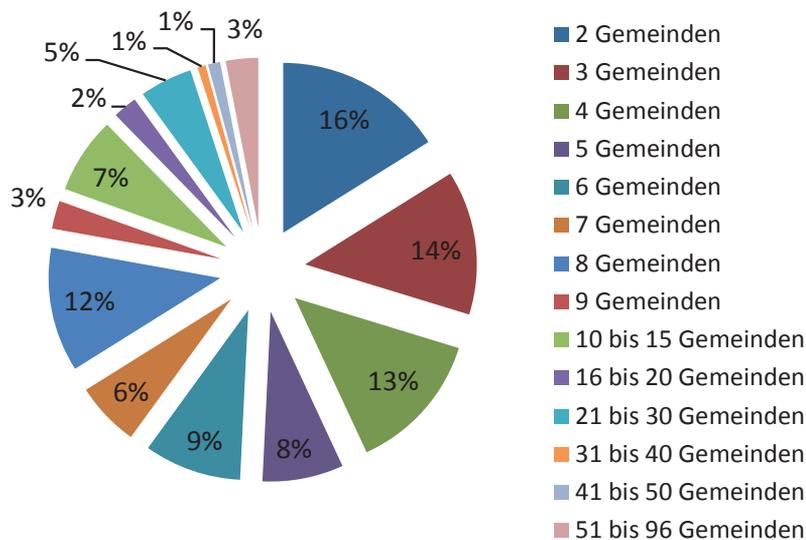


57 Bussjäger/Hornsteiner/Keuschnigg (Hg.), Zusammenarbeit.

**Abbildung 2: Kooperationen von zwei und mehr Gemeinden (Anzahl)**



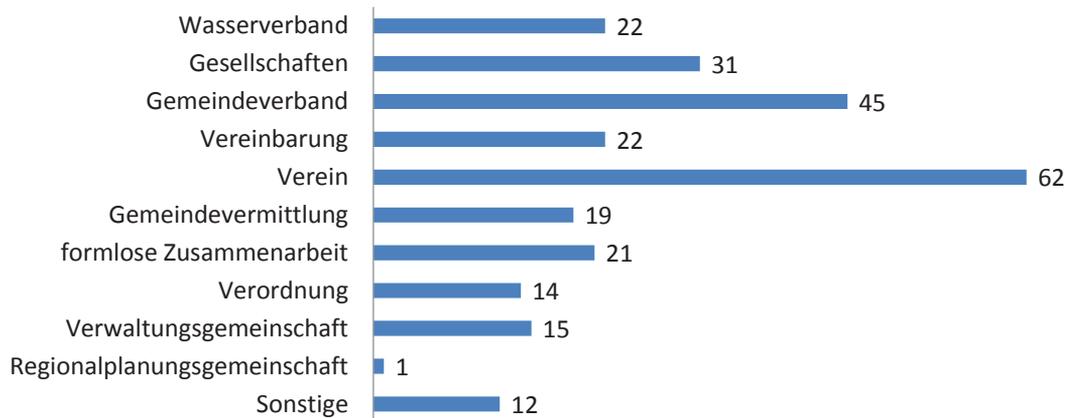
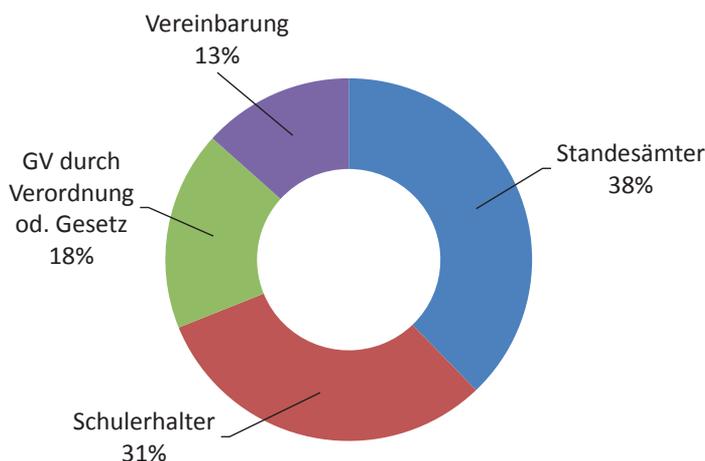
**Abbildung 3: Kooperationen von zwei und mehr Gemeinden (Prozent)**



