Patricia M. Schiess Rütimann

DIE HISTORISCHE ENTWICKLUNG DES LIECHTENSTEINISCHEN GEMEINDERECHTS

Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 50 (2015)

Liechtenstein-Institut
Forschung und Lehre

PD Dr. iur. Patricia M. Schiess Rütimann
Juristin, Wissenschaftliche Mitarbeiterin Liechtenstein-Institut.

patricia.schiess@liechtenstein-institut.li

Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 50 (2015)
Fachbereich Recht

http://dx.doi.org/10.13091/li-ap-50

Die Verantwortung für die Arbeitspapiere liegt bei den jeweiligen Autoren.

© Liechtenstein-Institut 2015

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

ABSTRACT

Die Organisation und die Aufgaben der Gemeinden in Liechtenstein waren am Ende des 18. Jahrhunderts eng verwandt mit denen in den Gemeinden von Graubünden, St. Gallen und Vorarlberg. Entsprechend erhielt der liechtensteinische Gesetzgeber vom frühen 19. bis ins späte 20. Jahrhundert mannigfaltige Anregungen aus der Schweiz und Österreich. Dennoch stellten sowohl das Gemeindegesetz von 1842 als auch das von 1864 eine eigenständige Schöpfung dar.

Wichtige Regelungsgegenstände waren 1842, 1864 und bei den späteren Revisionen des Gemeindegesetzes der Zugang zum Gemeindenutzen (d.h. der Umgang mit denjenigen Flächen und Gütern, die nicht im Privateigentum einzelner Einwohner standen, sondern gemeinschaftlich genutzt wurden) und der Umgang mit Ausländern und Liechtensteinern aus anderen Gemeinden (sog. Hintersassen). Diese unterschiedlichen Kategorien von Einwohnern hatten nicht dieselben Nutzungsrechte am Gemeindenutzen und kamen nicht alle in den Genuss der politischen Rechte.

Das Gemeindegesetz von 1864 erwähnte erstmals den eigenen und übertragenen Wirkungskreis. Der Begriff stammte aus dem provisorischen österreichischen Gemeindegesetz von 1849 und dem österreichischen Reichsgemeindegesetz von 1862. Er wurde in der Folge in Liechtenstein jedoch ohne Rückgriff auf das jeweils aktuelle österreichische Recht weiterentwickelt. 1921 fand er Aufnahme in die Verfassung (Art. 110 Abs. 1 LV). Den liechtensteinischen Gemeinden kam jedoch schon gestützt auf die Verfassung von 1862 und das Gemeindegesetz von 1864 eine relativ weitgehende Autonomie zu. Inspiriert von der Verfassungs-Urkunde für das Fürstentum Hohenzollern-Sigmaringen von 1833 garantierte nämlich bereits die Verfassung von 1862 (§ 22 KonV) insbesondere die freie Wahl der Ortsvorsteher, die selbstständige Verwaltung des Vermögens und der Ortspolizei und das Recht der Gemeinden, über die Bürgerrechtserteilung zu beschliessen.

Schlüsselwörter: Liechtenstein, Kanton Graubünden, Kanton St. Gallen, Vorarlberg, Österreich, Verfassung, Gemeindegesetz, politische Gemeinde, Gemeindenutzen, politische Rechte, Bürgerrecht, Gemeindeautonomie

At the end of the 18th century the organisation and the responsibilities of local authorities [municipalities] in Liechtenstein were closely connected to those in the municipalities in Graubünden, St. Gallen and Vorarlberg. As a consequence, from the early 19th to the late 20th century the Liechtenstein legislature received many stimuli of different kinds from Switzerland and Austria. Nonetheless, the municipal law of 1842 and likewise that of 1864 can be seen as original creations.

In both 1842 and 1864, and also in the later revisions of the municipal law, new rulings affected such important areas as access to communal holdings (i.e. the use of those lands and goods that were not privately owned by individuals but which belonged to and were available for use by the community) and dealings with foreigners and with Liechtenstein citizens from other municipalities (so-called 'Hintersassen'). The various categories of inhabitants did not all share the same usage rights in respect of communal holdings and not all of them enjoyed political rights.

Keywords: Liechtenstein, canton of Grisons, canton of St. Gallen, Vorarlberg, Austria, constitution, municipality law, municipality, commons and community-owned facilities, political rights, citizenship, local autonomy

INHALTSVERZEICHNIS

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS 6
I. EINLEITUNG 7
II. SITUATION VOR ERLASS DES ERSTEN GEMEINDEGESETZES 7
A. Von 1719 bis 1818 7
B. Die landständische Verfassung von 1818 9
III. DAS GEMEINDEGESETZ VON 1842 10
A. Entstehungsgeschichte 10
B. Kaum Einflüsse ausländischen Rechts 11
1. Vorarlberger Recht bis 1842 11
2. Recht des Kantons Graubünden bis 1842 12
3. Recht des Kantons St. Gallen bis 1842 13
C. Definition der Ortsgemeinde im Gemeindegesetz von 1842 17
D. Die verschiedenen Kategorien der Einwohner im Gemeindegesetz von 1842 18
IV. REFORMBEMÜHUNGEN VON 1848 UND 1849 18
V. ENTWICKLUNG IN DEN KANTONEN GRAUBÜNDEN UND ST. GALLEN NACH 1842 21
A. Recht des Kantons Graubünden 21
1. Das Gesetz vom 1. September 1850 über die Einteilung in Bezirke und Kreise 21
2. Die Verfassung von 1853 21
3. Das vom Volk abgelehnte Gesetz über eine Gemeindeordnung von 1854 22
4. Der Beschluss betreffend die Aufstellung von Gemeindeordnungen vom 24. Juni 1865 23
5. Definition der politischen Gemeinde: Erstmals im Gesetz von 1872 und in der Verfassung von 1880 24
6. Komplizierte Regelungen betreffend Niederlassung und Einbürgerung 25
7. Fazit mit Blick auf das liechtensteinische Gemeindegesetz von 1864 26
B. Recht des Kantons St. Gallen 27
1. Das Gesetz vom 1. März 1867 betreffend die Organisation der Verwaltungsbehörden der Gemeinden und Bezirke und seine Nachfolger 27
2. Die Verfassung vom 17. November 1861 und ihre Nachfolgerinnen 29
3. Fazit mit Blick auf das liechtensteinische Gemeindegesetz von 1864 30
VI. DIE KONSTITUTIONELLE VERFASSUNG VON 1862 30
VII. DAS GEMEINDEGESETZ VON 1864 33
A. Umsetzung der Vorgaben der Verfassung 33
B. Die verschiedenen Kategorien der Einwohner 34
C. Die Rechte der Gemeinden 35
D. Erstmalige Erwähnung des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises 36
1. Übernahme aus dem österreichischen Recht 37
2. Vergleich mit der Vorarlberger Gemeindeordnung von 1864 37

3. Vergleich mit dem Recht der Kantone Graubünden und St. Gallen sowie der Eidgenossenschaft 39
E. Eigenständiger Charakter des Gemeindegesetzes trotz Anlehnung an österreichisches Recht 40
VIII. ERWÄHNUNG DES EIGENEN UND DES ÜBERTRAGENEN WIRKUNGSKREISES IN DER VERFASSUNG VON 1921 42
A. Übernahme der Begriffe aus dem Gemeindegesetz von 1864 42
1. Keine Bezugnahme auf das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920 42
2. Die liechtensteinischen Materialien 43
B. Kein Einfluss von Schweizer Recht 44
IX. DAS GEMEINDEGESETZ VON 1959 45
X. DAS GEMEINDEGESETZ VON 1996 47
XI. ZUSAMMENFASSUNG 50
XII. FAZIT: INSPIRATIONEN AUS DEM AUSLAND STANDEN DER EIGENSTÄNDIGKEIT DES GEMEINDERECHTS NICHT IM WEG 52
LITERATUR 54

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Gesetze und Materialien aus dem 19. Jahrhundert und frühen 20. Jahrhundert finden sich im „e-archiv", der elektronischen Plattform zur Publikation von Quellen zur Geschichte Liechtensteins. Unter http://www.e-archiv.li sind sie über die Funktion „Zeitleiste" chronologisch geordnet abrufbar.

Jüngere Gesetze finden sich unter http://www.gesetze.li in der Rubrik „erweiterte Suche".

A.M.	Anderer Meinung
B-VG	(österreichisches) Bundes-Verfassungsgesetz
BGE	Bundesgerichtsentscheid (Entscheidung des Schweizerischen Bundesgerichts)
BuA	Bericht und Antrag der Fürstlichen Regierung an den Hohen Landtag
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
ELG	Entscheidungen der Liechtensteinischen Gerichtshöfe
GemG	Gemeindegesetz
Gl.M.	Gleicher Meinung
KonV	(liechtensteinische) Konstitutionelle Verfassung vom 26. September 1862
KV	Kantonsverfassung
LGBl.	(liechtensteinisches) Landesgesetzblatt
LJZ	Liechtensteinische Juristen-Zeitung
LV	Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921 (LGBl. 1921 Nr. 15)
RGBl.	(österreichisches) Reichsgesetzblatt
StGH	Staatsgerichtshof des Fürstentums Liechtenstein, Entscheidung oder Gutachten des StGH
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Zürich
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Basel

I. EINLEITUNG

Wie diese Darstellung der historischen Entwicklung des liechtensteinischen Gemeinderechts vom 19. bis ins 21. Jahrhundert zeigen wird, wiesen die Organisation und die Aufgaben der Gemeinden in Liechtenstein eine enge Verwandtschaft zu den Gegebenheiten in den Gemeinden von Graubünden, St. Gallen und Vorarlberg auf. Sie wird deshalb nicht nur die Entwicklung in Liechtenstein aufzeigen, sondern immer auch einen vergleichenden Blick auf jene in der unmittelbaren Nachbarschaft werfen. Dies ist nicht zuletzt deshalb gerechtfertigt, weil der liechtensteinische Gesetzgeber vom schweizerischen und österreichischen Recht mannigfaltige Anregungen erhalten hat. Gleichwohl wird sich herausstellen, dass das liechtensteinische Gemeinderecht seit dem Erlass des ersten Gemeindegesetzes von 1842 eigenständige Regelungen getroffen hat.

II. SITUATION VOR ERLASS DES ERSTEN GEMEINDEGESETZES

A. Von 1719 bis 1818

Die Vereinigung der Herrschaft Schellenberg mit der Grafschaft Vaduz im Jahr 1719 ging für die Gemeinden[1] mit einer Beschränkung ihrer Selbstverwaltungsrechte einher.[2] Bis 1808 bestanden jedoch neben den Dorfgemeinden die beiden Gerichtsgemeinden[3] Vaduz und Schellenberg fort. Ihnen oblag nicht nur die Rechtspflege, sondern sie übten verschiedene Funktionen der Selbstorganisation aus.[4] Demgegenüber waren die Dorfgemeinden v. a. für die Pflege und Regelung der Nutzung des Gemeindenutzens[5] zuständig (d. h. für die Nutzung derjenigen Flächen, die nicht im Privateigentum einzelner Einwohner standen, für die Ausübung der damit zusammenhängenden Rechte und für die Einforderung der zu erbringenden Pflichten) sowie für die Fürsorge und für den Entscheid über den Zuzug Auswärtiger.[6] 1808 wurden die Gerichtsgemeinden (als Elemente des „bestandenen Landesgebrauchs“ und der „hergebrachten Gewohnheiten“) im Zuge der kompletten Neuorganisation der Verwaltung[7] mit der Dienstinstruktion von Fürst Johannes I. für Landvogt Josef Schuppler vom 7. Oktober 1808 abgeschafft.[8] Die Dorfgemeinden wurden zu elf

---

1 Zu den verschiedenen Begriffsbildungen für Gemeinden in Österreich bis zum 19. Jahrhundert, die „komplementär zu sehen“ sind, und zur Vielgestaltigkeit v. a. der ländlichen Gemeinden um 1800 siehe: Schennach, Provisorisches Gemeindegesetz, S. 372–376 und S. 380.

2 von Nell S. 19.

3 Das Institut der Gerichtsgemeinde kannte auch der Kanton Graubünden. Erst nach Erlass der Verfassung von 1853 ging der Grossteil der Funktionen, welche sie ausgeübt hatten, auf die politischen Gemeinden über: Rathgeb, Verfassungsentwicklung, S. 175 f.

4 Marquardt, Historisches Lexikon I, S. 282.

5 Schennach, Zwischen Partizipation, S. 802 f., definiert und verwendet den Begriff „Gemeindegut“, allerdings bezogen auf den gesamten Alpenraum.

6 Marquardt, Historisches Lexikon I, S. 282. Biedermann, Aus Überzeugung, S. 26 f., zeigt den Unterschied zwischen der Aufnahme in den Untertanenverband und den Einkauf in die Nutzungsrechte einer Dorfgenossenschaft.

7 Malin, Politische Geschichte, S. 55–58, beschreibt die durch die Dienstinstruktion eingeführte Ordnung als kompletten Bruch mit den in den Jahrzehnten zuvor dem Volk zukommenden Rechten. Ospelt, LJZ 1986, S. 149, bezeichnet den 1. Januar 1809 als „Geburtstag unserer heutigen Gemeinden“. Gemäss Büchel, Gemeindenutzen, S. 33 f., hob die Dienstinstruktion die Gemeindeautonomie auf und veränderte die Nutzung des Gemeindebodens in grundlegender Weise.

8 Dass die Gemeinden verschiedene Rechtsprechungskompetenzen gerne zurückbekommen hätten, zeigt unter anderem eine entsprechende Bitte an den Landesfürsten aus dem Jahr 1831: Quaderer, Politische Geschichte, S. 73.

Gemeinden reorganisiert, denen nur die Erledigung nachrangiger Aufgaben zukam.[9] Die gemeinschaftlich genutzten Wiesen und Weiden sollten – mit dem Ziel der intensiveren Nutzung als Acker- statt als Weideland – aufgehoben, die Flächen aufgeteilt und einzelnen Bürgern zu Privateigentum zugewiesen werden,[10] unter der Bedingung, dass sie den Boden trocken legten.[11] Für die Gemeinden hatte dies den Nachteil, dass der Unterhalt derjenigen Einwohner, die kein Land erwerben konnten oder dieses wegen finanzieller Probleme wieder verloren, nicht mehr gesichert war.[12] Der Aufteilung dieses gemeinschaftlich genutzten Gemeindebodens erwuchs denn auch in den meisten Gemeinden heftiger Widerstand.[13]

Eine weitere Schwächung ihrer Kompetenzen[14] erfuhren die Gemeinden durch das Freizügigkeitsgesetz vom 22. Juni 1810.[15] Es legte fest, dass Einkaufsgelder[16] nur noch von Fremden, hingegen nicht mehr von Bürgerinnen und Bürgern anderer liechtensteinischer Gemeinden und auch nicht mehr von in- oder ausländischen Verlobten[17] zu entrichten waren.[18] Es verbot den Liechtensteinerinnen und Liechtensteinern, den Gemeindenutzen in mehr als einer Gemeinde zu beziehen. Mit der Umsetzung der Freizügigkeit haperte es jedoch.[19] Der (verweigerte) Zugang zu den gemeinschaftlich genutzten Flächen und die (verzögerte) Umwandlung in Privateigentum boten zwei Jahrzehnte lang Anlass für verschiedene Zwiste.[20]

Bereits in der Dienstinstruktion vom 7. Oktober 1808 für Landvogt Josef Schuppler war die Einführung von Grundbüchern vorgesehen (Punkt 20tens). 1809 wurde gestützt auf das Grundbuchpatent vom 1. Januar 1809[21] mit dem Anlegen der entsprechenden Pläne und der Aufnahme der Daten begonnen, wobei sich die Bevölkerung gegen die Neuerung wehrte.[22] Anlass zu Kritik gab vor allem die Vorgabe in § 4 Grundbuchpatent, dass zwei Drittel des Bodens untrennbar mit dem Haus belassen werden mussten, was die von der Nutzung des Bodens abhängige Bevölke-

---

9 Marquardt, Historisches Lexikon I, S. 283. Aufzählung der Kompetenzen der Gemeinden bei von Nell S. 21 f. Punkt 37tens der Dienstinstruktionen für Landvogt Josef Schuppler vom 7. Oktober 1808: Gemeinden müssen Feuerhaken und Leitern sowie Wassereimer bereitstellen, weil es noch keine Feuerlöschordnung gibt.

10 Solche Zuteilungen zu privatem Nutzen hatte es bereits im 17. Jahrhundert gegeben: Ospelt, 200 Jahre, S. 9 ff. Zur massiven Vergrösserung des Anteils von Boden im Privateigentum in Vaduz unmittelbar nach 1800: Ospelt, 200 Jahre, S. 36.

11 Malin, Politische Geschichte, S. 112 f. Ausführlich zu den vielen Anläufen zur Entsumpfung: Ospelt, Wirtschaftsgeschichte, S. 33–38.

12 Büchel, Gemeindenutzen, S. 48 und S. 57; Ospelt, Wirtschaftsgeschichte, S. 123 und S. 145 f.

13 Biedermann, Aus Überzeugung, S. 70–72, Büchel, Gemeindenutzen, S. 36 ff. Argast, S. 90, beschreibt die Interessen der Gemeinden als diametral den Interessen des Fürsten entgegenstehend.

14 Quaderer, Politische Geschichte, S. 47–51 und S. 57: In einem Bittgesuch von 1819, in einer wirtschaftlich äusserst schwierigen Lage, wurde vom Landesfürsten die Einstellung der Freizügigkeit verlangt, weil die Gemeinden, welche die gemeinschaftlich genutzten Flächen unterschiedlich rasch zu Privateigentum umgewandelt hatten, unterschiedlich gut auf Neuzuzüger eingestellt waren. 1831 wurde die Bitte um Aufhebung der Freizügigkeit erfolglos wiederholt: Quaderer, Politische Geschichte, S. 69 f.

15 Malin, Politische Geschichte, S. 104 f.

16 Biedermann, Aus Überzeugung, S. 32: Einkaufsgelder sind schon für das 16. Jahrhundert belegt.

17 Biedermann, Aus Überzeugung, S. 35–38 und S. 97: ausführlich zum Einkauf der Verlobten in die Dorfgenossenschaft.

18 Art. 1 lautete: „Es soll nun eine allgemeine Freizügigkeit im ganzen Lande dergestalten bestehen, dass sich ein Unterthan aus einer Gemeinde in einer anderen ansässig machen kann, wenn sich nur derselbe ein Bürgerhaus samt so viel Gütern, die ihn zu ernähren vermögen, erwirbt." Wie mit Staatsangehörigen umzugehen war, die nicht über die erforderlichen Mittel verfügten, geht aus der Verordnung nicht hervor.

19 Biedermann, Aus Überzeugung, S. 54, S. 63–67; Ospelt, LJZ 1986, S. 150.

20 Quaderer, Politische Geschichte, S. 92–94 und S. 182 f. Biedermann, Aus Überzeugung, S. 77 f.

21 Die erste und letzte Seite des Grundbuchpatents sind abgedruckt bei: Brunhart, S. 288 f. Das liechtensteinische Grundbuchpatent hatte sich an der böhmischen Regelung orientiert: Frommelt, S. 27–29.

22 Malin, Politische Geschichte, S. 110 f.

rung[23] v. a. bei Erbteilungen in Not gebracht hätte. Es erfolgte denn auch keine strikte Umsetzung.[24] Wohl aber behielt die Obrigkeit das Ziel Kampf gegen die Grundstückzersplitterung bei.[25]

Wie grundlegend sich in den ersten Jahren des 19. Jahrhunderts das Recht – nicht zuletzt unter Rückgriff auf österreichische Normen – änderte respektive vom Fürsten geändert wurde,[26] zeigt sich an der Einführung des ABGB, der österreichischen Gerichtsordnung und des österreichischen Strafrechts durch das Patent vom 18. Februar 1812.[27] Mit vielen weiteren Verordnungen und Gesetzen versuchten Fürst und Landvogt zwischen 1808 und 1812, die Verwaltung zu modernisieren und die wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben. Einher ging damit eine Zentralisierung.[28] Sie wurde von den Gemeinden nicht begrüsst.[29]

B. Die landständische Verfassung von 1818

Die landständische Verfassung vom 9. November 1818 erwähnte in § 1 die Orientierung der liechtensteinischen Gesetzgebung an der österreichischen Gesetzgebung.[30] Die Gemeinden kommen in der Verfassung einzig insofern vor, als die „zeitlichen Vorsteher oder Richter" sowie die „Altgeschwornen oder Säckelmeister einer jeden Gemeinde" zusammen mit den Männern, die ein bestimmtes Vermögen versteuern,[31] und den Vertretern des geistlichen Standes Teil der Landmannschaft bilden.[32] Ihnen allen kommt aber gemäss § 16 nicht einmal ein Vorschlagsrecht zu.

Die Verfassung von 1818 garantierte gleiche Grundsteuern für das ganze Land,[33] was bereits die Steuer-Verordnung für das souveräne Fürstenthum Liechtenstein vom 22. April 1807[34] vorsah.[35] Die Steuer-Verordnung regelte nur die an das fürstliche Renten- und Steueramt zu entrichtenden Steuern. Für diese bemass sich die Höhe nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Sie

---

23 Industrie gab es in Liechtenstein noch nicht, Handel und Gewerbe nur sehr beschränkt: Malin, Politische Geschichte, S. 113–115.

24 Malin, Politische Geschichte, S. 111 f.

25 Ospelt, Wirtschaftsgeschichte, S. 151 f.

26 Argast, S. 89 beschreibt die Zeit von 1808 bis 1862 als „Modernisierung von oben". Der Fürst habe erfolglos versucht, „die spätmittelalterliche Organisationsform der Nachbarschaften zu unterwandern".

27 Fürstliche Verordnung vom 18. Februar 1812 betreffend die Einführung des allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuches, der allgemeinen österreichischen Gerichtsordnung und des österreichischen Gesetzbuches über Verbrechen und schwere Polizeiübertretungen.

28 Malin, Politische Geschichte, S. 122.

29 Siehe z. B. die Forderung im Gesuch vom 12. Juni 1809, die Gemeinden sollten das Recht haben, ihre Angelegenheiten durch die Mehrheit der Stimmen zu ordnen und es sei generell die alte Ordnung wieder einzuführen: Malin, Politische Geschichte, S. 131 f.

30 „§ 1 Nachdem Wir, seit Auflösung des deutschen Reichsverbandes, die österreichischen bürgerlichen und peinlichen Gesetze und Gerichtsordnung in Unserem souveränen Fürstenthume Liechtenstein eingeführt, und Uns bey Konstituirung einer dritten und obersten Gerichtsstelle an die diesfällige österreichische Gesetzgebung auch für die Zukunft angeschlossen haben; so nehmen Wir nun gleichfalls die in den k. k. österreichischen deutschen Staaten bestehende landständische Verfassung in ihrer Wesenheit zum Muster für gedacht Unser Fürstenthum an."

31 Gemäss Quaderer, Politische Geschichte, S. 22, war der Betrag so hoch angesetzt, dass er von niemandem beglichen werden konnte.

32 Quaderer, Politische Geschichte, S. 23: Landvogt Schuppler habe bewusst die Gemeindevorsteher als Repräsentanten vorgeschlagen, um ihrer Kritik den Wind aus den Segeln zu nehmen.

33 „§ 12 Da es Unser fester Wille ist, daß alle liegenden Besitzungen ohne Unterschied des Eigenthümers nach einem gleichen Maaßstab in die Steuer gezogen werden sollen, mithin eine vollkommene Gleichheit in Tragung der allgemeinen Lasten einen jeden einzelnen Unterthan vor Überhaltung sichere; so soll auch die Aufrechthaltung dieser Gleichheit ein Gegenstand der landständischen Obsorge seyn."

34 Zu den Abgaben, die vor der Einführung der Steuer-Verordnung, gestützt auf die landesherrlichen Rechte, eingetrieben wurden, siehe: Malin, Politische Geschichte, S. 15–17, S. 21.

35 Siehe Frommelt, Historisches Lexikon II, S. 903.

hing nicht vom Wohnort ab. Die einzutreibenden Beträge waren hoch.[36] Steuerpflichtig für ihren Grundbesitz waren auch die Gemeinden (§ 3), denen das Gesetz in § 8 vorschrieb, wie sie die aus der Gemeindekasse zu bezahlenden Summen auf ihre Einwohner zu verteilen hatten. Ob die Gemeinden für ihren eigenen Bedarf Steuern erheben durften, geht aus der Steuer-Verordnung von 1807 nicht hervor. Auf jeden Fall hatten die Einwohner zusätzlich zu den in der Steuer-Verordnung aufgezählten Steuern geistliche und weltliche Zehnten zu entrichten und Fronarbeit zu verrichten.[37] Erst Ende der 1860er-Jahre war die Ablösung der Grundlasten „im Wesentlichen abgeschlossen", während die Fronen vom Fürsten per 1. Juli 1848 abgeschafft worden waren.[38]

III. DAS GEMEINDEGESETZ VON 1842

A. Entstehungsgeschichte

Bereits 1832 hatte Fürst Johann I. dem Oberamt[39] den Auftrag erteilt, einen Gesetzesentwurf über das Gemeindewesen und die Freizügigkeit auszuarbeiten.[40] Die Vorgaben der Dienstinstruktion von 1808 wurden nämlich in vielen Punkten nicht eingehalten, ebenso wenig das Freizügigkeitsgesetz[41]. In der Folge gingen entsprechende Texte zwischen dem Oberamt und der Hofkanzlei[42] hin und her, wobei es wegen der Bestellung eines neuen Landvogts zu Verzögerungen kam und weder Oberamt noch Hofkanzlei besondere Eile zeigten. 1841 verlangte das Oberamt einen Aufschub, weil es Gesetze und Verordnungen zum Gemeindewesen aus Vorarlberg[43] berücksichtigen wollte.[44] Mit einem entsprechenden Schreiben wandte sich das Oberamt an das Kreisamt in Bregenz.[45] Ob das Oberamt Auskunft erhielt und, falls ja, wie es sie beurteilte und ob es sie für seine weitere Beschäftigung mit dem Thema berücksichtigte, ist nicht bekannt.[46] Nach einem neuerlichen Schriftenwechsel mit der Hofkanzlei und Anmerkungen des Fürsten wurde der Gesetzesentwurf genehmigt und per 1. August 1842 in Kraft gesetzt.[47]

Von Seiten der liechtensteinischen Bevölkerung kamen 1842 mangels Einbezug der Gemeinden und des Ständelandtages[48] kaum Anregungen, die in den Gesetzestext hätten aufgenommen werden können. Dass – so wie es Geiger schildert – „liberales und auch republikanisches Gedan-

---

36 Malin, Politische Geschichte, S. 98–100.

37 Ospelt, Wirtschaftsgeschichte, S. 94–107; Geiger, Geschichte, S. 32–35. Die sog. Bauernbefreiung war ein längerer Prozess, die völlige Auflösung des Zehntwesens ging erst nach Inkrafttreten der Verfassung von 1862 vonstatten: Ospelt, Wirtschaftsgeschichte, S. 126–137.

38 Ospelt, Historisches Lexikon I, S. 72, und Niederstätter, Historisches Lexikon I, S. 256.

39 Vogt, Historisches Lexikon II, S. 661: „Das Oberamt war vom 16. Jh. bis 1848 die lokale Institution, über die die Landesherren ihre landesherrlichen und grundherrlichen Rechte ausübten; 1848-62 führte es die Bezeichnung ‚Regierungsamt'."

40 Quaderer, Politische Geschichte, S. 183 ff.

41 Siehe Kapitel II.A.

42 Kindle, Historisches Lexikon I, S. 365: „Die fürstlich-liechtensteinische Hofkanzlei in Wien war die oberste Hofbehörde für die gesamten Agenden des fürstlichen Hauses Liechtenstein. In dieser Funktion war sie die vorgesetzte Stelle des Oberamts in Vaduz, bis mit der Verfassung von 1862 eine direkt dem Fürsten unterstellte liechtensteinische Regierung eingerichtet wurde."

43 Nachbauer, Von den Ständen, S. 20 f.: Vorarlberg hatte ab 1806 durch Bayern eine neue, vereinheitlichte Verwaltungsstruktur mit einer Neugliederung von Gerichtswesen und Finanzverwaltung erhalten.

44 Quaderer, Politische Geschichte, S. 186.

45 Biedermann, Aus Überzeugung, S. 91.

46 Quaderer, Politische Geschichte, S. 186, und Biedermann, Aus Überzeugung, S. 91, äussern sich nicht dazu.

47 Quaderer, Politische Geschichte, S. 186.

48 Biedermann, Aus Überzeugung, S. 91.

kengut“ in den 1830er- und frühen 1840er-Jahren durch die liechtensteinischen Saisonarbeiter ins Land gekommen war,[49] konnte demnach wohl keinen Einfluss auf die Gestaltung des liechtensteinischen Gemeindegesetzes haben.

B. Kaum Einflüsse ausländischen Rechts

1. Vorarlberger Recht bis 1842

Vorarlberg hatte während der bayerischen Herrschaft (1806–1814) eine neue Struktur erhalten. Die „Verordnung vom 3. Dezember 1806, die Organisation von Vorarlberg betreffend“[50] hatte eine Neuzuordnung der Dörfer und Städte zu den verschiedenen Gerichten und den beiden Rentämtern vorgenommen, die Ausstattung der Gerichte geregelt und die Ämter bestellt. Sie äusserte sich jedoch nicht zur Selbstverwaltung und zu den Aufgaben der Gemeinden.[51] Ebenso wenig das „Organische Edikt über die Bildung der Gemeinden vom 28. Juli 1808“[52], das den Gerichten die Kriterien vorgab, nach denen sie die Bildung der Gemeinden vornehmen mussten: Fortan sollte jede Fläche Bayerns einer einzigen Einheitsgemeinde zugeordnet sein.[53] Bestimmungen über die Aufgaben (insbesondere über die Verwaltung des Gemeindevermögens und die Führung der Ortspolizei) und die Organe der Gemeinden fanden sich erst im „Edikt vom 24. September 1808 über das Gemeinde-Wesen“[54].[55] Dieses regelte die Rechte und Verbindlichkeiten der Gemeinden und insbesondere den Umgang mit dem Gemeindegut sehr ausführlich,[56] die Rechte und Pflichten der Gemeindemitglieder hingegen nur sehr knapp. Als Gemeindemitglied galten nur die „Einwohner, welche in der Markung besteuerte Gründe besizen, oder besteuerte Gewerbe ausüben“ (§ 3). „Inleute und Miethe-Bewohner“ waren von vornherein ausgeschlossen (§ 5). Das Gemeindegut wurde unterschieden in „Gemeinde-Gut“, „Gemeinde-Vermögen“ und „Gemeinde-Gründe“, die je einem eigenen Zweck dienten (§§ 14–31). Das Edikt regelte die sog. „Gemeinde-Frohnen“ (§§ 48–53), die Steuern, die Ortspolizei und die Aufsicht über die Gemeinden. Sie wurden als öffentliche Korporationen bezeichnet, die „unter der beständigen Kuratel des Staates“ stehen (§ 7 f.).

Zwischen dem „Edikt vom 24. September 1808 über das Gemeinde-Wesen“ und dem liechtensteinischen Gemeindegesetz von 1842 finden sich keine Parallelen. Weder seine Definition der Gemeindemitglieder noch die Umschreibung des Gemeindevermögens scheinen das liechtensteinische Gemeindegesetz von 1842 beeinflusst zu haben. Es bestehen auch in den anderen Punkten keine Ähnlichkeiten, geschweige denn im Aufbau oder der Terminologie. Gemäss Nach-

---

49 Geiger, Geschichte, S. 42 f. Zur saisonalen Auswanderung siehe auch: Ospelt, Wirtschaftsgeschichte, S. 62.

50 Königlich-Baierisches Regierungsblatt 1806, S. 433–441.

51 In Ziff. 34 sah es die Aufsicht durch das Kreisamt in Bregenz vor, ohne diesem Aufgaben zu erteilen und Kompetenzen zuzuweisen: „(…) wollen Wir, um das nöthige Mittelorgan zwischen der Landesstelle, und den unteren Aemtern herzustellen, ein eigenes Kreisamt anordnen (…).“

52 Königlich-Baierisches Regierungsblatt 1808, Sp. 2789–2798.

53 So ausdrücklich auch § 2 Edikt vom 24. September 1808 über das Gemeinde-Wesen (Königlich-Baierisches Regierungsblatt 1808, Sp. 2405–2460). Siehe auch: Nachbaur, Von den Ständen, S. 23.

54 Königlich-Baierisches Regierungsblatt 1808, Sp. 2405–2460.

55 Gemäss Nachbaur, Von den Ständen, S. 23, erwies sich das Edikt als undurchführbar, weshalb es dann auch wenige Jahre, nachdem Vorarlberg nicht mehr zu Bayern gehörte, in Bayern reformiert wurde.

56 Gemäss Burmeister, S. 152, beseitigte das Edikt „nach französischem Vorbild die Gemeindeautonomie. Jeder Gemeindebeschluss bedurfte der staatlichen Genehmigung“.

baur[57] behielt die österreichische Regierung die bayerischen Reformen weitgehend bei.[58] Die Gemeinderegulierung von 1819 knüpfte an sie an.[59] Entsprechend sind auch zwischen der „Allerhöchsten Entschliessung vom 14. August 1819 betreffend Regulierung der Gemeinden, und ihrer Vorsteher in Tyrol, und Vorarlberg“ und dem liechtensteinischen Gemeindegesetz von 1842 keine Parallelen auszumachen.[60]

2. Recht des Kantons Graubünden bis 1842

Hinweise darauf, dass sich das Oberamt oder die Hofkanzlei an dem Recht oder der Praxis in der Schweiz orientiert haben könnten, finden sich bei Quaderer und Biedermann nicht. Auch die Quellen sprechen dagegen. Mit der Verfassung von Graubünden aus dem Jahr 1814 finden sich – genauso wie mit ihren Vorgängerinnen von 1801[61] und 1803[62] – keine Überschneidungen in der Wahl der Wörter und in der Art, wie die Gemeinden dargestellt werden. In der Bündner Verfassung von 1814 fanden sich keine Ausführungen zu den Aufgaben der Gemeinden und zu ihrer Autonomie, obwohl aus dem Verfassungstext das Bestehen von Gemeinden klar hervorging,[63] wurden doch z. B. Streitigkeiten zwischen Gemeinden und Streitigkeiten zwischen Einzelpersonen und Gemeinden einer Regelung zugeführt.[64] Auch die liechtensteinischen Regelungen betreffend Hintersassen können nicht vom Bündner Recht inspiriert sein.[65]

Überdies gab es im Kanton Graubünden im Jahr 1842 noch kein Gesetz, das die Aufgaben und die Organisation der Gemeinden einer Regelung zuführte. Selbst das Gesetz vom 1. September 1850 „über Eintheilung des Kantons Graubünden in Bezirke und Kreise“[66] wies den Gemeinden weder Rechte noch Pflichten zu, sondern teilte sie lediglich einem Bezirk zu.

---

57 Nachbaur, Von den Ständen, S. 23.

58 Ebenso: Burmeister, S. 159, mit Verweis auf die positiven Folgen der bayerischen Herrschaft.

59 Nachbaur, Von den Ständen, S. 24.

60 A.M. Kühne, in: Information zur Gemeindegesetzrevision, S. 21, der die Ordnung vom 14. August 1819 als „Vorbildregelung“ des Gemeindegesetzes von 1842 bezeichnet.

61 Wiedergegeben in Johannes Strickler, Actensammlung aus der Zeit der Helvetischen Republik (1798-1803), VII. Band: Juni 1801 bis Mai 1802, Bern 1899, S. 1479–1492. Die Verfassung von 1801 regelte die Gemeindebehörden in den Art. 107–128, erwähnte jedoch weder die Autonomie der Gemeinden noch ging sie auf die nicht die Steuern und Abgaben betreffenden Aufgaben der Gemeinden ein. Art. 108 erwähnte „Gemeingüter“ und ihre Verwaltung durch den Gemeinderat oder eine „andere Behörde“, ohne dass daraus Genaueres über ihre Beschaffenheit oder den Umgang mit ihnen abzulesen wäre.

62 Die Verfassung von 1803 zählte nur noch 13 Artikel. Sie erwähnte zwar die Gemeinden, ging aber nicht auf ihre Organe oder ihre Aufgaben ein.

63 Rathgeb, Bündner Verfassungsentwicklung, S. 124: Keine nennenswerten Neuerungen bezüglich der Gebietsgliederung.

64 Artikel VIII, Artikel XXIII Abs. 2: Das Heimatrecht seiner Gemeinde darf keinem Bürger entzogen werden. Artikel XXV: Freie Niederlassung für Kantonsbürger im ganzen Kanton.

65 Die Niederlassungsfreiheit für die Schweizer christlicher Konfession wurde erst durch Art. 40 BV 1848 eingeführt. Der Kanton Graubünden setzte die Vorgaben im Gesetz vom 8. Januar 1853 „über die Niederlassung von Schweizerbürgern“ (Amtliche Gesetzessammlung des Kantons Graubünden, Erster Band, Chur 1860, S. 102–106) um. Dieses Gesetz wurde 1874, ausgelöst durch die Totalrevision der Bundesverfassung, totalrevidiert: Gesetz vom 12. Juni 1874 „über die Niederlassung von Schweizerbürgern“ (Amtliche Gesetzes-Sammlung des Kantons Graubünden, Vierter Band, Chur 1880, S. 92–97).

66 Ausführlich zu diesem Gesetz: Kapitel V.A.1.

3. Recht des Kantons St. Gallen bis 1842

a) Die Kantonsverfassungen und Organisationsgesetze

Die Verfassung vom 19. Februar 1803 erwähnte die Aufgaben der Gemeinden nur in groben Zügen in Art. 4 KV.[67] Art. 4 Abs. 2 KV zählte auf, welche Aufgaben des Gemeinderates durch das Gesetz geregelt werden sollten. Aus Art. 3 geht hervor,[68] dass die Gemeinden – genannt wurden in der Verfassung nur die politischen Gemeinden[69] – über Güter verfügten.

Der Kanton St. Gallen nahm bereits im Gesetz vom 21. Juni 1803 „über die Organisation der Gemeinderäthe und der Gemeindsgüterverwaltungen“[70] eine Unterscheidung in politische Gemeinden[71] und Ortsgemeinden (wie fortan die andernorts als Bürgergemeinde bezeichneten Gemeinschaften genannt wurden) vor (1. Abschnitt § 1).[72] Die Verfassung vom 19. Februar 1803 hatte diese Zweiteilung nicht vorgegeben, stand ihr aber auch nicht entgegen. Sie sprach nämlich lediglich von „der Gemeinde“ und vom „Gemeinderat“.[73] Die politischen Gemeinden gingen – so ist es dem Organisationsgesetz von 1803 zu entnehmen – aus den Kirchgemeinden hervor, wobei sich zwei oder mehr zusammenschliessen mussten, wenn sie weniger als 1000 Seelen zählten. Eine politische Gemeinde konnte mehrere Ortsgemeinden zählen (§ 4). Mindestens einmal im Jahr war die General-Versammlung aller Aktivbürger der politischen Gemeinde einzuberufen. In der Kompetenz der General-Versammlung lagen v. a. die Ernennung des Gemeinderates, die Bewilligung der Steuererhebung und die Abnahme der Rechnung (§ 9). Bei der Wahl des Ge-

---

67 „Art. 4 Abs. 1: In jeder Gemeinde ist ein Gemeinderath, der aus einem Syndicus, zwei Adjuncten und wenigstens acht, höchstens sechzehn Mitgliedern besteht. Diese Municipalbeamten bleiben sechs Jahre im Amte; sie werden jedesmal zum Drittheil erneuert und sind wieder wählbar. Abs. 2 Das Gesez bestimmt die Verrichtungen der Gemeinderäthe betreffend 1) die Localpolizei, 2) die Vertheilung und Einziehung der Auflagen, 3) die besondere Verwaltung des Gemeinde- und Armenguts, sowie der untergeordneten Gegenstände der allgemeinen Verwaltung, mit denen sie beauftragt werden können. Abs. 3 Es bestimmt ferner die besondern Verrichtungen des Syndicus, der Adjuncten und der Rathsmitglieder.“

68 „Art. 3 Abs. 1: Mittelst der jährlich an die Armencasse bezahlten Summen oder des Capitals dieser Summe wird man Miteigenthümer der zum Bürgerrechte gehörenden Vortheile, und hat Anspruch auf Beistand, welcher den Bürgern der Gemeinde zugesichert ist.“

69 So Graf, Gemeindeorganisation, S. 20: „In der KV von 1803 war nur die politische Gemeinde verfassungsmässig verankert (…). Allein das umfangreiche Gesetz über die Organisation der Gemeinderäte und Gemeindeverwaltungen vom 21. Juni 1802 setzte den Bestand der Ortsgemeinden einfach als vorhanden voraus (...).“

70 St. Gallisches Kantons-Blatt für das Jahr 1803 (Band I), S. 177–199.

71 Die politischen Gemeinden bestimmten sich nach dem Beschluss des Kleinen Rathes vom 2. Juli 1803 betreffend die „Eintheilung des Kantons in politische Gemeinden“ (St. Gallisches Kantons-Blatt für das Jahr 1803 (Band I), S. 293–297) respektive nach dem Gesetz vom 23. Juni 1817 „Die Eintheilung des Kantons in Bezirke, Kreise, politische- und Ortsgemeinden so wie die Bestimmung der Bezirks- und Kreis-Hauptorte betreffend“ (Sammlung der Gesetze, Dekrete und Beschlüsse der Klein und Grossen Räthe des Kantons St. Gallen, 1817 und 1818, S. 37–47), dem Gesetz vom 22. November 1832 „über die Eintheilung des Kantons in Ortsgemeinden“ (Sammlung der Gesetze, Dekrete und Beschlüsse des Grossen und Kleinen Rathes des Kantons St. Gallen, 1833 und 1834, S. 34–49) und dem Gesetz vom 24. November 1832 „über Eintheilung des Kantons in politische Gemeinden“ (Sammlung der Gesetze, Dekrete und Beschlüsse des Grossen und Kleinen Rathes des Kantons St. Gallen, 1833 und 1834, S. 41–45). Siehe auch das Gesetz vom 18. November 1835 „betreffend einige Abänderungen in dem Gesetze vom 7. Februar 1833 über Eintheilung des Kantons in Ortsgemeinden“ (Sammlung der Gesetze und Beschlüsse des Grossen und Kleinen Raths des Kantons St. Gallen. Sechster Band. 1835 bis 1837, S. 257 f.).

72 Gemäss Graf, Gemeindeorganisation, S. 18 und S. 20, schuf die Helvetik das Nebeneinander von Einwohnergemeinde (mit der Gleichberechtigung aller Schweizer Bürger) und Bürgerkorporation, wobei die Unterscheidung während der Mediation abgeschwächt wurde.

73 Im Zusammenhang mit dem Bürgerrecht (siehe Art. 3 KV 1803: „Mittelst der jährlich an die Armencasse bezahlten Summen oder des Capitals dieser Summe wird man Miteigenthümer der zum Bürgerrechte gehörenden Vortheile, und hat Anspruch auf Beistand, welcher den Bürgern der Gemeinde zugesichert ist.“) werden Vorteile genannt. Es ist jedoch nicht ersichtlich, dass es neben der politischen Gemeinde auch eine Ortsgemeinde gibt, welche über Gemeindegut verfügte. Verfassung und Gesetz widersprechen sich nicht, weisen aber auch nicht die notwendige lückenlose Verzahnung auf.

meinderates war auf die angemessene Vertretung der konfessionellen Minderheit und der Ortsgemeinden zu achten (§ 16 f.). Eine ausführliche Regelung erfuhr die thematisch weit gefasste Gemeindepolizei. Die entsprechenden polizeilichen Kompetenzen auszuüben (§ 24 ff.), oblag dem Gemeinderat.