Was die Rechtsformen der interkommunalen Zusammenarbeit in Vorarlberg angeht, so dominieren vor allem Vereine und Gemeindeverbände die Kooperation, unter den Gemeindeverbänden wiederum jene, die durch Gesetz eingerichtet sind, allen voran die Standesamts- und Staatsbürgerschaftsverbände.

Abbildung 4 stellt dar, in welchen Rechtsformen Gemeindekooperationen in Vorarlberg vorliegen. Dabei wird ersichtlich, dass sich Gemeinden im Zuge interkommunaler Zusammenarbeit unterschiedlichster Rechtsformen bedienen.

Abbildung 5 ermöglicht eine Unterscheidung der vorhandenen Gemeindeverbände in Zwangsverbände und freiwillige Verbände.

**Abbildung 4: Rechtsformen der Kooperationen****Abbildung 5: Gemeindeverbände**

In Vorarlberg erfolgt die interkommunale Zusammenarbeit weitgehend ausserhalb der öffentlich-rechtlichen Strukturen eines Gemeindeverbandes. Zwar ist diese Rechtsform keineswegs selten, insbesondere dann, wenn an einer Kooperation eine grössere Zahl von Gemeinden beteiligt ist, allerdings ist die Zusammenarbeit im Wege privatrechtlicher Übereinkommen oder blosser informaler Absprachen deutlich überwiegend.

Diese Flucht in die Informalität ist wohl durch die grosse Flexibilität solcher Kooperationsformen bedingt, hat jedoch den Nachteil, dass zuweilen die Rahmenbedingungen solcher Kooperationen für die Beteiligten nicht immer klar sind und mitunter Anlass zu Streitfragen geben.

Abseits der Frage der Rechtsformenwahl bleibt noch darauf hinzuweisen, dass die Vielzahl der Kooperationen auch die Frage nach der demokratischen Kontrolle und der Kontrollierbarkeit durch die Gemeindeparlamente aufwirft. Der Umstand, dass eine grosse Zahl von Kooperationen einer Gemeinde dazu führen kann, dass sich die demokratische Kontrolle verflüchtigt, sollte nicht durch blosser Informalität ohne entsprechende Rechtsgrundlagen der Kooperation verschärft werden.

## 6. Resümee für Liechtenstein

Eine verlässliche Beurteilung scheint zum gegenwärtigen Stand schwierig. Die empirischen Daten sind, trotz der Kleinheit des Landes, noch viel zu wenig valide. Fest steht allerdings:

- Es gibt einige wenige formelle Kooperationen auf der Basis von Zweckverbänden. Verschiedene weitere Kooperationen sind im informalen Bereich angesiedelt.
- Inhaltlich dominieren Kooperationen in der Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen wie Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Sportanlagen, Schwimmbäder udgl.
- Die Rechtsgrundlagen für Zweckverbände sind viel zu rudimentär und sollten angepasst werden.
- Die Gemeindekooperation bewegt sich auch in Liechtenstein ein Stück weit abseits der demokratischen Kontrolle.

Dennoch müsste die Gemeindekooperation wohl intensiviert werden. Langfristig scheint sie die einzige Alternative zur Gemeindefusion zu sein, sofern nicht daran gedacht wird, weitere Aufgaben, die von regionaler Bedeutung sind, auf das Land zu übertragen.