Für die „Versorgung ihrer Gemeinds-, Kirchen-, Schulen- und Armengüter" hatte jede Pfarrei, Heimats- oder Gemeindsgenossenschaft eine eigene Verwaltungsbehörde, wobei der Gemeinderat der politischen Gemeinde und die Verwaltungsbehörde der Gemeindsgenossenschaft ein- und dieselbe Behörde sein konnte,[74] wenn die politische Gemeinde nicht weiter untergliedert war (2. Abschnitt § 3). Die Mitgliedschaft in der Gemeindsgenossenschaft bestimmte sich über die Anteilhabe am Gemeindegut (§ 5)[75] und wurde über Abstammung oder Aufnahme erworben (§ 17). Was zum Gemeindegut gehörte, wurde im Gesetz nicht ausgeführt. Ihm ist lediglich zu entnehmen, dass die Generalversammlung der Gemeindsgenossenschaften über die Verwendung des Ertrags bestimmte (§ 20 lit. b Ziff. 6) und dass sich die Verwaltungsbehörde um Bau und Unterhalt der Gemeindsgebäude inklusive Unterhalt von Wegen und Strassen, Brunnen und Wasserleitungen und die Nutzung der Böden und Waldungen kümmerte (§ 27 ff.).[76]

Die Unterscheidung in politische Gemeinden und Ortsgemeinden wurde in der Kantonsverfassung vom 31. August 1814 ausdrücklich erwähnt (Art. 7, Art. 14 f.), wobei sie sich offensichtlich an dem orientierte, was das Gesetz von 1803 vorsah. Jedenfalls fand sich im Verfassungstext keine Definition der politischen Gemeinde und der Ortsgemeinde. Zu den Kompetenzen und Aufgaben der Gemeinden fand sich nur eine kurze Bestimmung, welche für die Befugnisse der Exekutiven auf das Gesetz verwies. Entsprechend enthielt das Gesetz vom 4. Mai 1816 „über die Organisation der Gemeinds-, Verwaltungs-, Kreis-, Bezirks- und Gerichtsbehörden"[77] keine tiefgreifenden Änderungen. Es führte die seit 1803 bestehende Trennung (Politische Gemeinde mit General-Versammlung, Gemeinderat und Gemeindeammann gegenüber Pfarrei/Ortsgemeinde/ Genossenschaft mit General-Versammlung und Verwaltungsrat) fort. Das Organisationsgesetz von 1816 (Ziff. 62 und Ziff. 67) brachte deutlicher als sein Vorgänger zum Ausdruck, dass sich die Ortsgemeinde um ein „besonderes Eigentum" herum konstituierte. An diesem musste Nutzniessung haben, wer mitbestimmen wollte. Entsprechend der Tatsache, dass Gegenstand der Ortsgemeinden ein solches „besonderes Eigentum", also Güter mit einem wirtschaftlichen Wert, bildeten, erstaunt es nicht, dass nicht jedermann Zugang zur Ortsgemeinde hatte, sondern die Genossenversammlung über die Aufnahme in die „Genossenschaft einer Ortsgemeinde" (respek-

---

74 Diese Möglichkeit bestand auch in den folgenden Jahrzehnten. Sie wurde 1890 sogar in die Verfassung aufgenommen: „Art. 74: Jede Ortsgemeinde oder öffentliche Genossenschaft wählt zur Besorgung ihrer Angelegenheiten einen Verwaltungsrat von wenigstens drei Mitgliedern. Die Ortsgemeinden können statt dessen die Verrichtungen des Verwaltungsrates dem Gemeinderate übertragen."

75 Diese Teilhabe am Gemeindegut spielte auch im Zusammenhang mit der Unterstützung der Armen eine Rolle. Das Gesetz vom 29. Juni 1803 über die „Verpflichtung der Gemeinden, ihre Armen zu unterstützen" (St. Gallisches Kantons-Blatt für das Jahr 1803 (Band I), S. 290–293) sah jedoch auch Regelungen für den Fall vor, dass ein Bedürftiger keinen Anspruch auf das Gemeindegut hatte oder kein solches vorhanden war.

76 Im Gesetz von 1831 wurden hingegen insbesondere das Bauwesen, der Unterhalt von Wegen, Strassen, Brücken und öffentlichen Brunnen, die Beaufsichtigung des Wasserwesens und die Feuerpolizei als Aufgabe des Gemeinderates und damit der politischen Gemeinde ausgewiesen (Art. 79–83).

77 St. Gallisches Kantons-Blatt für das Jahr 1816 (Siebzehntes Heft), S. 65 ff.

tive ab 1835 ins Gemeindebürgerrecht) bestimmte und dass von den neu Aufgenommenen eine Eintrittsgebühr verlangt wurde.[78]

Die Verfassung vom 1. März 1831 lässt erkennen, dass neben der ausdrücklich genannten politischen Gemeinde (siehe Art. 41 f. KV[79]) auch Ortsgemeinden bestanden, jedenfalls spricht Art. 36 KV von der Gemeindsgenossenversammlung und den „Anteilhabern am Gemeindegute".[80] In der Verfassung findet sich jedoch weder eine Definition der beiden Gemeindeformen[81] noch eine Zuweisung von Aufgaben und Kompetenzen. Aber noch immer wird zwischen den politischen Gemeinden und den Pfarreien, Ortsgemeinden und Genossenschaften, die „besonderes Eigenthum" besitzen (Art. 85 f. KV), unterschieden. Es wird klargestellt (Art. 41 KV), dass das kantonale Gesetz die Anzahl und den Umfang der politischen Gemeinden bestimmt.[82] Relativ ausführlich geregelt werden in der Verfassung von 1831 Bürgerrecht, Niederlassung, Gewerbefreiheit und Stimmrecht. Als „Vollziehungs- und Polizeibehörde" der politischen Gemeinden nennt die Verfassung (Art. 85 KV) den Gemeinderat. Seine Aufgaben werden im Gesetz vom 27. Juli 1831 „über die Organisation der Gemeinds-, Verwaltungs-, Bezirks- und Gerichtsbehörden" (wie in den Vorgängern von 1803 und 1816) näher ausgeführt. Es bezeichnet die Versammlung der Stimmberechtigten der politischen Gemeinden neu als Bürgerversammlung (Art. 2) und die Versammlung der Mitglieder der Ortsgemeinden als Genossenversammlung (Art. 112). Das Organisationsgesetz von 1831 zeichnete sich gegenüber seinen Vorgängern durch eine viel weiter gehende Detaillierung aus.[83] Die Zuweisung der Aufgaben an politische Gemeinde und Ortsgemeinde und die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bürgerversammlung – Gemeinderat (in der politischen Gemeinde) und Generalversammlung – Verwaltungsrat (in der Ortsgemeinde) wurden grundsätzlich beibehalten.[84] So hat der Gemeinderat weiterhin „alle zu Vollziehung der Gesetze und zu Handhabung der Polizei erforderlichen allgemeinen Verfügungen und Anordnungen zu treffen" (Art. 59), während der Verwaltungsrat die Verwaltung besorgt in den Pfarreien, Ortsgemeinden und Genossenschaften mit „besonderem Eigenthum" (Art. 107). Wie die Nutzung dieses Eigentums vonstattengehen soll und um was für Güter es sich handelt, kann dem Gesetz nicht entnommen werden. Sicher ist jedoch, dass die Ortsgemeinden nicht freie Hand

---

78 So ausdrücklich das Gesetz vom 22. Dezember 1834 „über den Einkauf in die Genossenrechte der Ortsgemeinde" (Sammlung der Gesetze, Dekrete und Beschlüsse der Klein und Grossen Räthe des Kantons St. Gallen. Dritter Band. 1821 bis 1827, S. 180 f.). Aufgehoben durch Art. 31 des Gesetzes „über Erwerbung und Verlust des Gemeinds- und Kantonsbürgerrechts" vom 18. Februar 1835 (Sammlung der Gesetze und Beschlüsse des Grossen und Kleinen Raths des Kantons St. Gallen. Sechster Band. 1835 bis 1837, S. 43–49). Das Gesetz vom 18. Februar 1835 sah jedoch für die Aufnahme ins Gemeindebürgerrecht seinerseits die Aufnahme durch die Genossenversammlung der Ortsgemeinde (Art. 3) und das Entrichten einer Einkaufssumme vor (Art. 5).

79 „Art. 41: Jeder Bezirk wird in politische Gemeinden getheilt. Dem Gesetze bleibt vorbehalten, die Anzahl und den Umfang dieser Gemeinden nach Bedürfniß zu vermehren oder zu vermindern. Art. 42: Eine politische Gemeinde kann aus mehreren Ortsgemeinden bestehen. Die Ortsgemeinden bezeichnet das Gesetz."

80 Gemäss Graf, Gemeindeorganisation, S. 27, führte die Verfassung von 1831 „die Trennung von politischer und Ortsgemeinde vollständig durch".

81 Die Verfassung verwendet wieder den bereits 1803 im Gesetz gebrauchten Begriff der „Gemeindsgenossenversammlung". Art. 36: „Stimmfähig in den Gemeindsgenossenversammlungen sind alle jene Ortsbürger und Antheilhaber am Gemeindegute, welche in der Ortsgemeinde selbst wohnen, sofern sie auch die für Ausübung der politischen Rechte erforderlichen Eigenschaften besitzen."

82 Graf, Gemeindeorganisation, S. 27: Insbesondere die Umschreibung des Kreises der Gemeindeangelegenheiten und der Kompetenzen ihrer Organe „war der Gesetzgebung überlassen".

83 Die Abschnitte über die politische Gemeinde und die Ortsgemeinde zählten insgesamt 146 Artikel mit zum Teil mehreren Absätzen. Sein Vorgänger von 1816 hatte nur 105 meist sehr kurze Artikel gezählt.

84 Weiterhin war es zulässig, dass der Gemeinderat auch die Aufgaben des Verwaltungsrates übernahm (Art. 60).

hatten, bedürfen doch der „Ankauf, Austausch oder Verkauf von Liegenschaften“ und das Antasten des Vermögens (Art. 119 lit. k und l) der Zustimmung durch den Kleinen Rat des Kantons St. Gallen. Doch auch die politischen Gemeinden unterstehen der strengen Kontrolle[85] durch die Bezirksammänner.

b) Zuständigkeit für Einbürgerungen

Über das Gemeindebürgerrecht äusserten sich weder das Organisationsgesetz von 1831 noch seine Vorgänger. Dies war nicht nötig, weil gemäss Verfassung das Kantonsbürgerrecht nur erteilt werden durfte, wenn sich eine Gemeinde bereit erklärt hatte, das Gemeindebürgerrecht zu erteilen.[86] Das Gesetz vom 18. Februar 1835 „über Erwerbung und Verlust des Gemeinds- und Kantonsbürgerrechts“[87] erklärte die Genossenversammlung der Ortsgemeinde für zuständig, über Einbürgerungsgesuche zu entscheiden (Art. 3) und verlangte überdies die Zustimmung durch die politische Gemeinde (Art. 8). Ein kantonales Gesetz sollte die Höhe der Einkaufssumme begrenzen (Art. 5). Mit dem Gesetz vom 20. Februar 1835 „über Einbürgerung der geduldeten Heimathlosen“[88] wurde zumindest für eine Einwohnerkategorie angeordnet, dass sie das Ortsbürgerrecht und das Kantonsbürgerrecht unentgeltlich erwerben konnten (Art. 3 f.). Durch die Aufnahme als Ortsbürger wurden sie Anteilhaber am Genossenvermögen sowie Nutzniesser am Armen-, Kirchen- und Schulgut (Art. 13). Eine Schranke bestand lediglich dort, wo den Gemeindebürgern die Nutzniessung von „Gemeindsgütern“ zustand. Um in diesen Nutzungsrechten gleichgestellt zu werden, mussten sie sich einkaufen (Art. 13). Ergänzend sei angeführt, dass weder im Zusammenhang mit der Regelung des Bürgerrechts noch in den Organisationsgesetzen von 1831, 1816 und 1803 von Pflichten der Bürger im Zusammenhang mit der Nutzung dieses besonderen Eigentums die Rede war.

c) Keine Erwähnung der Gemeindeautonomie

Weder in der Verfassung noch in den Organisationsgesetzen war die Autonomie der Gemeinden ein Thema. Welche Mitbestimmungsrechte den Gemeinden im Kanton zukamen[89] und ob sie sich gegen Vorgaben des Kantons zur Wehr setzen konnten, regelten sie nicht. Indem der Gemeindeammann als „Vollzieher der Gesetze, Verordnungen und Aufträge der obern Behörden“ bezeichnet wurde (Art. 35 Organisationsgesetz vom 27. Juli 1831) und er sowie der Gemeinderat dem Bezirksammann unterstellt wurden (Art. 37 und Art. 61), zeigt sich ein klarer Stufenbau. Der Gemeinderat wurde denn auch als Behörde bezeichnet, „welche im Umfang der politischen Gemeinde kraft Art. 85 der Verfassung alle zu Vollziehung der Gesetze und zu Handhabung der Polizei erforderlichen allgemeinen Verfügungen und Anordnungen zu treffen hat.“ (Art. 59). Nicht gegenüber den politischen Gemeinden, wohl aber gegenüber den Ortsgemeinden war auch

---

85 Gemäss Graf, Gemeindeorganisation, S. 30, ergab sich die „strenge Kontrolle“ aus Kantonsverfassung und Organisationsgesetz. Art. 41 KV 1831 sagt zwar, dass die Bezirke in die politischen Gemeinden unterteilt werden, über die Aufsicht steht jedoch nichts.

86 So Art. 10 KV 1814, Art. 33 KV 1831. Siehe auch Art. 1 lit. c Gesetz vom 24. Juni 1817 „Über Erwerbung des Kantons-Bürgerrechts“ (Sammlung der Gesetze, Dekrete und Beschlüsse der Klein und Grossen Räthe des Kantons St. Gallen, 1817 und 1818, S. 48–50).

87 Sammlung der Gesetze und Beschlüsse des Grossen und Kleinen Raths des Kantons St. Gallen. Sechster Band. 1835 bis 1837, S. 43–49.

88 Sammlung der Gesetze und Beschlüsse des Grossen und Kleinen Raths des Kantons St. Gallen. Sechster Band. 1835 bis 1837, S. 56–62.

89 Art. 20 lit. h Organisationsgesetz vom 27. Juli 1831 erwähnt immerhin Petitionen im Namen der Gemeinde.

der Kleine Rat mit einzelnen Genehmigungsrechten ausgestattet, nämlich immer dann, wenn die Substanz des den Ortsgemeinden zustehenden besonderen Eigentums angetastet wurde (Art. 119 lit. k und l).

d) Fazit mit Blick auf das liechtensteinische Gemeindegesetz von 1842

Die seit 1803 im Kanton St. Gallen bestehenden Regelungen für die Gemeinden zeigten deutliche Unterschiede zum liechtensteinischen Gemeindegesetz von 1842. So unterschied das st.gallische Recht zwischen politischer Gemeinde und Ortsgemeinde und wies ihnen getrennte, aber parallel gestaltete Behörden zu. Das st.gallische Recht war weniger deutlich auf eine agrarische Gesellschaft zugeschnitten, in der verschiedene Aufgaben von den Einwohnern gemeinsam erledigt werden mussten, und war – was den Umfang der geregelten Bereiche betrifft – enger gefasst als das liechtensteinische Gemeindegesetz von 1842. Dieses wurde mit einer Definition der Ortsgemeinde eingeleitet (§ 1 GemG 1842) und enthielt auch eine Definition des Gemeindebürgerrechts (§ 16). Indem es auch die Beschwerden von und gegen die Gemeinden regelte (§ 67), zeigte es das Bestreben, alle die Gemeinden betreffenden Gegenstände einer Regelung zuzuführen. Dies war nötig, weil es sich – anders als das st.gallische Recht – nicht auf einschlägige Verfassungsbestimmungen stützen konnte.[90]

C. Definition der Ortsgemeinde im Gemeindegesetz von 1842

Das Gemeindegesetz von 1842 war das erste Gemeindegesetz für Liechtenstein. Es definierte in § 1 die Ortsgemeinde als „einen unter öffentlicher Aufsicht stehenden bleibenden Verein von Staatsunterthanen, welche mit dem verhältnismässigen Genusse der Gemeindevortheile auch die Gemeindelasten nach Bestimmung dieses Gesetzes zu tragen verpflichtet sind."

Das Gemeindegesetz regelte die Bestellung der Organe, die jedoch (siehe § 7 f.) von den Gemeinden lediglich vorgeschlagen, nicht selbständig bestimmt werden durften. Welche Beschlüsse der Gemeindeversammlung[91] vorgelegt werden mussten, bestimmte es ebenso (§ 64 ff.). Die Beschlüsse der Gemeindeversammlungen bedurften in jedem Fall der Genehmigung durch das Oberamt (§§ 64, 65, 66 und 69), wobei § 67 bei Verweigerung der Genehmigung immerhin einen Rekurs an die Hofkanzlei ermöglichte.

Gemäss Quaderer brachte das Gemeindegesetz von 1842 „keine wesentlichen Änderungen der bisherigen Zustände".[92] Für diese Aussage stützte er sich vor allem auf die Tatsache, dass die Gemeinden weiterhin der Aufsicht des Oberamtes unterstanden, dass sie stark eingeschränkt waren beim Einberufen von Gemeindeversammlungen[93] und ihre Leitungen wenige Kompetenzen hatten. Immerhin aber stellte das Gemeindegesetz klar, dass die Gemeinden das Gemeindebürgerrecht erteilten und dass das Oberamt keinen Zugriff auf das Gemeindevermögen hatte. § 64 verlangte nämlich für den Beschluss über wichtige finanzielle Angelegenheiten die Einberu-

---

90 In der Landständischen Verfassung von 1818 waren die Gemeinden kein Thema. Siehe Kapitel II.B.

91 In keiner Gemeinde waren mehr als 20% der Einwohner stimmberechtigt. Siehe die Zusammenstellung von Biedermann, Aus Überzeugung, S. 98 f.

92 Quaderer, Politische Geschichte, S. 189.

93 Ospelt, LJZ 1986, S. 150: Die Obrigkeit war gegenüber jeglicher Art von Versammlung skeptisch eingestellt.

fung einer Gemeindeversammlung[94] und § 76 betraute die Gemeindeleitungen mit der Verwaltung des sog. Gemeindeeigentums. Überdies erhielten die Gemeinden das Recht zurück, von liechtensteinischen Staatsangehörigen eine Einkaufssumme für die Aufnahme ins Gemeindebürgerrecht zu verlangen (§ 40).[95] Polizeiliche Kompetenzen sah das Gemeindegesetz von 1842 hingegen nur in sehr beschränktem Umfang für Verwaltungssachen vor (§ 78).[96]

D. Die verschiedenen Kategorien der Einwohner im Gemeindegesetz von 1842

Gemäss Gemeindegesetz waren in den Gemeinden drei Kategorien von Einwohnern anzutreffen: Gemeindebürger, Hintersassen und Fremde.

Das Gemeindebürgerrecht[97] wird von § 16 als die umfassendste Teilhabe an den politischen Mitbestimmungsrechten und den ökonomischen Rechten (also der Nutzung des „Gemeindevortheile" (§ 1) oder „Gemeindeeigenthum" (§ 75 ff.) genannten Gemeindenutzens) umschrieben. Die Gemeindebürgerinnen und Gemeindebürger tragen jedoch auch die mit dem Gemeindenutzen verbundenen Lasten und haben Pflichten.

Die Hintersassen[98] sind gemäss § 48 Staatsbürger ohne Gemeindebürgerrecht. Je nachdem, welcher Klasse von Hintersassen sie angehören, kommen ihnen unterschiedliche Rechte und Pflichten zu. Sie können jedoch nie im vollen Umfang vom Gemeindenutzen profitieren.

Ausländer werden Fremde genannt. Wie § 61 zeigt, können sie unter gewissen Voraussetzungen die Stellung von Hintersassen erlangen.

Entsprechend der grossen Bedeutung des Gemeindebürgerrechts regelte das Gemeindegesetz die mit dem Gemeindebürgerrecht verbundenen Rechte (v. a. Mitbenutzung von Alpen, Weiden und Wald) und die Pflichten der Bürgerinnen und Bürger ausführlich. Einen relativ grossen Umfang wiesen dabei die Regeln über das sog. „Gemeindeeigentum" auf. Es wurde in § 75 definiert als ein „unter öffentlicher Aufsicht stehendes Miteigentum der Gemeindebürger und Gemeindebürgerinnen, welchen ein Recht auf den Genuss desselben nach Massgabe ihrer Verhältnisse zur Gemeinde gebührt".[99] Gemeint war damit der sog. Gemeindenutzen.

IV. REFORMBEMÜHUNGEN VON 1848 UND 1849

Die Gemeinden waren mit den im Gemeindegesetz von 1842 getroffenen Regeln nicht einverstanden. Sie widersetzten sich dem Bestreben, sämtlichen Boden in Privateigentum zu überfüh-

---

94 „§ 63 Bei allen wichtigen das Interesse der Gemeinde als Körperschaft berührenden Gegenständen, wenn dieselben nicht die den Ortsgerichten zustehende Besorgung der gewöhnlichen Gemeindeangelegenheiten betreffen, steht den Gemeinden als Bürgerverein das Recht zu, mit Beobachtung der gesetzlichen Schranken die nützlichen und zweckdienlichen Bestimmungen zu berathen und zu beschliessen."

95 Quaderer, Politische Geschichte, S. 190: Von diesem Recht machten die Gemeinden sofort Gebrauch.

96 Die per 1. Januar 1844 erlassene Polizeiordnung regelte viele Angelegenheiten (z. B. im Bereich der Gaststätten oder Friedhöfe), die nicht zwingend einer für das ganze Land einheitlichen Ordnung bedurften. Zur Polizeiordnung siehe: Quaderer, Politische Geschichte, S. 195.

97 Das Gemeindebürgerrecht konnte nur erwerben, wer vorher die Staatsbürgerschaft erhalten hatte. Diese war durch das ABGB geregelt. Siehe hierzu: Biedermann, Aus Überzeugung, S. 102.

98 Siehe hierzu auch Biedermann, Aus Überzeugung, S. 95–97.

99 Schon Ende des 18. Jahrhunderts hatten sich langjährige Bewohner von Schaan und Vaduz beschwert, dass sie nicht zum Gemeindenutzen zugelassen wurden: Ospelt, 200 Jahre, S. 17 ff.

ren weiterhin[100] und forderten nicht zuletzt im Frühjahr 1848 weitergehende Autonomie[101]. In seiner Antwort auf die verschiedenen Begehren, dem Fürstlichen Erlass vom 7. April 1848, sicherte Fürst Alois II. in Ziff. 5 eine Revision des Gemeindegesetzes zu.[102]

Im Verfassungsentwurf von Peter Kaiser vom März 1848 fanden sich keine materiellen Aussagen zu den Gemeinden, lediglich der Hinweis in § 24, dass die Gemeindeverfassung durch Gesetz zu regeln sei. In den Verfassungsentwurf des Verfassungsrates vom 1. Oktober 1848 wurden verschiedene Bestimmungen über das Gemeindebürgerrecht und das Gemeindegut (gemeint ist wohl wiederum der Gemeindenutzen) und seine Verwaltung durch die Ortsgenossenschaftsversammlung (§ 61) aufgenommen. Der Zutritt zu dieser war auf den engen Kreis der Gemeindebürger beschränkt.[103] Hingegen hätten Hintersassen politische Rechte in Gemeindeangelegenheiten zugestanden erhalten (§ 57). Der Erlass einer Gemeindeordnung wurde in § 14 ausdrücklich erwähnt. In dieser sollte gemäss § 105 Näheres zur Verwaltung der Gemeinden inklusive Ortspolizei, Verlassenschafts-, Waisen-, Kuratels-, Schul- und Armensachen geregelt werden. Obwohl Fürst Alois II. dem Verfassungsentwurf vom 1. Oktober grundsätzlich positiv gegenüberstand,[104] erlangte der Entwurf nie Rechtskraft. Der Fürst wollte nämlich die Verfassung der Frankfurter Nationalversammlung abwarten.[105]

Am 7. März 1849 setzte der Fürst die „Konstitutionellen Übergangsbestimmungen“ in Kraft. Unter den Paragraphen des Verfassungsentwurfs vom 1. Oktober 1848, denen er so Gültigkeit verschaffte und mit denen er insbesondere die Errichtung des Landrates ermöglichte, befanden sich keine Bestimmungen über die Gemeinden, das Gemeindebürgerrecht und den Gemeindenutzen. Mit dem Reaktionserlass vom 20. Juli 1852 wurden die Übergangsbestimmungen vom Fürsten zugunsten der Verfassung von 1818 wieder ausser Kraft gesetzt und der Landrat zu einem Organ mit beratender Stimme zurückgestuft.

Der Landtag beschloss am 13. August 1849 den „Entwurf einer Gemeindeordnung für das Fürstentum Liechtenstein“, der zwischen politischen Gemeinden und Genossengemeinden (definiert in § 2 als „der Verein aller am Gemeindegut Berechtigten“) unterschied.[106] Gemeindebürger, welche nicht zugleich an diesen Genossengemeinden beteiligt waren (sie wurden vom Entwurf „Gemeindebürger im weiteren Sinne“ genannt), hätten gemäss dem Entwurf bei Verarmung aus der Gemeinde gewiesen werden können. Die Mitgliedschaft in der Genossengemeinde hätte al-

---

100 Quaderer, Politische Geschichte, S. 190 f.

101 Siehe die von Peter Kaiser niedergeschriebene „Eingabe der Untertanen an Fürst Alois von Liechtenstein“ vom Frühjahr 1848, in welcher neben verschiedenen konkreten Forderungen auch die allgemein formulierte Bitte „Es soll eine neue, freisinnigere Gemeinde-Ordnung eingeführt und die Wahl der Vorsteher frei sein. Jede Gemeinde verwaltet ihr Vermögen selbst und die Vorsteher legen der Gemeinde jährlich Rechnung ab.“ Siehe zu den verschiedenen Forderungen im Frühling 1848: Geiger, Geschichte, S. 63 f.

102 Ziff. 5 Dem Landtag wird vom Fürsten vorgelegt werden „b) eine Umarbeitung des bisherigen Gemeindegesetzes, namentlich auch was die freie Wahl der Gemeindevorstände betrifft; (…) d) die Umarbeitung des Forstgesetzes, damit den Gemeinden und den Privatbesitzern jene Freiheit der Verwaltung eingeräumt werde, welche mit dem öffentlichen Wohle verträglich erscheint.“

103 Siehe dazu Geiger, Geschichte, S. 113 f. Landesverweser Menzinger und die Hofkanzlei traten in ihren Kommentaren zum Verfassungsentwurf für einen gerechteren Zugang zum Gemeindenutzen ein: Geiger, Politische Geschichte, S. 118.

104 Geiger, Geschichte, S. 118 f.

105 Geiger, Geschichte, S. 119.

106 Büchel, Gemeindenutzen, S. 58–60.

lein durch Abstammung und Einkauf erlangt werden können.[107] Die Genossengemeinde wäre zuständig gewesen für Unterhalt der Wuhren und Dämme sowie für die mittellosen Angehörigen der Genossengemeinde, während die politische Gemeinde insbesondere den Schulrat und den Lehrer bestimmt hätte. Ihr Vorsteher wäre für die Aburteilung niederer Delikte zuständig gewesen.

Wie bereits Geiger feststellte, orientierte sich der Entwurf des Landrates „offenbar am schweizerischen Vorbild".[108] „Ein Vergleich mit dem Gemeindewesen des Kantons St. Gallen zeigt, dass die wesentlichen Züge des liechtensteinischen Gemeindeordnungsentwurfs von 1849 dort bereits 1831, die Trennung in politische und Genossengemeinde schon 1814, verwirklicht worden waren. Andererseits wurden im liechtensteinischen Entwurf doch auch Forderungen gestellt, die im Kanton St. Gallen erst 1867 ihre Erfüllung fanden, so besonders in Bezug auf das Wahlalter, die Kompetenzen der Bürgerversammlung und die finanzielle Autonomie der Gemeinden."[109] Belege dafür, dass Landratsmitglieder st.gallisches Recht konsultierten, führt Geiger nicht an, weshalb unbekannt ist, auf welchem Weg sie Kenntnis erlangten von den Bestimmungen des st.gallischen Rechts.

In der Tat unterschieden im Kanton St. Gallen bereits das Organisationsgesetz von 1803 und die Verfassungen von 1814 und 1831 zwischen politischer Gemeinde und Ortsgemeinde.[110] Dass im Entwurf von 1849 die vom st. gallischen Gesetz von 1831 verwendeten Bezeichnungen politische Gemeinde, Gemeinderat, Genossengemeinde und Verwaltungsrat verwendet werden und einige Formulierungen sehr ähnlich sind,[111] kann kein Zufall sein. Ebenso wenig dass der liechtensteinische Entwurf von 1849 und das st. gallische Gesetz von 1831 das Schwergewicht auf dieselben Themen legen. Gleichwohl unterscheiden sich die beiden Erlasse, nicht nur in ihrer Dichte. Die Zuständigkeiten der politischen Gemeinden im Kanton St. Gallen gingen weiter als im liechtensteinischen Entwurf, oblag doch die Sorge für die Infrastruktur dem Gemeinderat (Art. 79 ff. Organisationsgesetz). Demgegenüber hätte der liechtensteinische Entwurf das Kirchen- und Schulwesen den politischen Gemeinden überlassen, während hierfür im Kanton St. Gallen die Ortsgemeinden zuständig waren (Art. 134).[112] Wäre der liechtensteinische Entwurf von 1849 in Kraft getreten, hätte er wegen seiner Eigenheiten und Unterschiede zur st. gallischen Regelung einer differenzierten Auslegung bedurft. So weit kam es jedoch nicht. Zwar verabschiedete der Landrat den Entwurf Ende 1849 trotz der Kritik von Landesverweser

---

107 Siehe auch Geiger, Geschichte, S. 169 f.

108 Geiger, Geschichte, S. 171. Biedermann, Aus Überzeugung, S. 113–115, nimmt nicht auf einzelne Kantone Bezug, sondern auf allgemeine Entwicklungen in der Schweiz. In der Bundesverfassung von 1848 finden sich jedoch keine Ausführungen zu den Gemeinden. Art. 41 BV 1848 garantiert die Niederlassungsfreiheit und erwähnt in diesem Zusammenhang das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten sowie die Gemeinde- und Korporationsgüter, ohne jedoch vorzuschreiben, ob sich ein Kanton in Gemeinden gliedern muss, ob sich diese in der Form einer Einheitsgemeinde bilden oder politische Gemeinden und Bürgergemeinden nebeneinander bestehen können. Unpräzise deshalb auch Schennach (Zwischen Partizipation), der pauschal vom „Schweizer Gemeindedualismus" spricht (S. 797), und auf die Situation der beiden Liechtenstein am nächsten gelegenen Kantone gerade nicht eingeht (S. 814 f.).

109 Geiger, Geschichte, S. 171, gestützt auf Graf, Gemeindeorganisation, S. 27 ff.

110 Siehe Kapitel III.B.3.a). Gemäss Graf, Gemeindeorganisation, S. 18 und S. 20, schuf die Helvetik das Nebeneinander von Einwohnergemeinde (im Kanton St. Gallen politische Gemeinde genannt) und Bürgerkorporation (im Kanton St. Gallen Ortsgemeinde genannt).

111 Siehe z. B. die Beschreibung des Vorstehers respektive Gemeindeammanns: § 51 Entwurf und Art. 35 Organisationsgesetz.

112 Dies erklärt sich damit, dass die st.gallische Rechtsordnung auf den Ausgleich zwischen den Konfessionen bedacht war und diesen den Zugriff auf das Unterrichtswesen nicht entziehen wollte.

Menzinger. Dieser hatte die Aufteilung in zwei Arten von Gemeinden kritisiert.[113] Doch kam es nie zu einer Sanktionierung durch den Fürsten.[114]

V. ENTWICKLUNG IN DEN KANTONEN GRAUBÜNDEN UND ST. GALLEN NACH 1842

A. Recht des Kantons Graubünden

1. Das Gesetz vom 1. September 1850 über die Einteilung in Bezirke und Kreise

Das Gesetz vom 1. September 1850 „über Eintheilung des Kantons Graubünden in Bezirke und Kreise“[115] teilte das Gebiet des Kantons in vierzehn Bezirke auf. Diese hinwiederum waren in Kreise aufgeteilt. Für diese wurde im Gesetz umschrieben, welche Hochgerichte respektive Gerichte sie umfassten. Hinter der Nennung der betreffenden Gerichte folgte jeweils die Aufzählung der Gemeinden.[116]

Welche Aufgaben, Rechte und Pflichten den Gemeinden, Kreisen und Bezirken zukamen, lässt sich dem Gesetz nicht entnehmen. Ebenso wenig, was unter „Gemeinde“ genau zu verstehen war. Weil das Gesetz vom 1. September 1850 und die Verfassung von 1853 die Kompetenzen nicht regelten, gingen gemäss Rathgeb die Aufgaben der früheren Gerichtsgemeinden zu einem grossen Teil auf die neu geschaffenen politischen Gemeinden über.[117]

2. Die Verfassung von 1853

Eine vom Bündner Grossen Rat 1850 verabschiedete Verfassungsvorlage fand nicht die notwendige Unterstützung der Stimmberechtigten. Die Bundesversammlung verweigerte einer daraufhin erfolgten Zusammenstellung aus alten und neuen Verfassungsbestimmungen die Gewährleistung. Darum nahm der Grosse Rat im Juni 1853 erneut eine Verfassungsrevision in Angriff.[118] Sie endete mit der Verabschiedung der Verfassung des Kantons Graubündens vom 24. Oktober 1853.

Die Verfassung von 1853 übernahm bezüglich der Gemeinden die in der Vorlage von 1850 vorgesehenen Regelungen in vielen Teilen wörtlich, insbesondere den Passus „Recht der selbständigen Gemeindeverwaltung“.[119] Ebenso verpflichteten beide die Gemeinden dazu, „für gute Verwaltung ihres Gemeindevermögens“ zu sorgen.[120] Hingegen findet sich ein Unterschied bezüg-

---

113 Nachweis bei Geiger, Geschichte, S. 172.
114 Geiger, Geschichte, S. 173.
115 In Kraft getreten am 1. April 1851. Amtliche Gesetzessammlung des Kantons Graubünden, Erster Band, Chur 1860, S. 38–42.
116 Z. B. für den Kreis Maienfeld im Bezirk Unterlandquart: „1. Kreis Maienfeld, umfasst das bisherige Hochgericht Maienfeld, also die Gemeinden Maienfeld, Fläsch, Malans und Jenins.“
117 Rathgeb, Verfassungsentwicklung, S. 175, etwas weniger ausführlich wiederholt in: Rathgeb, Bündner Verfassungsentwicklung, S. 126.
118 Verhandlungen des ordentlichen Grossen Raths im Jahr 1853, 16. Juni 1853, S. 8.
119 „Art. 27. Jeder Gemeinde steht das Recht der selbstständigen Gemeindeverwaltung, mit Einschluß der niedern Polizei, zu. Sie ist befugt die dahin einschlagenden Ordnungen festzusetzen, welche jedoch den Bundes- und Kantonsgesetzen und dem Eigenthumsrecht Dritter nicht zuwider sein dürfen.“
120 „Art. 28. Sie hat die Verpflichtung für gute Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten, namentlich auch ihres Armen-, Schul- und Kirchenwesens zu sorgen, und stellt hiefür die erforderlichen Behörden und Beamten auf.“

lich der verschiedenen Arten von Gemeinden. Art. 38 der Vorlage von 1850 lautete:[121] „Die Bürgergemeinde sowohl, als die Einwohnergemeinde, wo eine solche besteht, lässt sich wenigstens alle zwei Jahre über die Verwaltung von den damit Beauftragten ausführliche Rechnung ablegen". Art. 29 Abs. 2 Verfassung von 1853 lautete demgegenüber: „Über die allfällige Bildung von Einwohnergemeinden und ihr Verhältnis zu den Bürgergemeinden werden die geeigneten Bestimmungen dem Gesetz vorbehalten."

Dass die Bürgergemeinde und die Einwohnergemeinde nicht in der Verfassung definiert werden, versteht sich angesichts des Auftrags von Art. 29 Abs. 2 KV an den Gesetzgeber. Es findet sich in der Verfassung jedoch auch keine Definition des Begriffs „Gemeinde", obwohl er in verschiedenen Bestimmungen, auch ausserhalb des Kapitels über die Gemeinden, mehrmals erwähnt wird[122] und zumindest noch im Jahr 1850 dem Grossen Rat klar war, dass sich in den Gemeinden Einwohner mit verschiedenen Rechten und Pflichten befanden.[123] Eine Definition der Einwohnergemeinde respektive politischen Gemeinde fand sich erst in der Verfassung vom 23. Mai 1880.[124]

3. Das vom Volk abgelehnte Gesetz über eine Gemeindeordnung von 1854

Der Umsetzung der neuen Verfassungsbestimmungen hätte das „Gesetz über eine Gemeindeordnung" dienen sollen.[125] Am 1. Juli 1854 hatte der Grosse Rat den Vorschlag verabschiedet.[126] Das Gesetz wurde in der Volksabstimmung[127] abgelehnt.[128] Es sollte noch weit mehr als 100 Jahre dauern, bis der Kanton Graubünden ein Gemeindegesetz erhielt.

Das nicht zustande gekommene Gesetz von 1854 gliederte sich in drei Teile: Die Aufzählung der Kompetenzen der Bürgerversammlung, die sich nur aus den Bürgern zusammensetzte,[129] die Aufzählung der Kompetenzen des mindestens dreiköpfigen Gemeinderates, der mit der Gemeindeverwaltung betraut worden wäre, und die Schlussbestimmungen. Auch sie enthielten keine Definition der Gemeinde, wohl aber eine wichtige Einschränkung des Geltungsbereichs des Gesetzes. Art. 14 lautete: „Dieses Gemeindegesetz hat blos zu gelten für politische, d. h. mit polizeilicher Territorialhoheit ausgerüstete und als solche von dem Staat anerkannte Gemeinden, nicht aber für blos ökonomische oder andere Korporationen und Genossenschaften."[130] Dafür wurde das Gesetz um einen Anhang ergänzt, der gemäss § 1 Bestimmungen enthielt „für solche ökono-

---

121 Verhandlungen des ordentlichen Grossen Raths des Standes Graubünden 1850, 5. Juli 1850, S. 175.

122 Dasselbe gilt für die gescheiterte Verfassung von 1850. In der parlamentarischen Beratung gaben vor allem allfällige konfessionell bedingte Konflikte in den Gemeinden zu reden: Verhandlungen des ordentlichen Grossen Raths des Standes Graubünden 1850, 18. und 19. Juni 1850, S. 55–57.

123 Verhandlungen des ordentlichen Grossen Raths des Standes Graubünden, 1850, 19. Juni 1850, S. 57 f.

124 „Art. 44 Abs. 1 Politische Gemeinden sind diejenigen staatlichen Korporationen, welche Territorialhoheit mit einem bestimmten Gebiete besitzen und als solche gesetzlich anerkannt sind."

125 Verhandlungen des ordentlichen Grossen Raths im Jahr 1854, 17. Juni 1854, S. 35 ff.

126 Verhandlungen des ordentlichen Grossen Raths vom Jahr 1854, 1. Juli 1854, S. 99–103 (Gesetz), Verhandlungen des ordentlichen Grossen Raths vom Jahr 1854, 5. Juli 1854, S. 121–122 (Anhang).

127 Verhandlungen des ordentlichen Grossen Raths vom Jahr 1854, 20. November 1854, S. 151.

128 Bereits im Grossen Rat waren Stimmen laut geworden, es brauche keine Vorgaben für die Gemeinden respektive der Kanton sei nicht befugt, den Gemeinden Vorgaben zur Verwaltung zu machen: Verhandlungen des ordentlichen Grossen Raths im Jahr 1854, 17. Juni 1854, S. 36–40.

129 Art. 1 Abs. 2 lautete nämlich: „Doch steht den Bürgerschaften frei, auch niedergelassene Schweizerbürger zur Theilnahme an den Gemeinderechten zuzulassen."

130 Die Erklärung war erst in den Text aufgenommen worden, nachdem im Grossen Rat der Antrag gestellt worden war, den Begriff der Gemeinden näher zu präzisieren: Verhandlungen des ordentlichen Grossen Raths im Jahr 1854, 19. Juni 1854, S. 43.

mische Körperschaften, welche nicht politische Gemeinden im Sinn des Art. 14 der Gemeindeordnung sind, dennoch aber sogenanntes Gemeindsvermögen besitzen". Der Anhang regelte in drei Paragraphen die Kompetenzen der Körperschafts-Versammlung und des Vorstandes.

Selbst wenn das Gesetz und der Anhang in Kraft getreten wären, hätten sie keine Antwort auf die Frage gegeben, wie sich die Einwohnergemeinde respektive politische Gemeinde von der Bürgergemeinde unterschieden hätte und welche Werte sich im Zugriffsbereich welcher Gemeinde befunden hätten. Deutlich machen die Diskussionen über das nie in Kraft getretene Gesetz, dass in der Mitte des 19. Jahrhunderts im Kanton Graubünden verschiedene Formen von Gemeinschaften nebeneinander bestanden und viele Fragen nicht ausdiskutiert wurden. Der Grosse Rat hatte sich – nachdem er das Gesetz zu Ende beraten hatte – nota bene dagegen entschieden, auch bloss „ein paar Hauptgrundsätze" „über die Benutzung des Gemeindevermögens" aufzustellen und in den Vorschlag aufzunehmen. Obwohl er „zum Theil sehr grelle Uebelstände auf dem Gebiet der Vertheilung von Gemeindslasten und Nutzungen" feststellte, weigerte er sich, das Thema zu behandeln. Die Mehrheit fand „den Gegenstand zu schwierig und zu wenig vorbereitet".[131] Nachdem sich in den Jahren 1855 und 1856 verschiedene Behörden mit Entwürfen „zu einem Gesetz über Vertheilung von Nutzungen und Lasten in den Gemeinden" beschäftigt hatten,[132] kam der Grosse Rat zum Schluss, „vorläufig" nicht weiter auf den Gegenstand einzutreten.[133] An einer Vernehmlassung hatten nur wenige Gemeinden teilgenommen, und es wurde mit der Ablehnung in der Volksabstimmung gerechnet. 1880 prallten die Meinungen zum Gemeindenutzen und seiner korrekten Ausgestaltung im Grossen Rat genauso aufeinander wie 1855 und 1856.[134]

Es ist offensichtlich, dass sich das liechtensteinische Gemeindegesetz von 1864 nicht am nie in Kraft getretenen Bündner Gesetz von 1854 orientierte. Zu gross sind die Unterschiede im Aufbau, in der Bezeichnung der Organe und in den Schwerpunkten der gesetzlichen Regelung. Beim sehr viel umfangreicheren Liechtensteiner Gemeindegesetz handelt es sich insbesondere – dies ist der bezeichnendste Unterschied – um ein Gesetz, das alle Aspekte, welche die Gemeinden betreffen, einer Regelung zuführte. Angesichts der offensichtlich unklaren Verhältnisse in den Bündner Gemeinden bezüglich Gemeindenutzen ist auch nicht davon auszugehen, dass Liechtenstein bei den tatsächlichen Verhältnissen im Kanton Graubünden Inspirationen holte zu Fragen wie Zugang zum Gemeindenutzen oder Umgang mit dem Gemeindevermögen.

4. Der Beschluss betreffend die Aufstellung von Gemeindeordnungen vom 24. Juni 1865

Da das Gesetz über eine Gemeindeordnung 1854 in der Volksabstimmung keine Mehrheit gefunden hatte,[135] warteten die Art. 27–29 der Verfassung von 1853 noch immer auf eine Umsetzung. Sie erfolgte mit dem Beschluss vom 24. Juni 1865 „betreffend die Aufstellung von Gemeindeordnungen".[136] Hauptinhalt des Beschlusses war die Verpflichtung der politischen Gemeinden, eine Gemeindeordnung zu erlassen, welche sich zumindest zu einzelnen Themen der Verwal-

131 Verhandlungen des ordentlichen Grossen Raths im Jahr 1854, 20. Juni 1854, S. 47 f.
132 Verhandlungen des ordentlichen Grossen Raths im Jahr 1855, 11. Juni 1855, S. 24–26, 14. Juni 1855, S. 49–53.
133 Verhandlungen des ordentlichen Grossen Raths im Jahr 1856, 12. Juni 1856, S. 56 f.
134 Verhandlungen des ordentlichen Grossen Rathes im Amtsjahre 1879/80. Fortsetzung. Sitzung vom 12. Januar bis 4. Februar 1880, 29. Januar 1880, S. 84–86.
135 Siehe Kapitel V.A.3.
136 Amtliche Gesetzessammlung des Kantons Graubünden, Dritter Band, Chur 1867, S. 7.

tung und der Kommunalsteuern äussern musste und dem Kleinen Rat zur Genehmigung vorzulegen war.