### Literaturverzeichnis

- Bussjäger, Peter (2014): Verfassungsrechtliche Grundlagen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Liechtenstein, in: Tschudi et al. (Hg.), Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Schweiz.
- Bussjäger, Peter/Hornsteiner, Florian/Keuschnigg, Georg (Hg.) (2017): Interkommunale Zusammenarbeit in Vorarlberg. Strukturen und Möglichkeiten – eine Praxisanalyse. Institut für Föderalismus.
- Gantner, Manfred/Eibl, Johann (1999): Öffentliche Aufgabenerfüllung im Kleinstaat: Das Beispiel Fürstentum Liechtenstein (Liechtenstein Politische Schriften 28). Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Häusler, Elmar/Müller, Johannes (2015): Das Vorarlberger Gemeindegesetz. 5. Aufl.
- Kemptner, Anna/Sturm, Franz (2014): Interkommunale Zusammenarbeit durch Gemeindeverbände, Verwaltungsgemeinschaften und Vereinbarungen nach Art. 116b B-VG, in: Katharina Pabel (Hg.), Das österreichische Gemeinderecht.
- von Nell, Job (1987): Die politischen Gemeinden im Fürstentum Liechtenstein (Liechtenstein Politische Schriften 12). Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Salomon, Martin (2012): Liechtenstein und die grenzüberschreitende Kooperation im Alpenrheintal. Bendern: Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, 32 (doi: 10.13091/li-ap-32).
- Schiess Rütimann, Patricia M. (2016): Art. 110 LV. In: Liechtenstein-Institut (Hg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar (2016) (Stand: 14.01.2016, zuletzt abgerufen am: 17. Juli 2019).
- Stolzelechner, Harald (2013): Art. 116a B-VG, in: Kneihls/Lienbacher (Hg.), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 10. Lfg.

## AUTORINNEN UND AUTOREN

### *Andreas Brunhart*

Dr., Forschungsleiter (Wirtschaft) am Liechtenstein-Institut sowie Dozent an der Universität Liechtenstein. Er forscht und publiziert mit angewandter, empirischer Ausrichtung zu verschiedenen volkswirtschaftlichen Themen, vor allem in den Bereichen Kleinstaatenökonomie, Konjunktur-/Wachstumsanalyse und öffentliche Finanzen.

### *Peter Bussjäger*

Univ.-Prof. Dr., Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck. Dort leitet er auch das Institut für Föderalismus. Von 2013 bis 2018 Forschungsbeauftragter Recht am Liechtenstein-Institut. Seit 2009 Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein. Seit Oktober 2018 Vertreter Liechtensteins in der Venedig-Kommission. Forschungsschwerpunkte sind Föderalismus im europäischen Mehrebenensystem, Verwaltungsinnovation und Verfassungsrecht.

### *Fabian Frommelt*

Lic. phil., Forschungsleiter (Geschichte) am Liechtenstein-Institut, Dozent an der Universität Liechtenstein (Wirtschaftsgeschichte) und Redaktor des Historischen Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL). Forschungen zur frühneuzeitlichen Geschichte Liechtensteins.

### *Patricia M. Schiess Rütimann*

Prof. Dr. iur., Forschungsleiterin (Recht) am Liechtenstein-Institut. 2010 Habilitation an der Universität Zürich; 2015 Master of Public Administration (M.P.A.) Wissenschaftsmanagement an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer; seit Juli 2013 Forschungsbeauftragte am Liechtenstein-Institut in Bendern, seit 2019 Forschungsleiterin im Fachbereich Recht. Mitautorin des Online-Kommentars zur liechtensteinischen Verfassung (verfassung.li) sowie Verfasserin zahlreicher Publikationen zum öffentlichen Recht der Schweiz und Liechtensteins.

### *Martina Sochin D'Elia*

Dr., Freischaffende Historikerin. Studium der Zeitgeschichte, Medien- und Kommunikationswissenschaften sowie Volkswirtschaftslehre in Freiburg i.Üe. Von 2011 bis 2019 Forschungsbeauftragte im Fachbereich Geschichte am Liechtenstein-Institut.

### *Paul Vogt*

Lic. phil.,

Studium der Geschichte in Zürich. 1981 bis 2013 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Liechtensteinischen Landesarchiv, ab 2001 Leiter des Landesarchivs. 2014 Pensionierung.