5. Definition der politischen Gemeinde: Erstmals im Gesetz von 1872 und in der Verfassung von 1880

Die erste Definition der politischen Gemeinde findet sich im Gesetz vom 22. Juni 1872 „über Feststellung von politischen Gemeinden".[137] § 1 lautet: „Als politische Gemeinden sind diejenigen staatlichen Korporationen anzusehen, welche Territorialhoheit besitzen. Denselben steht insbesondere allein zu: Die Ausübung der niederen Polizei (…), die Ertheilung des Gemeindebürgerrechts nebst der Ausstellung von Heimathscheinen, und die Abstimmung über Grossräthliche Rekapitulationspunkte." Es wurde kein analoges Gesetz erlassen über die Bürgergemeinden respektive über die „ökonomischen oder anderen Korporationen und Genossenschaften".

Die Verfassung vom 23. Mai 1880 übernahm diese Definition der politischen Gemeinde.[138] Sie lautete in Art. 44 Abs. 1 KV: „Politische Gemeinden sind diejenigen staatlichen Korporationen, welche Territorialhoheit mit einem bestimmten Gebiete besitzen und als solche gesetzlich anerkannt sind." Ergänzt wurde die Definition in Art. 44 Abs. 2 KV um die aus der Verfassung von 1853 übernommene Erklärung, dass den Gemeinden das Recht der selbständigen Verwaltung zukommt.[139] Des Weiteren regelte die Verfassung von 1880 insbesondere die Finanzen der Gemeinden. Eine nähere Aufzählung ihrer Aufgaben oder eine allgemein gehaltene Umschreibung ihrer Autonomie fand sich nicht. Ebenso wenig eine Abgrenzung zu den Bürgergemeinden,[140] die weiterhin bestanden (und mit den sog. Corporationsgütern über das grössere Vermögen als die politischen Gemeinden verfügten[141]), sagte doch Art. 44 Abs. 9 KV: „Die Ausübung der den Bürgergemeinden und bürgerlichen Korporationen allein zustehenden Befugnisse und Rechte bestimmt das Gesetz." Ein entsprechendes Gesetz wurde nicht erlassen.[142] Ein Gesetz über die Regelung der Verhältnisse der politischen Gemeinden zu ihren Fraktionen (Fraktionen meinte „Bestandtheile der politischen Gemeinde" und öffentliche Korporationen, die über ein sog. Korporationsvermögen verfügten) wurde in der Volksabstimmung vom 9. November 1890 deutlich abgelehnt.[143] Es hätte den politischen Gemeinden ein Aufsichts- und Kontrollrecht in die Hand ge-

---

137 Amtliche Gesetzes-Sammlung des Kantons Graubünden, Vierter Band, Chur 1880, S. 32.

138 Desax, Die Bündner Gemeinde, S. 38.

139 „Art. 44 Abs. 2 Jeder Gemeinde steht das Recht der selbstständigen Gemeindeverwaltung, mit Einschluß der niedern Polizei, zu. Sie ist befugt die dahin einschlagenden Ordnungen festzusetzen, welche jedoch den Bundes- und Kantonsgesetzen und dem Eigenthumsrechte Dritter nicht zuwider sein dürfen. Abs. 3 Sie hat die Verpflichtung für gute Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten, namentlich auch ihres Schulwesens und ihres Armenwesens, soweit letzteres nicht Sache der bürgerlichen Korporation ist, zu sorgen, und stellt hiefür die erforderlichen Behörden und Beamten auf." Zu Art. 44 Abs. 2 erfolgte im Grossen Rath keine Diskussion: Verhandlungen des ordentlichen Grossen Rathes im Amtsjahre 1879/80. Fortsetzung. Sitzung vom 12. Januar bis 4. Februar 1880, S. 49.

140 Vereinzelt war im Grossen Rath gefordert worden, es seien der politischen Gemeinde und der Bürgergemeinde je ihre Aufgaben zuzuweisen. Siehe: Verhandlungen des ordentlichen Grossen Rathes im Amtsjahre 1879/80. Fortsetzung. Sitzung vom 12. Januar bis 4. Februar 1880, S. 50.

141 Verhandlungen des ordentlichen Grossen Rathes im Amtsjahre 1879/80. Fortsetzung. Sitzung vom 12. Januar bis 4. Februar 1880, S. 49.

142 Fient, Bündnerisches Monatsblatt 1902, S. 25.

143 Verhandlungen des ordentlichen Grossen Rathes im Amtsjahre 1891. Sitzung vom 19. Mai bis 5. Juni, S. 68.

geben und die Schweizer Bürger ohne Nutzungsrechte den Fraktionsangehörigen gleichgestellt.[144]

Die Nichtumsetzung der Verfassung und die Ablehnung des Gesetzes betreffend die Aufsicht über die Fraktionen überraschen angesichts der Diskussion über Art. 44 KV im Grossen Rat nicht. Das Konzept der Einheitsgemeinde war umstritten und der Zugang zu den verschiedenen Gütern und die Beschaffung der notwendigen Finanzen durch die politischen Gemeinden warf Fragen auf.[145] Auch in Art. 12 KV, der die Gebietseinteilung betrifft, werden die Bürgergemeinden nicht erwähnt.[146] 1881 wurden vom Kantonsparlament 224 politische Gemeinden anerkannt.[147]

Bei der Verfassungsrevision von 1892 wurde nichts an der Definition der politischen Gemeinde geändert.[148] Art. 44 der Verfassung von 1880 wurde bis auf eine kleine Umformulierung unverändert zu Art. 40 der Verfassung vom 2. Oktober 1892.

6. Komplizierte Regelungen betreffend Niederlassung und Einbürgerung

Am 22. Juni 1849 diskutierte der Grosse Rat über einen Antrag mit dem Titel „Mitgenuss der Armen an Gemeindsvermögen".[149] Die Parlamentarier kamen zum Schluss, „die Sache auf sich beruhen zu lassen". Die zusammengefassten Voten im Protokoll des Grossen Rates zeigen, dass sie die wirtschaftliche Situation der Armen unterschiedlich beurteilten und dass sich die Umstände bezüglich Nutzung der Gemeingüter und der Weiderechte in den einzelnen Gemeinden unterschieden. Ob es sich bei diesen Armen nur um Gemeindebürger handelte oder auch um Niedergelassene und Fremde, geht aus dem Protokoll nicht hervor. Es zeigt jedoch, dass es in den Bündner Gemeinden verschiedene Kategorien von Einwohnern mit unterschiedlichen Rechten, Pflichten und faktischen Möglichkeiten gab.

1853 regelte der Kanton Graubünden die Einbürgerung, und zwar in mehreren Erlassen. Das Gesetz vom 8. Januar 1853 „über Ertheilung des Kantons- und Gemeindsbürgerrechts"[150] hielt in Art. 2 Abs. 1 fest: „Zur Erwerbung eines Gemeindebürgerrechts wird die Aufnahme sowohl in den politischen als ökonomischen Gemeindsverband erfordert, und eine solche Aufnahme kann nur mit Zustimmung der betreffenden Bürgerversammlung rechtsgültig erfolgen." Auch aus dem Gesetz vom 28. Juli 1856 „betreffend die bündnerischen Heimathlosen und deren Einbürgerung"[151] geht hervor, dass in den Gemeinden nach wie vor zwischen verschiedenen Kategorien von Einwohnern unterschieden wurde und nicht einmal alle Bürger dieselben Ansprüche am

144 Die Gesetzesvorlage ist abgedruckt in: Verhandlungen des ordentlichen Grossen Rathes im Amtsjahre 1890. Sitzung vom 19. bis 31. Mai, S. 105–107, die Verhandlungen auf S. 27–31 und S. 33–37.
145 Verhandlungen des ordentlichen Grossen Rathes im Amtsjahre 1879/80. Fortsetzung. Sitzung vom 12. Januar bis 4. Februar 1880, insbesondere S. 50, S. 52–54 und S. 57.
146 „Art. 12 Der Kanton wird in politischer, gerichtlicher und administrativer Beziehung in Bezirke, Kreise und Gemeinden eingetheilt." Das Thema Bürgergemeinde war in den Beratungen nicht angesprochen worden: Verhandlungen der Standeskommission, Montag den 24. Februar bis Donnerstag den 13. März 1879, 4. März 1879, S. 38 f.
147 Rathgeb, Bündner Verfassungsentwicklung, S. 126. Es war zu einer Prüfung der Gemeinden gekommen, die nicht alle bestanden: Fient, Bündnerisches Monatsblatt 1902, S. 5. 1947 zählte Liver, Bündnerisches Monatsblatt 1947, S. 3, noch immer 221 Gemeinden, davon 34 mit weniger als 100 Einwohnern.
148 Desax, Die Bündner Gemeinde, S. 38.
149 Verhandlungen des ordentlichen Grossen Raths des Standes Graubünden 1849, 22. Juni, S. 61–63.
150 Amtliche Gesetzessammlung des Kantons Graubünden, Erster Band, Chur 1860, S. 88–90.
151 Amtliche Gesetzessammlung des Kantons Graubünden, Erster Band, Chur 1860, S. 94–99.

Gemeindegut haben sollten. Art. 2 des Gesetzes vom 28. Juli 1856 lautete: „Abs. 1 Die Einbürgerung eines Heimathlosen in eine Gemeinde hat die Wirkung, dass (…). Abs. 2 Mit diesen Rechten erwirbt er aber nicht zugleich den Antheil an dem allfällig vom Gemeindegute durch Ueberlassung oder Zutheilung unmittelbar beschliessenden Bürgernutzen." Das Gesetz bezeichnete diese Eingebürgerten denn auch als „beschränkt Eingebürgerte". Immerhin gestand es ihnen (Art. 3) das Recht zu, sich und ihre Familie „in den vollen Bürgernutzen einzukaufen".

Am gleichen Tag wie das Gesetz über die Erteilung des Bürgerrechts regelte der Kanton Graubünden auch die Niederlassung der Schweizer Bürger christlicher Konfessionen, nämlich im Gesetz vom 8. Januar 1853 „über Niederlassung von Schweizerbürgern".[152] Dieses hielt ausdrücklich fest (Art. 4 und 7), dass die Niedergelassenen keine Rechte am „Mitantheil an Gemeinde- und Korporationsgütern" hatten und nichts zum sog. Bürgergut beizutragen hatten, von dem sie aber auch nicht profitieren konnten.[153] Im Jahr 1874 unterzog Graubünden dieses Gesetz einer Totalrevision.[154] Es sah nun neu vor (Art. 12), dass Schweizerbürger gegen Entgelt „einen Mitgenuss am gesammten übrigen Gemeindsvermögen beanspruchen [durften], insbesondere an Alpen, Weiden und Wäldern". Von der Nutzung der Alpen, Weiden und Wäldern konnten die Niedergelassenen unter besonderen Voraussetzungen jedoch ausgeschlossen werden (Art. 12 Abs. 2). Auch im Stimmrecht waren Bürger und Niedergelassene einander nicht gleichgestellt,[155] wurde doch zwischen „Gemeindeangelegenheiten politischer Natur und allgemeinen Verwaltungsfragen" auf der einen Seite und Angelegenheiten betreffend die „ökonomischen Nutzungen" auf der anderen Seite unterschieden (Art. 16).[156]

7. Fazit mit Blick auf das liechtensteinische Gemeindegesetz von 1864

Art. 27 der Verfassung von 1853 garantierte den Bündner Gemeinden die selbständige Gemeindeverwaltung. Wie in Liechtenstein wurde auch im Kanton Graubünden zwischen verschiedenen Kategorien von Einwohnern unterschieden. Nicht alle waren im vollen Umfang an der politischen Willensbildung beteiligt. Nicht alle hatten Zugang zum Gemeindenutzen. Es fanden sich jedoch keine Definitionen der Einwohnergemeinde/politischen Gemeinde und der Bürgergemeinde. Erst im Gesetz über die Feststellung von politischen Gemeinden von 1872 wurde die politische Gemeinde über die Territorialhoheit definiert. Weiterhin nicht näher umschrieben war die Bürgergemeinde. Ebenso wenig fanden sich Bestimmungen zum Gemeindenutzen und zum Gemeindevermögen sowie zu den Rechten und Pflichten der verschiedenen Einwohner.

Verkompliziert wurde die Situation in Graubünden dadurch, dass es bis zum Anfang des 20. Jahrhunderts umstritten war, ob sich das Bündner Recht für eine Einheitsgemeinde ausgespro-

---

152 Amtliche Gesetzessammlung des Kantons Graubünden, Erster Band, Chur 1860, S. 102–106.

153 Liver, Bündnerisches Monatsblatt 1947, S. 13, sieht – gestützt auf die Materialien – die Einheitsgemeinde im Kanton Graubünden durch das Niederlassungsgesetz von 1853 verankert, das eben gerade nicht den Dualismus geschaffen habe zwischen der Bürgergemeinde, die im Besitz des Gemeindevermögens steht, und der Einwohnergemeinde ohne Gemeindevermögen.

154 Gesetz vom 12. Juni 1874 „über die Niederlassung von Schweizerbürgern", Amtliche Gesetzessammlung des Kantons Graubünden, Vierter Band, Chur 1880, S. 92–98.

155 Eine viel positivere Beurteilung des Gesetzes findet sich bei: Liver, Bündnerisches Monatsblatt 1947, S. 16.

156 Siehe die Ausdeutschung der verschiedenen Bestimmungen durch: Fient, Bündnerisches Monatsblatt 1902, S. 26 f.

chen hatte,[157] in der verschiedene Einwohner von bestimmten Rechten ausgeschlossen blieben,[158] oder ob eine Aufteilung in politische Gemeinde und Bürgergemeinde vorgenommen worden war. Unbestritten ist, dass während all der Jahrzehnte verschiedene Gebilde bestanden und es gemeinschaftlich genutzte Güter gab, zu denen nicht alle Zugang hatten. In der Mitte des 19. Jahrhunderts und 1880 weigerte sich der Grosse Rat, Massnahmen gegen den in einigen Gemeinden offenbar unfair geregelten Zugang zum Gemeindenutzen zu ergreifen. Noch Jahrzehnte später rangen Bündner Behörden damit, das Profil von Bürgergemeinde und politischer Gemeinde zu schärfen und ihre Kompetenzen abzugrenzen.[159] Es ging dabei noch immer um die Frage, wem (welchen Einwohnerkategorien) der Zugriff auf (Grund-)Eigentum zustand.[160]

Dies alles zeigt, dass die Situation in Liechtenstein und Graubünden während vieler Jahrzehnte im 19. bis ins 20. Jahrhundert hinein sehr ähnlich war. Dafür dass die liechtensteinischen Gesetzesbestimmungen von 1842 und 1864 unmittelbar von Bündner Recht inspiriert wurden, finden sich hingegen keine Hinweise.

B. Recht des Kantons St. Gallen

Wie in Kapitel III.B.3.a) ausgeführt, blieb das Organisationsgesetz vom 29. September 1831 ohne Einfluss auf das liechtensteinische Gemeindegesetz von 1842. Es inspirierte den nie in Kraft getretenen Entwurf von 1849.[161] Das Organisationsgesetz von 1831 wurde erst 1867 durch das totalrevidierte Gesetz vom 1. März 1867 „betreffend die Organisation der Verwaltungsbehörden der Gemeinden und Bezirke“[162] abgelöst.

1. Das Gesetz vom 1. März 1867 betreffend die Organisation der Verwaltungsbehörden der Gemeinden und Bezirke und seine Nachfolger

Das Gesetz vom 1. März 1867 führte die vom Organisationsgesetz von 1831 getroffene Ordnung fort.[163] Graf führte 1944 aus,[164] „Art. 31 lit. g setzte Umfang und Inhalt der verfassungsmässig garantierten finanziellen Autonomie der politischen Gemeinden fest.“ Er stützte sich dabei v. a. auf den Wortlaut. Art. 31 lit. g Abs. 1 lautete nämlich:

Die Bürgerversammlung der politischen Gemeinde „entscheidet, frei und ohne höherer Genehmigung zu bedürfen, über Ankauf, Austausch und Verkauf von Liegenschaften, über Erstellung neuer Gemeinde- und Nebenstrassen, oder über Hauptkorrektionen schon bestehender Strassen, über Anlegung von Kanälen, ausserordentliche Anschaffungen und Verwendungen zu

---

157 So prägnant: Fient, ZBl 1 (1900), S. 35 und Fient, Bündnerisches Monatsblatt 1902, S. 25, sowie Liver, Bündnerisches Monatsblatt 1947, S. 12. Schuler, Entwicklung, S. 137, spricht ab 1874 von einer Einheitsgemeinde.

158 So ausführlich: Desax, Die Bündner Gemeinde, S. 33 ff. Liver, Bündnerisches Monatsblatt 1947, S. 14, hingegen behauptete „bestimmte Vorzugsrechte der Bürger“. Umstritten war auch, wann der Wechsel von der einen Form in die andere stattgefunden haben soll. Siehe dazu: Desax, ZBl 21 (1923), S. 267, Liver, Bündnerisches Monatsblatt 1947, S. 12–14, Fient, Bündnerisches Monatsblatt 1902, S. 5.

159 Desax, ZBl 21 (1923), S. 265.

160 Desax, ZBl 21 (1923), S. 267, war der Meinung dass die politische Gemeinde als die Fortsetzung der vor 1874 bestehenden Bürgergemeinden anzusehen war und ihr das Gemeindeeigentum zukommen sollte. Diese Meinung hatte bereits Fient, Bündnerisches Monatsblatt 1902, S. 25, vertreten. Unpräziser Liver, Bündnerisches Monatsblatt 1947, S. 4 f.

161 Siehe Kapitel IV.

162 Sammlung der Gesetze und Beschlüsse des Grossen Rathes und Regierungsrathes des Kantons St. Gallen, Siebzehnter Band, 1867 und 1868, S. 57–124.

163 Gl.M. Müller, ZBl 8 (1908), S. 206. Graf, Gemeindeorganisation, S. 32 f., zeichnet die wichtigsten Änderungen nach.

164 Graf, Gemeindeorganisation, S. 33.

feuerpolizeilichen Zwecken, Erbauung von Gemeindehäusern, beziehungsweise von Armenhäusern, über Gründung oder Übernahme von Realschulen, über Betheiligung bei Erstellung von Eisenbahnen, überhaupt über alle ausserordentlichen Ausgaben und über die Kontrahierung von Schulden oder Erhöhung des ordentlichen Steuermasses zu ähnlichen Zwecken, sowie über darauf bezügliche Schuldentilgungspläne."

Offenbar wurde Art. 31 lit. g Abs. 1 auch in den Jahrzehnten danach relativ weit ausgelegt, so dass sich die „Erstellungen technischer oder industrieller Betriebe (…) und solcher kaufmännischer Natur (Sparkassen)" auf ihn stützten.[165] Das Organisationsgesetz von 1867 wurde erst durch das Gesetz vom 20. November 1947 „über die Organisation und Verwaltung der Gemeinden und Bezirke und das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden (Organisationsgesetz)" abgelöst.[166] Dieses behielt die Unterscheidung in politische Gemeinden sowie Schul-, Kirch- und Ortsgemeinden bei. Über die „ortsbürgerlichen Angelegenheiten" durfte nur abstimmen, wer Ortsbürger war.[167] Das Vermögen der Ortsgemeinden musste ungeschmälert erhalten bleiben, für verschiedene wichtige Geschäfte musste wie in den Jahrzehnten zuvor eine Genehmigung beim Kanton eingeholt werden (Art. 142). Überdies behielt sich der Regierungsrat den Erlass von Vorschriften über die Bewirtschaftung und Nutzung der Gemeindegüter vor (Art. 149 Abs. 1). Bei der Regelung der Aufsicht wurde der eigene Wirkungskreis erwähnt (Art. 175).[168] Im Gesetz selbst wurde er nicht näher umschrieben, wohl aber in der Botschaft.[169] Sie wies darauf hin, dass in diesem Punkt das bisherige Recht übernommen werde.[170]

Das Gemeindegesetz vom 23. August 1979 hingegen unterschied nicht mehr zwischen dem eigenen und dem übertragenen Wirkungskreis. Das Bundesgericht hatte seine Rechtsprechung zur Gemeindeautonomie bereits 1967 geändert und diese Unterscheidung fallengelassen.[171] Das Gemeindegesetz von 1979 wurde mit dem Gemeindegesetz vom 21. April 2009 totalrevidiert. Diese Revision sollte insbesondere der durch die am 1. Januar 2003 in Kraft getretene neue Kantonsverfassung gestärkten Gemeindeautonomie Rechnung tragen. Die Kantonsverfassung sieht eine „erhebliche Gemeindeautonomie in den Fragen der Behördenorganisation und des Finanz-

---

165 Graf, Gemeindeorganisation, S. 33.

166 Gesetzessammlung, Neue Folge, 19. Band: 1947-1950, S. 113–177. Siehe auch die Botschaft des Regierungsrates des Kantons St. Gallen an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf über die Organisation und Verwaltung der Gemeinden und Bezirke und das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden (Organisationsgesetz) vom 4. Mai 1946, Amtsblatt des Kantons St. Gallen 1946, S. 320–322.

167 Art. 39 Abs. 5 KV 1890 und Art. 136 Organisationsgesetz von 1947.

168 „Art. 175 Die Aufsicht erstreckt sich 1. im eigenen Wirkungskreise der Gemeinden und Kooperationen auf die Einhaltung der Rechtsvorschriften 2. Soweit die Gemeinden und Korporationen Aufgaben des Staates besorgen, auf ihre gesamte Tätigkeit." Im regierungsrätlichen Entwurf war der entsprechende Art. 183 Entwurf-Organisationsgesetz (Amtsblatt 1946, S. 426) noch etwas restriktiver gefasst: „Die Aufsicht erstreckt sich 1. im eigenen Wirkungskreise der Gemeinden und Korporationen auf die Einhaltung der Rechtsvorschriften und auf die Erfüllung der ihnen auferlegten Pflichten".

169 Die regierungsrätliche Botschaft (Amtsblatt 1946, S. 363 f.) ging vor allem auf den Unterschied im Umfang der Aufsicht ein. Den eigenen Wirkungskreis umschrieb sie (S. 361 f.) unter dem Stichwort „autonome Selbstverwaltung" mit: „Bestellung der Gemeindeorgane, die nähere Regelung der Gemeindeorganisation innerhalb des gesetzlich zwingend vorgeschriebenen Rahmens (…), Besorgung des Gemeindehaushalts innert den gesetzlichen Schranken (…), die Einführung freiwilliger Gemeindeaufgaben, wie wirtschaftliche Betriebe und andere Gemeindewerke, ortspolizeiliche Funktionen, soweit die Gesetzgebung hiefür Spielraum offen lässt, und die Bürgerrechtserteilung."

170 Amtsblatt 1946, S. 363.

171 Offenbar wurde auch in anderen Kantonen noch an die Unterscheidung in eigenen und übertragenen Wirkungskreis angeknüpft. Siehe z. B. BGE 101 Ia 264 Erw. 3.c.

haushaltes“ vor.[172] Die Gemeinden des Kantons St. Gallen profitieren von einer Autonomie, die weiter geht als das, was die bundesgerichtliche Rechtsprechung fordert.[173] Mit der Totalrevision wurden auch die politischen Rechte ergänzt.[174]

Als Zwischenfazit ist festzuhalten: Als das jüngere Gesetz konnte das st.gallische Organisationsgesetz von 1867 das liechtensteinische Gemeindegesetz von 1864 nicht beeinflussen. Zu prüfen bleibt, ob Liechtenstein Anregungen von der 1861 totalrevidierten St. Galler Verfassung erhielt.

2. Die Verfassung vom 17. November 1861 und ihre Nachfolgerinnen

Gegenüber dem Organisationsgesetz von 1831 brachte die st.gallische Verfassung vom 17. November 1861 keine Neuerungen, blieb es doch bei der Zweiteilung in politische Gemeinden und Ortsgemeinden, die vom Gemeinderat respektive dem Verwaltungsrat geleitet wurden.[175] Wörtlich aus der Verfassung von 1831 übernommen wurde die Bezeichnung des Gemeinderates als Vollziehungs- und Polizeibehörde (Art. 60 Abs. 2 KV 1861 und Art. 73 KV 1890). Die Verfassungen von 1861 und 1890 erwähnten weder die Gemeindeautonomie noch verwendeten sie das Begriffspaar eigener und übertragener Wirkungskreis. Jedoch garantierten die Verfassung von 1861 und die Verfassung von 1890 mit demselben Wortlaut sowohl den politischen Gemeinden als auch den Ortsgemeinden ihr Eigentum (Art. 17 KV 1861 und Art. 32 KV 1890)[176].[177] Anders als in Liechtenstein Anfang des 19. Jahrhunderts, als per Gesetz die Zuweisung der gemeinschaftlich genutzten Flächen in Privateigentum forciert werden sollte, verboten Art. 17 Abs. 2 KV 1861 und Art. 32 Abs. 2 KV 1890 (wie in den Jahrzehnten zuvor bereits das Gesetz[178]) die Aufteilung des Genossenschaftsgutes.[179] Stimmberechtigt in den Angelegenheiten der st.gallischen Ortsgemeinden (also der genossenschaftlich organisierten Bürgergemeinden) waren gemäss Verfassung von 1861 nicht nur die am Gemeindegut Berechtigten, sondern auch weitere in der

---

172 Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. März 2008, Amtsblatt des Kantons St. Gallen Nr. 16, 14. April 2008, S. 1322.

173 Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. März 2008, Amtsblatt des Kantons St. Gallen Nr. 16, 14. April 2008, S. 1324.

174 Botschaft und Entwurf der Regierung vom 11. März 2008, Amtsblatt des Kantons St. Gallen Nr. 16, 14. April 2008, S. 1327.

175 „Art. 60 Abs. 1 In jeder politischen Gemeinde ist ein Gemeinderath bestellt von wenigstens fünf Mitgliedern, den Vorsteher inbegriffen, der den Titel Gemeindammann führt. Abs. 2 Der Gemeinderath ist örtliche Vollziehungs- und Polizeibehörde, auch Verwaltungsbehörde, insofern er gleichfalls als Verwaltungsrath bezeichnet wird. Das Gesetz bestimmt seine Verrichtungen und Befugnisse. Art. 61 Abs. 1 Jede Ortsgemeinde, Kirchen-, Schul- oder andere öffentliche Genossenschaft, bestellt zu Besorgung ihrer Angelegenheiten einen Verwaltungsrath von wenigstens drei Mitgliedern. Abs. 2 Das Nähere bestimmt das Gesetz.“

176 „Art. 17 Abs. 1 KV 1861: Den Gemeinden und allen öffentlichen Genossenschaften und Korporationen ist ihr Eigenthum, die gesetzliche Verwaltung desselben und die rechtmäßige, beziehungsweise stiftungsgemäße Verfügung über dessen Ertrag gewährleistet. Abs. 2 Ihr Vermögen darf nie als Privateigenthum unter die Antheilhaber vertheilt werden. Abs. 3 (…).“

177 Graf, Gemeindeorganisation, S. 31 f., sieht durch diese Bestimmung die Autonomie der Gemeinden garantiert.

178 Siehe im Gesetz vom 27. Juli 1831 „über die Organisation der Gemeinds-, Verwaltungs-, Bezirks- und Gerichtsbehörden (Sammlung der Gesetze, Dekrete und Beschlüsse des Grossen und Kleinen Raths des Kantons St. Gallen, Vierter Band, 1828 bis 1832, S. 253–331) insbesondere Art. 119 lit. l, der für Eingriffe in das Gemeinds- und Genossenvermögen die Gutheissung des Kleinen Rates vorsah, und Art. 130, der die „Erhaltung und Benutzung der Gemeindswaldungen und anderer Genossengüter“ vorsah.

179 Wie in Liechtenstein kam es auch im Kanton St. Gallen zu Beschwerden betreffend den Zugang zur Nutzung der gemeinschaftlich genutzten Güter. Siehe z. B. Amtsbericht des Regierungsrathes des Kantons St. Gallen über die Amtsverwaltung des Kleinen Rathes desselben im Jahr 1861. Dem Grossen Rathe erstattet im Juni 1862, S. 60.

Gemeinde wohnende Personen.[180] In der Verfassung von 1890 wurde dies jedoch bereits wieder restriktiver gehandhabt.[181]

In der Verfassung vom 10. Juni 2001, welche die Verfassung von 1890 aufhob, regelt ein ganzes Kapitel (Art. 88–100 KV) die Gemeinden. Erstmals findet sich nun die Verankerung der Gemeindeautonomie in der Verfassung (Art. 89 KV)[182]. Ebenso enthält die Verfassung eine Umschreibung der politischen Gemeinde (Art. 90 und Art. 91 Abs. 3 KV)[183] und der Ortsgemeinde. Diese begünstigt nicht mehr an ihrem Genossenschaftsgut beteiligte Bürger, sondern sie erfüllt gemäss Art. 93 KV „mit ihren Mitteln gemeinnützige, kulturelle und andere Aufgaben im öffentlichen Interesse. Ihre Leistungen kommen der Allgemeinheit zugute."

3. Fazit mit Blick auf das liechtensteinische Gemeindegesetz von 1864

Die Gemeindeautonomie wird in der Verfassung vom 10. Juni 2001 zum ersten Mal erwähnt. Dann aber geht sie im Vergleich zu anderen Kantonen sehr weit.

Die Unterscheidung in den eigenen und übertragenen Wirkungskreis findet sich in keiner der sechs Kantonsverfassungen und auch nicht in den Organisationsgesetzen von 1803, 1816, 1831 und 1867. Sie wurde erstmals im Organisationsgesetz von 1947 erwähnt und 1979 – nachdem die Rechtsprechung des Bundesgerichts einige Jahre zuvor die Gemeindeautonomie neu definiert hatte – wieder aus dem Gesetz gestrichen. Das st.gallische Recht konnte demnach nicht Vorlage sein für die im liechtensteinischen Gemeindegesetz von 1864 vorgenommene Unterscheidung in eigenen und übertragenen Wirkungskreis.

Ein wesentlicher Unterschied zwischen dem st.gallischen und dem liechtensteinischen Gemeinderecht ist die unterschiedliche Beständigkeit. Während an der Grundkonzeption des st.gallischen Gemeinderechts zwischen 1803 und 1947 nichts geändert wurde, erlebte das liechtensteinische Recht mehrere Brüche.

VI. DIE KONSTITUTIONELLE VERFASSUNG VON 1862

Anfang 1861 beauftragte Fürst Johann II. das Regierungsamt mit der Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfs. Dabei stützte sich Landesverweser von Hausen gemäss eigenen Aussagen auf die

---

[180] „Art. 33 Abs. 1 KV 1861: Stimmfähig in den Genossenversammlungen der Ortsgemeinden sind alle jene Ortsbürger und Antheilhaber am Gemeindegut, welche in der Ortsgemeinde selbst wohnen, sofern sie auch die für Ausübung der politischen Rechte erforderlichen Eigenschaften besitzen. Abs. 2 Den in der Ortsgemeinde Wohnenden sind rücksichtlich der Stimmfähigkeit diejenigen Ortsbürger gleich zu halten, welche ohne wirkliche Niederlassung, bloß als Aufenthalter außer ihrer Heimathgemeinde sich befinden."

[181] „Art. 39 Abs. 5 KV 1890: In ortsbürgerlichen Angelegenheiten sind nur die dem betreffenden Ortsbürgerverbande angehörigen Genossen stimmberechtigt. Der außer der Ortsgemeinde als Aufenthalter wohnende Ortsbürger kann sein Stimmrecht in der Heimatgemeinde ausüben."

[182] „Art. 89 Abs. 1 KV 2001: Die Gemeinde ist autonom, soweit das Gesetz ihre Entscheidungsfreiheit nicht einschränkt. Abs. 2 In der Rechtsetzung hat die Gemeinde Entscheidungsfreiheit, wenn das Gesetz keine abschliessende Regelung trifft oder die Gemeinde ausdrücklich zur Rechtsetzung ermächtigt. Abs. 3 Der Kanton beachtet bei seinem Handeln die möglichen Auswirkungen auf die Gemeinden."

[183] „Art. 90 KV 2001: Die Gemeinde erfüllt die Aufgaben, die der Kanton ihr durch Verfassung und Gesetz zuweist, sowie im Rahmen ihrer Autonomie Aufgaben, die sie im öffentlichen Interesse selbst wählt." „Art. 91 Abs. 3 KV 2001 Die politische Gemeinde erfüllt die Gemeindeaufgaben, soweit diese nicht von Spezialgemeinden wahrgenommen werden."

Vorarlberger Landesordnung vom 28. Februar 1861[184] und übernahm viele Bestimmungen „grösstenteils wörtlich".[185] Die Vorarlberger Landesordnung war vom Kaiser zusammen mit über einem Dutzend anderer Landesordnungen als Beilage zum sog. Februarpatent[186] erlassen worden, in dem er die Mitwirkung der Landtage an der Gesetzgebung statuierte. Die Vorarlberger Landesordnung enthielt jedoch – so wie die anderen Landesordnungen[187] – abgesehen von der Bezeichnung der Gemeindeangelegenheiten als Landesangelegenheiten (§ 18) und dem Verweis auf das Gemeindegesetz (§ 23)[188] keine Ausführungen über die Gemeinden.

Gemäss Geiger verzichtete von Hausen bewusst auf eine Bestimmung über das Gemeindewesen.[189] Nach der Auflehnung des Landrates vom 2. September 1861 wurden die Arbeiten an der Verfassung durch Landesverweser von Hausen, Berater Linde und Fürst Johann II., dem an einer im Land akzeptierten Verfassung gelegen war,[190] intensiviert. Am 10. Oktober 1861 wurde die Verfassung vom Landrat abgelehnt und auf der Ausarbeitung einer Verfassung durch einen Ausschuss beharrt, der dann auch eingesetzt wurde.[191] Der Ausschuss stützte sich bei seiner Arbeit auf den Entwurf des Regierungsamtes, erweiterte ihn aber stark mit Elementen aus den Entwürfen von 1848 und 1849.[192] Der zum Schluss von einem Gelehrten aus Deutschland korrekturgelesene Text[193] wurde vom Landtag im Dezember 1861 verabschiedet. In der Folge ging der Text mit Änderungswünschen zwischen der Kommission und von Hausen und Linde hin und her, bis er im Landtag vom 4. September 1862 verabschiedet und am 26. September 1862 vom Fürsten unterzeichnet wurde.[194]

Es ist nicht bekannt, wer das Gemeindewesen wann als einen in der Verfassung zu regelnden Gegenstand in die Diskussion eingebracht hatte und wer den Text redigierte. Sicher ist – gestützt auf Geiger –, dass § 22 KonV nicht aus dem Entwurf von von Hausen stammt und nicht von der Landesordnung für das Land Vorarlberg vom 28. Februar 1861 beeinflusst sein kann, enthielt diese doch keine materielle Aussage zur Regelung des Gemeindewesens.[195] Hingegen hatte die

---

184 Landes-Ordnung und Landtags-Wahlordnung für das Land Vorarlberg, Beilage II e zu RGBl. Nr. 20/1861.

185 Geiger, Geschichte, S. 253.

186 RGBl. Nr. 20/1861.

187 Siehe die Landesordnungen für das Erzherzogthum Österreich unter der Enns, für das Erzherzogthum Österreich ob der Enns, für die gefürstete Grafschaft Tirol, für das Herzogthum Steiermark, für das Herzogthum Kärnthen, für das Herzogthum Krain, für das Küstenland, für das Königreich Dalmatien, für das Königreich Böhmen, für die Markgrafschaft Mähren, für das Herzogthum Schlesien, für das Königreich Galizien und Lodomerien sammt dem Grossherzogthume Krakau und für das Herzogthum Bukowina.

188 „§ 23 Landesordnung Die Wirksamkeit des Landtages in Gemeindeangelegenheiten wird durch das Gemeindegesetz oder die besonderen Gemeindestatute geregelt." § 18 und § 23 lauten in allen untersuchten Landesordnungen (siehe Fn. 187) gleich. In der Landesordnung für das Küstenland findet sich die Bestimmung unter § 24, lautet aber gleich wie in den anderen Landesordnungen § 23.

189 Geiger, Geschichte, S. 253.

190 Geiger, Geschichte, S. 262.

191 Geiger, Geschichte, S. 264 f.

192 Geiger, Geschichte, S. 267.

193 Geiger, Geschichte, S. 270.

194 Geiger, Geschichte, S. 280 f.

195 Ebenso wenig ist § 22 KonV aus dem Kaiserlichen Patent vom 4. März 1849, die Reichsverfassung für das Kaiserthum Oesterreich enthaltend, übernommen worden. Die Reichsverfassung enthielt zwar zwei Artikel über die Gemeinden, doch scheinen diese das liechtensteinische Recht nicht inspiriert zu haben, zählte dieses doch die Autonomie der Gemeinden nicht zu den Grundrechten. „Kaiserliches Patent vom 4. März 1849 § 33 Abs. 1 Der Gemeinde werden als Grundrechte gewährleistet: a) die Wahl ihrer Vertreter, b) die Aufnahme neuer Mitglieder in den Gemeindeverband, c) die selbständige Verwaltung ihrer Angelegenheiten, d) die Veröffentlichung der Ergebnisse ihres Haushaltes und in der Regel e) die Oeffentlichkeit der Verhandlungen ihrer Vertreter. Abs. 2 Die nähere Bestimmung dieser Grundrechte der Gemeinden und insbesondere die Bedingungen für die Aufnahme in den Ver-

Verfassungs-Urkunde für das Fürstentum Hohenzollern-Sigmaringen vom 11. Juli 1833[196] einen ganzen Abschnitt über die Gemeinden, unter anderem auch einen Abschnitt über die innere Ordnung der Gemeinden, dem § 22 KonV bezüglich des Aufbaus und der geregelten Themen stark gleicht:[197]

„§ 42 Verfassungs-Urkunde für das Fürstentum Hohenzollern-Sigmaringen vom 11. Juli 1833

Die innere Verfassung der Gemeinden wird durch ein besonderes Gesez geordnet werden, welches auf folgenden Grundlagen beruht:

a) freie Wahl der Vorsteher vorbehaltlich des Bestätigungsrechts der Regierung,

b) selbstständige Verwaltung des Vermögens und der örtlichen Einrichtungen unter Oberaufsicht der Regierung, in Beziehung auf Gemeindehaushalt, Schuldentilgung und Konkurrenz zu Schulen und Ortspolizeianstalten,

c) das Recht der Gemeinde, Bürger und Beisitzer aufzunehmen, mit Vorbehalt der gesezmäßigen Entscheidungen der Staatsbehörden in streitigen Fällen,

d) das Rechtsverhältniß der Gemeinden als moralische Personen."

Die Bündner Verfassung vom 24. Oktober 1853 enthielt ein ganzes Kapitel über die Gemeinden.[198] Sie setzte mit der Erwähnung der selbständigen Gemeindeverwaltung das Schwergewicht anders als § 22 KonV. Gemeinsam ist Liechtenstein und Graubünden jedoch, dass sie die Ortspolizei respektive niedere Polizei als Aufgabe der Gemeinde erwähnen, ebenso die Regelung des Armen- und Schulwesens. Angesichts der ansonsten sehr unterschiedlich vorgenommenen Redaktion des Textes und der deutlichen Verwandtschaft zur Verfassung des Fürstentums Hohenzollern-Sigmaringen ist zu vermuten, dass die Gemeinsamkeiten mit der Bündner Verfassung eher auf ähnliche tatsächliche Verhältnisse zurückzuführen sind als auf eine bewusste Übernahme von Verfassungsbestimmungen.

Die Verfassung des Kantons St. Gallen vom 17. Oktober 1861 geht das Thema der Gemeinden – wie in Kapitel V.B.1 ausgeführt – anders an als die liechtensteinische Verfassung und kann deshalb mit ihrer Unterscheidung in politische Gemeinde und Ortsgemeinde nicht Pate gestanden haben. Sehr wohl verfügten aber auch im Kanton St. Gallen die Gemeinden über verschiedene Kompetenzen bei der Verleihung des Bürgerrechts sowie bei der Regelung des Unterrichts- und Armenwesens. Überdies handelte es sich bei der Wahl des Gemeinderates seit 1803 um eine freie Wahl durch die Gemeindeversammlung.[199]

---

band einer Gemeinde enthalten die Gemeindegesetze. § 34 Die Einrichtung von Bezirks- und Kreisgemeinden zur Besorgung ihrer gemeinsamen inneren Angelegenheiten wird ein besonderes Gesetz bestimmen."

196 Geiger, Geschichte, S. 239 f.: Der Verfassungsentwurf von Landesverweser Menzinger hatte sich diese Verfassung zur Vorlage genommen.

197 Geiger, Geschichte, S. 271, entdeckte im definitiv verabschiedeten Text Anlehnungen an die Verfassung des Fürstentums Hohenzollern-Sigmaringen von 1833, welche sich ihrerseits bei der Verfassung von Württemberg aus dem Jahre 1819 bedient hatte.

198 Siehe auch Kapitel V.A.2 sowie Fn. 119 und 120.

199 Das war keine Selbstverständlichkeit. Im Kanton Solothurn z. B. sah erst die Verfassung vom 1. Juli 1856 in § 16 lit. a die Wahl der Gemeindevorsteher durch die Gemeindeversammlung vor. Im Kanton Fribourg wurde der Gemeindepräsident noch Anfang 20. Jahrhundert von der Regierung ernannt. Nachweise bei: Dietschi, ZBl 19 (1918), S. 104.

Die liechtensteinische Verfassung von 1862 sah in § 22 lit. a KonV nicht zuletzt die freie Wahl der Ortsvorsteher durch die Gemeindeversammlung vor und führte die Verknüpfung von Gemeinde- und Landesbürgerrecht ein. § 22 lit. e KonV statuierte die an sich bereits im Freizügigkeitsgesetz vom 22. Juni 1810 garantierte, aber in der Praxis häufig nicht beachtete freie Niederlassung aller Landesbürger in jeder Gemeinde. Damit ebnete die Verfassung von 1862 sowohl den Weg für eine rechtliche Besserstellung der zuvor als Hintersassen benachteiligten Landesbürger als auch für eine stärkere Stellung der Gemeinden[200], verkörpert in der Person des Ortsvorstehers.

VII. DAS GEMEINDEGESETZ VON 1864

Die Gemeindeverwaltungen befanden sich vor Erlass des Gesetzes offenbar in keinem guten Zustand. Zu viel hing von der Person des jeweiligen Ortsrichters ab. Ein Anliegen des neuen Gemeindegesetzes war es deshalb, mit dem „ständigen Gemeinderat" eine Verteilung der Lasten und Kompetenzen auf mehrere Männer zu bewirken und für einzelne Geschäfte den Beizug von Sachverständigen im „verstärkten Gemeinderat" zu ermöglichen.[201]

A. Umsetzung der Vorgaben der Verfassung

Bei der Diskussion des Gemeindegesetzes[202] im Landtag[203] wurde nicht explizit auf die Verfassung verwiesen.[204] Das Gesetz nahm inhaltlich jedoch sehr wohl Bezug auf die Verfassung, indem es die in § 22 KonV erwähnten Punkte einer näheren Regelung zuführte.

Gemäss Geiger[205] war der Regierungsentwurf „nach österreichischem[206] Vorbild" konzipiert. In den Beratungen der Landtagskommission wurde dies nicht erwähnt.[207] Wohl aber machte der Berichterstatter deutlich, dass der von der Regierung eingebrachte Gesetzesentwurf „den Anschauungen der Kommission in mehreren wesentlichen Punkten" nicht entsprach, weshalb die Kommission die Regierung davon überzeugen konnte, den Entwurf zu überarbeiten.[208] Wie Geiger ausführt,[209] hatte die erste Regierungsvorlage den Gemeindevertretungen „einen sehr gros-

---

200 Gl.M. Biedermann, Aus Überzeugung, S. 119.

201 Geiger, Geschichte, S. 318. Kommissionsbericht, Beilage zur Liechtensteiner Landeszeitung Nr. 5, 20. Februar 1864, S. 5.

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

203 Gemäss Biedermann, Aus Überzeugung, S. 122, war dies das erste Mal, dass der Landtag über eine solche Gesetzesvorlage diskutieren konnte.

204 Dass die Grundzüge des Gesetzes durch § 22 KonV vorgezeichnet waren, wurde einzig im Kommissionsbericht erwähnt: Beilage zur Liechtensteiner Landeszeitung Nr. 5, 20. Februar 1864, S. 5.

205 Geiger, Geschichte, S. 320 Fn. 157.

206 Gemäss Brockhausen, Gemeindeordnung, S. 2 und S. 76, nahmen die österreichischen Regeln von 1849, 1859 und 1862 keine Rücksicht auf regionale Unterschiede. Überdies weist er (S. 3 f.), nach, dass die Erklärungen, die 1861 zur Regierungsvorlage vorgebracht wurden (möglichst grosse Autonomie der Gemeinden), nicht mit der Stossrichtung des Inhaltes (starke Kontrolle) übereinstimmten, und dass die Vorlage im Parlament massiv abgeändert wurde. Insofern hätten sich mit Belegen aus Österreich sehr viele verschiedene Standpunkte stützen lassen.

207 Gemäss Brockhausen, Gemeindeordnung, S. 1, waren die österreichischen Regeln von 1849, 1859 und 1862 nicht organisch gewachsen, sondern „dem Kopfe des Gesetzgebers entsprungen". Immerhin aber war die Gemeindeordnung für das Land Vorarlberg 1863 vom Landtag in acht Sitzungen gründlich durchberaten worden: Bussjäger, Der Landtag und die Gemeinden, S. 4.

208 Beilage zur Liechtensteinischen Landeszeitung Nr. 5, 20. Februar 1864, S. 5.

209 Geiger, Geschichte, S. 320. Geiger stützt sich dabei auf ein Schreiben von Landesverweser von Hausen an den Fürst vom 19. März 1864.

sen Wirkungskreis und die alleinige Verwaltung des Gemeindevermögens eingeräumt", während die Kommission des Landtages „viele Beschlüsse des Gemeinderats der Genehmigung der Landesbehörde unterstellt und die Vermögensverwaltung der Kontrolle eines verstärkten Bürgerausschusses und der Regierung untergeordnet sehen" wollte. Im Kommissionsbericht und in den Verhandlungen des Landtages kommt dies nicht zum Ausdruck. Über die Autonomie der Gemeinden im Verhältnis zum Land wurde nicht gesprochen.

B. Die verschiedenen Kategorien der Einwohner

Das Gemeindegesetz von 1864 nannte in § 7 GemG wie das Gemeindegesetz von 1842 drei Kategorien von Einwohnern, bezeichnete jedoch nicht mehr alle gleich. Es unterschied zwischen Bürgern, Niedergelassenen und Fremden. Weder bei der Bezeichnung noch bei der Ausgestaltung der Rechte und Pflichten der Angehörigen der einzelnen Kategorien knüpfte es am österreichischen Recht an.[210]

Bei den Bürgern handelte es sich wie bereits unter dem Gemeindegesetz von 1842 um die Kategorie mit der umfassendsten Teilhabe an den politischen Mitbestimmungsrechten und den ökonomischen Rechten. § 13 GemG umschrieb dies treffend mit der Formulierung: „Das Gemeindebürgerrecht ist der Inbegriff aller Rechte und Befugnisse, welche den Gliedern einer Gemeinde rücksichtlich des Mitgenussrechtes am Gemeindevermögen und sämtlichen Gemeindevorteilen, dann rücksichtlich der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechtes zur Gemeindevertretung zustehen."

Gemäss § 7 Abs. 2 GemG konnte es sich bei den Niedergelassenen sowohl um liechtensteinische als auch um andere Staatsangehörige handeln. Den Niedergelassenen mit liechtensteinischer Staatsangehörigkeit kamen alle politischen Rechte zu (§ 17, § 33 Ziff. 3, § 40 GemG). Sie hatten jedoch nicht denselben Anspruch auf Teilhabe am Gemeindenutzen.

Bei den Fremden (§ 39 GemG) handelte es sich per Definition um Ausländer. Ihnen wurden keine Rechte zugewiesen.

§ 8 Abs. 1 Satz 1 GemG hielt fest, dass jeder liechtensteinische Staatsangehörige zugleich Bürger einer Gemeinde sein musste. Staatsangehörige ohne Gemeindebürgerrecht konnte es demnach nicht mehr geben. Es war nicht mehr möglich, Ausländern die Staatsbürgerschaft zu verleihen, ohne dass ihnen zugleich das Bürgerrecht einer Gemeinde gegeben wurde.[211] § 8 GemG regelte die Stellung der vom Gemeindegesetz von 1842 geschaffenen Kategorie der Hintersassen, die nun im Vergleich zu den Jahrzehnten davor – zumindest in der Theorie[212] – doch relativ einfach durch Beschluss der Gemeindeversammlung (§ 41 Ziff. 6 GemG) zu Gemeindebürgern werden konnten.[213] Liechtensteinische Hintersassen, welche die Voraussetzungen hierfür nicht erfüll-

---

[210] Siehe Kapitel VII.E.

[211] Die Regeln hierzu fanden sich im Gesetz vom 28. März 1864 über die Erwerbung und über den Verlust des liechtensteinischen Staatsbürgerrechts (LGBl. 1864 Nr. 3/1). Fortan konnte gemäss § 3 lit. b nur noch Staatsbürger werden, wer die Zusicherung der betreffenden Gemeinde vorweisen konnte und damit nach der Einbürgerung über das Staats- und Gemeindebürgerrecht verfügte. Siehe auch: Biedermann, Aus Überzeugung, S. 132.

[212] Zum Widerstand gegen die Einbürgerungen und zur Tatsache, dass die Gemeinden als unmittelbare Folge des neuen Gesetzes die Einkaufstaxen für die Hintersassen erhöhten: Biedermann, Aus Überzeugung, S. 136–148.

[213] Dieser Punkt war im Landtag umstritten, siehe die Belege bei Geiger, Geschichte, S. 321 f., und Biedermann, Aus Überzeugung, S. 125–127. Die Kommission (siehe Kommissionsbericht, Beilage zur Liechtensteiner Landeszeitung

ten,[214] wurden zu sog. Niedergelassenen (§ 8 Abs. 3 GemG). Ihnen standen immerhin das Stimmrecht in allen Gemeindeangelegenheiten und das aktive Wahlrecht bei den Gemeindewahlen zu.[215] Zur Nutzung des Gemeindevermögens und der übrigen Gemeindevorteile wurden sie hingegen nicht im vollen Umfang zugelassen (§ 13 und § 16 Abs. 2 GemG).[216] Die vom Gemeindegesetz verwendete Terminologie trägt bezüglich des Gemeindenutzens wenig zur Klärung bei. Das Gesetz spricht von Gemeindevermögen, Gemeindevorteilen und dem Gemeindenutzen, der zwar mehrfach erwähnt wird, aber weder definiert noch einer expliziten Regelung zugeführt wird. Eindeutig ist jedoch, dass – wie bereits unter der Herrschaft des Gemeindegesetzes von 1842 – die Ausübung der Rechte mit dem Tragen der Lasten und der Erfüllung der Pflichten verbunden war (§ 22 GemG). Im neuen Gesetz findet sich keine Definition der Gemeinden mehr. Indem es in § 1 GemG an der „gegenwärtig bestehenden Zusammensetzung der Ortsgemeinden" festhält, zeigt es immerhin, dass am Gemeindegesetz von 1842 angeknüpft wurde.

C. Die Rechte der Gemeinden

§ 4 Abs. 1 GemG lautete:[217] „Jede Gemeinde hat das Recht, die auf den Gemeindeverband sich beziehenden Angelegenheiten zu besorgen" und zählt daraufhin neun Punkte von der „freien Wahl des Ortsvorstehers" bis zur „selbständigen Verwaltung des Gemeindevermögens" auf. In § 5 GemG fanden die den Gemeinden vom Staat übertragenen Aufgaben Erwähnung.[218]

Nr. 5, 20. Februar 1864, S. 6) hatte sich grosszügiger gezeigt. Sie wollte den Entscheid, durch Einkauf zu Bürgern mit den vollen wirtschaftlichen Rechten zu werden, ganz den einzelnen Hintersassen überlassen. Während es in Liechtenstein darum ging, Wohnort und Bürgerrecht zur Übereinstimmung zu bringen, überliess Art. II Abs. 2 Reichsgesetz vom 5. März 1862 die Regelung der Heimatverhältnisse einem besonderen Reichsgesetz. Bei den in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts intensivierten Wanderbewegungen führte dies in Österreich zu einem Auseinanderklaffen von Wohnsitz und Heimatverhältnis. Siehe dazu Brockhausen, Gemeindeordnung, S. 56 ff.

214 In diesem Zusammenhang verwendet das Gesetz (§ 8 Abs. 2 GemG) den Begriff der Heimatberechtigung. Das Gemeindegesetz unterscheidet aber (ebenso wie das Gemeindegesetz von 1842) nicht wie die Vorarlberger Gemeindeordnung vom 22. April 1864 in § 33 zwischen Bürgerrecht und Heimatrecht, sondern zwischen Bürgern, Niedergelassenen und Fremden.

215 Geiger, Geschichte, S. 319.

216 Brockhausen, Gemeindeordnung, S. 68 f.: Auch im österreichischen Recht stellte sich die komplizierte Frage nach dem Personenkreis, der am Gemeindenutzen teilhaben konnte.

217 „§ 4 Abs. 1 Jede Gemeinde hat das Recht, die auf den Gemeindeverband sich beziehenden Angelegenheiten zu besorgen. Namentlich hat sie das Recht: 1. der freien Wahl des Ortsvorstehers, des Säckelmeisters und der übrigen Mitglieder des ständigen, sowie der Mitglieder des verstärkten Gemeinderates; 2. der Handhabung der Ortspolizei nach Massgabe der bestehenden Gesetze; 3. der Einflussnahme auf das Schul- und Armenwesen, dann auf die Verwaltung des Kirchengutes und des Ortsstiftungsvermögens innerhalb der gesetzlichen Bestimmungen; 4. der Strafe, soweit ihr dieses Recht durch besondere Gesetze zugewiesen ist; 5. der selbständigen Verwaltung des Gemeindevermögens und der Bestimmung der Art der Benutzung desselben; 6. der Aufnahme von Anlehen; 7. der entgeltlichen oder unentgeltlichen Aufnahme von Gemeindebürgern; 8. der Besetzung der Pfründen, soweit sie sich im Besitze des Präsentationsrechts befindet; 9. der Umlage für Gemeindezwecke, insbesondere auf alle in der Gemeindemarkung liegenden Grundstücke. Abs. 2 Pfründgüter können zur Tragung der Gemeindelasten nur dann ins Mitleid gezogen werden, wenn der geistliche Nutzniesser ein Gesamtpfrundeinkommen von mehr als 600 Gulden bezieht. Abs. 3 Die hiedurch bedingte Berechnung des letztern, in welches die Stollgebühren und Messstipendien nicht einzubegreifen sind, hat durch die Regierung zu geschehen."

218 Zu den §§ 4 und 5 erfolgte im Landtag keine Diskussion. Sie wurden einstimmig angenommen. 1. Lesung: Beilage zur Liechtensteiner Landeszeitung Nr. 6, 5. März 1864, S. 7, 2. Lesung: I. Beilage zur Liechtensteiner Landeszeitung Nr. 8, 9. April 1864, S. 5, 3. Lesung: II. Beilage zur Liechtensteiner Landeszeitung Nr. 10, 7. Mai 1864, S. 6 f. Lange diskutiert wurde im Landtag nur über § 2 (wegen der besonderen Lasten, welche die Dammbauten darstellen), § 15 und § 37 (Verhältnis von Gemeindelasten zu Gemeindevorteilen, Personenkategorien, die von den Gemeindelasten ausgeschlossen sind) sowie über § 82 (Zusammensetzung des Schulrates) und in der zweiten Lesung über die Stellung der Hintersassen (bei § 16) und der abwesenden Bürger (bei § 18) sowie über § 23 und § 26 (Erwerb des Bürgerrechts). In der dritten Lesung wurde bei § 4 neu die Frage nach der Erlaubnis zur Verehelichung gestellt. Dieses Genehmigungsrecht der Gemeinden sollte wie bis anhin im Eherecht festgehalten werden.

Geiger behauptet,[219] die angestrebte Eigenständigkeit der Gemeinden hätte sich „nicht im erwarteten Masse“ entwickelt. Als Gründe hierfür nennen die von ihm zitierten Quellen „die Gewohnheit, Befehle bei der Regierung einzuholen“, den Landesverweser, der „seine rege Tätigkeit auch auf die Gemeinden“ erstreckte, und das mangelnde Bewusstsein der Gemeinderäte, welche sich offenbar nicht gegen selbstherrliche Ortsvorsteher durchsetzen konnten.[220] Denkbar ist auch, dass die Gemeinden in den ersten Jahren nach dem Inkrafttreten des Gemeindegesetzes kein besonderes Interesse daran hatten, sich stärker voneinander zu unterscheiden und entsprechend zu profilieren.

Gemäss Ospelt nahm das Gewerbe erst in den 1860er-Jahren einen gewissen Aufschwung.[221] Während die Textilindustrie ab den 1860er-Jahren in den Talgemeinden Arbeitsplätze schuf,[222] setzte in den 1870er-Jahren der Tourismus in den höher gelegenen Gebieten ein.[223] Im Landtag waren die unterschiedlichen Kategorien von Bürgern und Fremden das beherrschende Thema gewesen, nicht Standortmarketing der einzelnen Gemeinden oder auf die Bedürfnisse vor Ort anpassbare Regelungen. Wichtig war, wenn man den Ausführungen von Geiger folgt, die wirtschaftliche Entwicklung des Landes insgesamt (inklusive Ausbau des Schulwesens, Schutz vor Hochwasser und Rüfen). In einer solchen Konstellation, in der auf Landesebene Anstrengungen für bessere ökonomische Grundlagen unternommen werden und vieles von kapitalkräftigen Einzelpersonen (aus dem Ausland) abhängt, überrascht es nicht, wenn von Seiten der finanziell und personell schlecht ausgestatteten, agrarisch geprägten Gemeinden keine besonderen Aktivitäten an den Tag gelegt werden, um massgeschneiderte Speziallösungen für eine eigenständige Verwaltung zu treffen.

D. Erstmalige Erwähnung des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises

In der Verfassung von 1862 findet sich der Begriff Wirkungskreis nicht, ebenso wenig unterscheidet sie zwischen den eigenen, die Gemeinden unmittelbar berührenden, und den übertragenen Aufgaben.[224] In § 70[225] erwähnt das Gemeindegesetz von 1864 erstmals den Begriff „Wirkungskreis“[226]. Das Gemeindegesetz von 1842 kannte ihn nicht, obwohl es – siehe insbesondere § 63 – sehr wohl regelte, welche Aufgaben den Gemeinden zur eigenständigen Regelung zufielen. § 70 Abs. 1 GemG zählt alles zum Wirkungskreis der Ortsgemeinde, „was das Interesse der Ge-

---

219 Geiger, Geschichte, S. 322 f.

220 Geiger, Geschichte, S. 322.

221 Ospelt, Wirtschaftsgeschichte, S. 229. In Vorarlberg kam es schon Ende des 18. Jahrhunderts zu einem Aufschwung der Textilindustrie, siehe z. B. Burmeister, S. 153.

222 Ospelt, Wirtschaftsgeschichte, S. 263, S. 266 ff.

223 Ospelt, Wirtschaftsgeschichte, S. 245. Den Bodensee hatte der Tourismus schon ein paar Jahrzehnte vorher erreicht, siehe z. B. Burmeister, S. 167.

224 Wohl aber nennt die Verfassung die den Gemeinden zukommenden Rechte in § 22 KonV ausdrücklich: § 22 „Ein zu erfassendes Gemeindegesetz soll auf folgenden Grundlagen beruhen: a) Freie Wahl der Ortsvorsteher durch die Gemeindeversammlung; b) selbstständige Verwaltung des Vermögens und der Ortspolizei unter Aufsicht der Landesregierung; c) die Behandlung und Ordnung des Armenwesens und der Schule; d) Recht der Gemeinde zur Bürgeraufnahme; e) Freiheit der Niederlassung der Landesangehörigen in jeder Gemeinde.“

225 „§ 70 Abs. 1 Der Wirkungskreis einer Ortsgemeinde begreift einerseits alles in sich, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt, und umfasst auch jene öffentlichen Geschäfte, welche der Gemeinde vom Staat zur Besorgung übertragen werden. Abs. 2 Die Lösung ersterer Aufgabe ist Sache des ständigen und verstärkten Gemeinderats, die Ausführung der gefaßten Gemeindebeschlüsse hingegen, sowie die Vollziehung der ihm von der Staatsverwaltung übertragenen Geschäfte steht dem Ortsvorsteher und in dessen Verhinderung seinem Stellvertreter zu.“

226 Brockhausen, Gemeindeordnung, S. 112, sieht hinter dem Wirkungskreis den Gedanken, „der Gemeinde gewisse Tätigkeitsbezirke zu sichern gegenüber staatlicher Machtfülle“.

meinde zunächst berührt". Dazu gehören auch die den Gemeinden vom Staat übertragenen Aufgaben. §§ 95–101 GemG umschreiben die Kompetenzen des Gemeindevorstehers „im selbständigen Wirkungskreis der Gemeinden" und §§ 102–105 GemG „im übertragenen Wirkungskreis".

1. Übernahme aus dem österreichischen Recht

Die Formulierung in § 70 GemG 1864 lehnt sich an die Formulierung in Art. III des provisorischen (österreichischen) Gemeindegesetzes vom 17. März 1849 an,[227] die lautete: „Der natürliche (Wirkungskreis) umfasst Alles, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt, und innerhalb ihrer Gränzen vollständig durchführbar ist."[228] Die Formulierung von Art. III Abs. 1 diente ihrerseits Artikel V des (österreichischen) Gemeindegesetzes vom 5. März 1862 als Vorlage, wenn sie auch nur mit relativierenden Einschränkungen übernommen wurde[229] und nicht mehr zwischen dem natürlichen und dem übertragenen Wirkungskreis unterschied, sondern zwischen dem selbständigen und dem übertragenen.[230] Demgegenüber gleicht das liechtensteinische Gemeindegesetz von 1864 mit seiner Aufzählung der Rechte der Gemeinden in § 4 stärker dem österreichischen Reichsgemeindegesetz von 1862[231] als dem provisorischen (österreichischen) Gemeindegesetz von 1849.

2. Vergleich mit der Vorarlberger Gemeindeordnung von 1864

Anders als beim provisorischen Gemeindegesetz von 1849[232] handelte es sich beim österreichischen Reichsgemeindegesetz vom 5. März 1862 um eine Rahmenordnung, mit welcher den Ländern „die grundsätzlichen Bestimmungen zur Regelung des Gemeindewesens vorgezeichnet" wurden.[233] Interessant ist deshalb der Vergleich des liechtensteinischen Gemeindegesetzes mit der Vorarlberger Gemeindeordnung vom 22. April 1864, welche die näheren Ausführungsregelungen traf.

Bei der Umschreibung des Wirkungskreises zeigen sich Unterschiede zwischen der Liechtensteiner und der Vorarlberger Regelung. § 26 Vorarlberger Gemeindeordnung beginnt mit der aus dem Reichsgemeindegesetz von 1862 übernommenen, abstrakt formulierten Unterschei-

---

227 Gemäss Jagmetti, ZSR 91 (1972) II, S. 279 und S. 319, fand sich diese Unterscheidung schon in der französischen Verfassung von 1791.

228 Art. II: „Der Wirkungskreis der freien Gemeinde ist a) der natürliche, b) ein übertragener." Ziff. III: „Abs. 1 Der natürliche umfaßt Alles, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt, und innerhalb ihrer Gränzen vollständig durchführbar ist. Abs. 2 Er erhält nur mit Rücksicht auf das Gesammtwohl durch das Gesetz die nothwendigen Beschränkungen. Abs. 3 Der übertragene umfaßt die Besorgung bestimmter öffentlicher Geschäfte, welche der Gemeinde vom Staate im Delegationswege zugewiesen werden."

229 Art. V: „Der selbständige, das ist derjenige Wirkungskreis, in welchem die Gemeinde mit Beobachtung der bestehenden Reichs- und Landesgesetze und freier Selbstbestimmung anordnen und verfügen kann, umfasst überhaupt Alles, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt und innerhalb der Gränzen durch ihre eigenen Kräfte besorgt und durchgeführt werden kann." Wie Brockhausen, Gemeindeordnung, S. 10 f., für das österreichische Gesetz darlegt, war die Ausgestaltung des Wirkungskreises 1861 umstritten.

230 Brockhausen, Gemeindeordnung, S. 115, fand das Begriffspaar natürlich – übertragen besser, weil übertragene Aufgaben auch selbständig ausgeübt werden können. Der Begriff „selbständig" sei 1861 gewählt worden, um die Art der Tätigkeit der Gemeinden besser zu umschreiben.

231 Art. V zählt diejenigen Aufgaben der Gemeinden auf, die „insbesondere" zum selbständigen Wirkungskreis der Gemeinde gehören.

232 Gemäss Stolzlechner, Art. 115 B-VG Rz. 5 erfolgte mit dem provisorischen Gemeindegesetz von 1849 erstmals die „Errichtung einer von der Gutsherrschaft unabhängigen Ortsgemeinde als Selbstverwaltungskörper". Dem war in Liechtenstein nicht so, fanden sich doch keine solchen Gutsherren. Wie Schennach, Provisorisches Gemeindegesetz, S. 383, ausführte, nahmen die beiden österreichischen Gemeindegesetze erstmals eine Gleichbehandlung von Stadt- und Landgemeinden vor. Dies war für Liechtenstein ebenfalls kein Thema.

233 So der Titel des Gesetzes.

dung in selbständigen und übertragenen Wirkungskreis und hängt in § 27 eine Definition des selbständigen Wirkungskreises an[234], während § 70 GemG nicht mit der Unterteilung in selbständigen und übertragenen Wirkungskreis beginnt, sondern damit, dass der Staat den Gemeinden Aufgaben zur Besorgung überträgt. Entsprechend werden nachher den Gemeindeorganen Kompetenzen zugewiesen und nicht in theoretischer Art und Weise wie in § 27 Vorarlberger Gemeindeordnung die Aufgaben des selbständigen Wirkungskreises aufgezählt. Dass es einen selbständigen und einen übertragenen Wirkungskreis gibt, entnimmt man dem liechtensteinischen Gemeindegesetz erst ab § 95 GemG bei der Zuweisung der Aufgaben des Ortsvorstehers, wobei das Schwergewicht nicht darauf zu liegen scheint, dass die Gemeinden bestimmte Aufgaben in grösserer Selbständigkeit ausführen dürfen, sondern auf der Stellung des Ortsvorstehers als Vollzugsbeamter. § 103 GemG hält nämlich ausdrücklich fest: „In allen vom Staat dem Ortsvorsteher übertragenen Geschäften bleibt der Ortsvorsteher nur der Staatsverwaltung verantwortlich, und hat auch nur von da Aufträge anzunehmen." Insofern vermittelt das liechtensteinische Gemeindegesetz das Bild, die im Interesse des Landes erfolgende Aufgabenerfüllung durch den Ortsvorsteher müsse vor den übrigen Organen der Gemeinde geschützt werden. Währenddessen streicht die Vorarlberger Gemeindeordnung (v. a. in § 27) die freie Selbstbestimmung der Gemeinden hervor und verwendet erst noch eine nicht abschliessende Aufzählung.

Daneben zeigen das liechtensteinische Gemeindegesetz und die Gemeindeordnung für das Land Vorarlberg, die beide aus dem Jahr 1864 stammen, auch in weiteren Punkten Unterschiede. Dies betrifft nicht nur den Aufbau und die Terminologie, sondern auch die von den beiden Gesetzen verfolgten Schwerpunkte. Während sich die Vorarlberger Gemeindeordnung z. B. auf sechs Bestimmungen über die „Gemeindemitglieder" beschränken konnte (§§ 6–11), regelte das Gemeindegesetz die Rechte und Pflichten von Bürgern, Niedergelassenen und Fremden in 33 Paragraphen. § 41 Ziff. 6 GemG betraute die Gemeindeversammlung mit der Einbürgerung, während die Verleihung von Heimat- und Bürgerrecht in Vorarlberg Aufgabe des „beschliessenden und überwachenden Organs" (§ 29), des Gemeindeausschusses, war (§ 33 Ziff. 2 und 3). Demgegenüber beschränkte sich das Gemeindegesetz auf eine einzige Bestimmung über die Aufsicht (§ 6), während die Vorarlberger Gemeindeordnung der Aufsicht ein ganzes Hauptstück (§§ 87–97) widmete. Bezüglich der Gemeindeorgane zeigen sich zwischen den beiden Gesetzen sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede. Beide Länder kennen den Amtszwang (§ 60 und § 68 GemG sowie § 19 Gemeindeordnung Vorarlberg). In beiden Gesetzen ist das personell geringer dotierte Gremium (Ständiger Gemeinderat [§§ 51 ff. GemG] respektive Gemeindevorstand [§ 15 Gemeindeordnung Vorarlberg]) zugleich Mitglied des mehrere Personen umfassenden Organs, aber sie werden nicht vom selben Organ und nicht im selben Verfahren gewählt. Überdies sind in Vorarlberg die Sitzungen grundsätzlich öffentlich (§ 46 Gemeindeordnung Vorarlberg), in Liechtenstein nicht (§ 93 GemG).

[234] § 27 Abs. 1: „Der selbstständige, d. i. derjenige Wirkungskreis, in welchem die Gemeinde mit Beobachtung der bestehenden Reichs- und Landesgesetze nach freier Selbstbestimmung anordnen und verfügen kann, umfasst überhaupt Alles, was das Interesse der Gemeinde zunächst berührt, und innerhalb ihrer Gränzen durch ihre eigenen Kräfte besorgt und durchgeführt werden kann."

3. Vergleich mit dem Recht der Kantone Graubünden und St. Gallen sowie der Eidgenossenschaft

Der Vollständigkeit halber sei ergänzt, dass das Bündner Recht des 19. Jahrhunderts den Begriff des eigenen und übertragenen Wirkungskreises nicht kannte. In der Verfassung von 1853 sowie im Gesetz stand nicht die abstrakte Formulierung der Autonomie der Gemeinden[235] oder die Abgrenzung der Kompetenzen von Kanton und Gemeinden im Vordergrund.[236] Dies mag mit der traditionell sehr starken Stellung der Bündner Gemeinden zusammenhängen.[237]

Im 19. Jahrhundert findet sich auch im Kanton St. Gallen der Begriff des eigenen und übertragenen Wirkungskreises weder in der Verfassung noch im Gesetz. Er wird erst 1947 ins Organisationsgesetz aufgenommen. Die vom Organisationsgesetz von 1803 gewählte Struktur wurde während fast eineinhalb Jahrhunderten beibehalten, so dass sich keine abstrakte Formulierung der Gemeindeautonomie aufdrängte.

In der Bundesverfassung von 1848 und von 1874 fanden die Gemeinden keine Erwähnung. Ein eidgenössisches Gemeindegesetz gab und gibt es nicht, sind doch die Gemeinden Institutionen des kantonalen Rechts.[238] Die Gemeindeautonomie ist gemäss Art. 50 Abs. 1 BV bloss „nach Massgabe des kantonalen Rechts gewährleistet". Erst im Laufe des 20. Jahrhunderts fand die Unterscheidung in eigenen und übertragenen Wirkungskreis – gestützt auf ausländische Literatur[239] – Eingang in die Schweizer Literatur,[240] aber kaum in die Rechtsprechung des Bundesgerichts.[241] Giacometti wies 1941 korrekt darauf hin, dass die Gemeindeautonomie gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung[242] auch dann galt, wenn die betreffende Kantonsverfassung keine ausdrückliche Garantie enthielt[243] und folglich auch nicht von eigenem und übertragenem Wirkungskreis die Rede war. Auf jeden Fall aber zeigt das Fehlen von gesetzlichen Bestimmungen im Bund und in den Nachbarkantonen Liechtensteins, dass eine Beeinflussung der liechtensteinischen Formulierungen durch Schweizer Recht nicht möglich war.

---

235 Gemäss Auer, ZSR 132 (2013) I, S. 429–431, begünstigte genau dieser Mangel an selbständigen Definitionen in den Kantonsverfassungen die innovative Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Gemeindeautonomie, die es bereits 1875 als kantonales verfassungsmässiges Recht anerkannt hatte.

236 Ausser der Erwähnung des Armen-, Schul- und Kirchenwesens in Art. 28 Verfassung von 1853 fanden sich überhaupt keine Hinweise auf die von der öffentlichen Hand wahrzunehmenden Aufgaben.

237 Siehe z. B. Art. 12 Abs. 2 Verfassung von 1853: „Nach jedesmaliger Versammlung ertheilt der Große Rath den Gemeinden Bericht über seine Verhandlungen; in den Abschieden seiner ordentlichen Sitzungen gibt er ihnen zugleich Rechnung über die Einnahmen und Ausgaben und den Vermögensstand des Kantons." Allgemein zur grossen Unabhängigkeit der Bündner Gemeinden: Liver, Bündnerisches Monatsblatt 1947, S. 2.

238 So z. B. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 1357.

239 Verwiesen wurde (z. B. von Giacometti, Staatsrecht der Kantone, S. 74) insbesondere auf Fleiner, Institutionen, S. 99 ff., der im Kapitel über die Selbstverwaltung ausführlich auf den eigenen Wirkungskreis der deutschen Gemeinden einging.

240 Giacometti, Staatsrecht der Kantone, S. 74.

241 Das Bundesgericht verwendete das Begriffspaar eigener und übertragener Wirkungskreis bis in die 1950er-Jahre nicht (siehe dazu auch Meylan, ZSR 91 (1972) II S. 69) und bemühte sich auch später (siehe insbesondere BGE 92 I 374) nicht um eine begriffliche Klärung.

242 Nachweis für die Änderung der Rechtsprechung des Bundesgerichts im Jahr 1914 bei Auer, ZSR 132 (2013) I, S. 430.

243 Giacometti, Staatsrecht der Kantone, S. 74. Siehe z. B. BGE 52 I 361 f.

E. Eigenständiger Charakter des Gemeindegesetzes trotz Anlehnung an österreichisches Recht

Angesichts dessen, dass sich das Gemeindegesetz von 1864 – wie in Kapitel D ausgeführt – sowohl beim provisorischen österreichischen Gemeindegesetz von 1849 als auch beim österreichischen Reichsgemeindegesetzes von 1862 bediente, sind pauschale Aussagen wie die von Kühne, das liechtensteinische Gemeindegesetz von 1864 lehne sich an das österreichische Reichsgemeindegesetz von 1862 an,[244] zu relativieren. Wie Geiger zeigte, traf die Anlehnung an österreichisches Recht vor allem auf den ersten von der Regierung erarbeiteten Entwurf zu, der dann jedoch ergänzt und überarbeitet wurde.[245] Dies hat zur Folge, dass einzelnen Bestimmungen[246] die Inspiration durch das österreichische Recht (sei es das Reichsgemeindegesetz von 1862, sein Vorgänger von 1849 oder die Vorarlberger Gemeindeordnung von 1864) anzusehen ist, während für andere keine Vorlage im österreichischen Recht auszumachen ist. Dabei gilt es zu beachten, dass das Gemeindegesetz von 1864 nicht nur wegen des Aufbaus und seiner Ausführlichkeit in verschiedenen Punkten näher beim provisorischen österreichischen Gemeindegesetz von 1849 anzusiedeln ist als beim Reichsgemeindegesetz von 1862. Mit dem provisorischen Gemeindegesetz hat es insbesondere die ausführliche Regelung der Stellung der Bürger, Niedergelassenen und Fremden[247] gemeinsam.[248] Gegenüber der Vorarlberger Gemeindeordnung fallen der fast gänzlich[249] andere Aufbau und die unterschiedliche Gewichtung der Themen auf. Da das Bürgerrecht in Österreich durch das Gesetz über die Regelung der Heimatverhältnisse 1863 eine Regelung erfahren hatte,[250] brauchten weder das Reichsgemeindegesetz von 1862[251] noch die Vorarlberger Gemeindeordnung diesem Thema so viel Aufmerksamkeit zu schenken wie das liechtensteinische Gemeindegesetz. Immerhin bestand insofern Parallelität, als sowohl in Liechtenstein als auch in Österreich (siehe Art. III Reichsgemeindegesetz von 1862) – wie auch in der Schweiz – das Bürgerrecht durch die Gemeinden verliehen wurde.

Beim liechtensteinischen Gemeindegesetz von 1864 handelt es sich deshalb mitnichten um eine Adaption des österreichischen Reichsgemeindegesetzes von 1862. Gerade indem das Gemeindegesetz von 1864 sowohl beim Reichsgemeindegesetz als auch bei dessen Vorläufer von 1849 Anregungen holt,[252] eine eigene Terminologie pflegt (wenn auch nicht mehr in allen Punkten

---

244 Kühne, in: Information zur Gemeindegesetzrevision, S. 23.

245 Siehe Kapitel VII.A.

246 Dies gilt v. a. für § 4 GemG (Die Aufzählung ist inspiriert durch Artikel V Reichsgemeindegesetz.) und für § 70 GemG (Der selbständige Wirkungskreis wird in Artikel V Abs. 1 Reichsgemeindegesetz und in Art. III provisorisches Gemeindegesetz definiert.).

247 Das provisorische Gemeindegesetz von 1849 unterschied Gemeindebürger (ihnen kamen die politischen und ökonomischen Rechte zu), Gemeindeangehörige (ihnen kamen nur die ökonomischen Rechte zu) und Fremde.

248 Das Reichsgemeindegesetz von 1862 unterschied lediglich zwischen Bürgern und Auswärtigen und Mitgliedern und Nichtmitgliedern, ohne jedoch deren Stellung näher zu erläutern. Siehe dazu Brockhausen, Gemeindeordnung, S. 53, der in der Folge auf die Probleme hinweist, die sich durch die Nichtabstimmung von Gemeindegesetz und Heimatgesetz von 1863 (siehe Fn. 213 und Fn. 250) ergeben haben.

249 Beiden Gesetzen ist gemein, dass sie mit dem Bestandesschutz der Gemeinden beginnen, wobei das liechtensteinische Gemeindegesetz grossen Wert auf die saubere Grenzziehung zwischen den Gemeinden legt.

250 Gesetz vom 3. Dezember 1863 über die Regelung der Heimatverhältnisse, RGBl. 105/1863.

251 Art. II Reichsgemeindegesetz von 1862 verweist für die Regelung des Heimatrechts auf das hierfür zuständige besondere Reichsgesetz.

252 Mit „Anregungen holen" ist gemeint, dass das Gemeindegesetz von 1864 nicht alle Themen aufgreift, die im österreichischen Reichsgemeindegesetz von 1862 geregelt sind. Zwar sind z. B. auch in Liechtenstein alle Frauen und sehr viele Männer vom Stimmrecht ausgeschlossen, doch findet (anders als Artikel XI Gemeindegesetz von 1862) keine Abstufung der Stimmkraft nach der Steuerkraft statt. Ebenso trifft das Gemeindegesetz von 1864 nicht

dieselbe wie 1842) und eigenständig Schwerpunkte setzt (z. B. beim Beharren auf der Festlegung der Grenzen [Gemarkung] in §§ 1 und 2 GemG, bei den Garantien im Zusammenhang mit der Auflösung von Gemeinden in § 3 GemG[253], bei der Regelung des Gemeindenutzens[254] und der Pflichten, welche die verschiedenen Kategorien von Einwohnern zu leisten haben in den §§ 13–22 GemG, §§ 33–39 GemG), stellt es sich als eigene liechtensteinische Schöpfung dar.

Die Beratungen im Landtag zeigen dies deutlich: Die Kommission hatte den Entwurf der Regierung in mehreren Punkten abgeändert[255]. Der Landtag rang lange um einzelne Formulierungen. Ein Bezug zum österreichischen Gemeinderecht wurde dabei nicht hergestellt. Auf das österreichische Recht wurde im Kommissionsbericht und im Landtag mit keiner Silbe Bezug genommen. Erstaunlicherweise wurde vom Landtag auch das Gemeindegesetz von 1842 nicht erwähnt.[256] Das Gemeindegesetz von 1864 stellt eine vollständige Umarbeitung des Gemeindegesetzes von 1842 dar, aber keinen kompletten Bruch. Es behält die geographische Einteilung der Gemeinden und das Konzept der Ortsgemeinde, das in § 1 Gemeindegesetz 1842 explizit dargelegt worden war, bei.[257] Dass im Landtag weder auf das Gemeindegesetz von 1842 eingegangen wurde noch das österreichische Recht Eingang in die Diskussion fand, mag überraschen. Ebenso, dass auch Hohenzollern-Sigmaringen und damit deutsches Recht nicht erwähnt wurden.[258] Immerhin war erst gut zwei Jahre zuvor die Verfassungsbestimmung über die Gemeinden, auf die sich das Gemeindegesetz stützte (§ 22 KonV), von deutschem Recht (nämlich von der Verfassung von Hohenzollern-Sigmaringen) inspiriert, formuliert worden. Indem der Landtag in seiner Beratung auf Verweise auf ausländisches Recht verzichtete, zeigte er sich konsequent. Überdies liess er so erkennen, dass es sich beim Gemeindegesetz um ein von ihm für die Verhältnisse in Liechtenstein ausgearbeitetes Gesetz handelte.

Ein Widerspruch zwischen Verfassung und Gemeindegesetz ergibt sich aus der Nichterwähnung der Inspiration von § 22 KonV durch die Verfassung von Hohenzollern-Sigmaringen nicht, nennt

---

überall dieselben Entscheide wie das Reichsgemeindegesetz von 1862. Z. B. sind gemäss diesem (Artikel XIV) die Ausschusssitzungen öffentlich, während § 93 Abs. 1 GemG nicht öffentliche Sitzungen vorsieht. Ebenso scheinen die Voraussetzungen für die Auflösung des ständigen Gemeinderates in Liechtenstein (§ 64 Abs. 3 GemG) höher zu sein als in Österreich (Artikel XVI Abs. 3). Anders als das Reichsgemeindegesetz von 1862 in Artikel I sieht das liechtensteinische Recht keine Ausnahmen vor: Jede Liegenschaft ist klar einer Gemeinde zugeordnet. Ebenso wenig sieht das liechtensteinische Recht eine Bezirks-, Gau- oder Kreisvertretung mit Aufsichtsrecht über die Gemeinden vor. Über den liechtensteinischen Gemeinden gibt es nur noch das Land. Vom provisorischen Gemeindegesetz von 1849 inspiriert sind § 95 GemG (angelehnt an §§ 107 f.), § 96 GemG (angelehnt an § 110), § 102 GemG (angelehnt an die §§ 127–134).

253 Siehe demgegenüber Artikel VII (österreichisches) Gemeindegesetz von 1862.

254 In § 21 f. provisorisches Gemeindegesetz von 1849 kommt die „Benützung des Gemeindegutes“ ebenfalls vor, ohne dass sie näher spezifiziert würde.

255 Kommissionsbericht, Beilage zur Liechtensteiner Landeszeitung Nr. 5, 20. Februar 1864, S. 5.

256 Der Kommissionsbericht, Beilage zur Liechtensteiner Landeszeitung Nr. 5, 20. Februar 1864, S. 5, erwähnt das Gemeindegesetz von 1842. Es kritisiert dabei, dass sich die Ortsrichter in den Gemeinden als Alleinherrscher aufspielen konnten.

257 § 1 Gemeindegesetz von 1864: „Die gegenwärtig bestehende Zusammensetzung der Ortsgemeinden wird beibehalten, jedoch erscheint eine Teilung derselben zulässig, sobald a) rücksichtlich der Gemeindemarkungen, b) rücksichtlich der Teilung des Gemeindevermögens und der Gemeindelasten ein Übereinkommen unter den Bewohnern der eine Ortsgemeinde bildenden verschiedenen Ortschaften erzielt wurde.“ Demgegenüber liess das österreichische Gemeindegesetz von 1862 (anders als das provisorische Gesetz von 1849) Ausnahmen für den Grossgrundbesitz zu. Siehe zu den Ausführungen hierzu im Abgeordneten- und im Herrenhaus: Brockhausen, Gemeindeordnung, S. 15–17 und S. 25 f.

258 Im Zusammenhang mit Bestimmungen zur Schule wurde vom Regierungskommissär und von einem Abgeordneten darauf hingewiesen, gleiche gesetzliche Bestimmungen fänden sich auch in Württemberg und Baden: Beilage zur Liechtensteiner Landeszeitung Nr. 7, 26. März 1864, S. 7.

doch § 22 KonV die grundlegenden Elemente des Gemeindegesetzes nur in knapper Form. Alle in § 22 KonV genannten Punkte werden im Gemeindegesetz von 1864 aufgegriffen und einer mehr oder weniger ausführlichen Regelung zugeführt. Dabei wird nicht zuletzt die Gemeindeversammlung detailliert geregelt. Damit wird dem Anliegen der freien Wahl der Ortsvorsteher nicht nur dem Buchstaben, sondern auch dem Geiste nach nachgelebt.

VIII. ERWÄHNUNG DES EIGENEN UND DES ÜBERTRAGENEN WIRKUNGSKREISES IN DER VERFASSUNG VON 1921

A. Übernahme der Begriffe aus dem Gemeindegesetz von 1864

1. Keine Bezugnahme auf das österreichische Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920

Die Unterscheidung in „eigenen" und „übertragenen Wirkungskreis" findet sich erst in der Verfassung von 1921,[259] nota bene zu einem Zeitpunkt, als im österreichischen Gemeinderecht keine Rede mehr ist von einem „natürlichen"[260] respektive „eigenen/selbständigen"[261] Wirkungskreis der Gemeinden.[262] Den österreichischen Gemeinden waren während Jahrzehnten Aufgaben entzogen worden.[263] Vom österreichischen Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920[264] erhielt Art. 110 LV offenbar keine Inspiration, weder bezüglich der inhaltlichen Regelung des Gemeindewesens[265] noch bezüglich Formulierungen.

Brockhausen[266] hatte 1905 für das österreichische Recht an der Unterscheidung in „selbständigen" und „übertragenen" Wirkungskreis kritisiert, dass die Praxis darauf abgestellt habe, ob der Gemeinde in einer Angelegenheit Selbständigkeit zukomme, wobei sie prüfe, wie weit die gesetzlichen Regelungen durch Bund und Land den Gemeinden einen Spielraum lassen für die freie Selbstbestimmung. Eine solche Betrachtungsweise lasse den selbständigen Wirkungskreis im Laufe der Zeit, wenn immer mehr gesetzliche Normen aufgestellt werden, immer mehr zusammenschrumpfen.[267] Logisch und vom österreichischen Gesetzgeber gewollt sei lediglich die Unterscheidung in einen übertragenen und einen nicht übertragenen Wirkungskreis, wobei die Gemeinde im nicht übertragenen Wirkungskreis selbständig vorgehen dürfe, im übertragenen

---

259 Art. 110 Abs. 1 LV „Über Bestand, Organisation und Aufgaben der Gemeinden im eigenen und übertragenen Wirkungskreise bestimmen die Gesetze".

260 Das Begriffspaar natürlicher und übertragener Wirkungskreis findet sich in Ziff. II des provisorischen Gemeindegesetzes vom 17. März 1849.

261 Der Begriff der „eigenen Gemeindeangelegenheiten" findet sich bereits im Kaiserlichen Patent vom 31. Dezember 1851, das Begriffspaar selbständiger und übertragener Wirkungskreis findet sich in Artikel IV Reichsgemeindegesetz von 1862.

262 Art. 120 Abs. 3 Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920 spricht von einem „Wirkungsbereich in erster Instanz", der den Ortsgemeinden zukommt.

263 Neuhofer, Gemeinderecht, S. 8.

264 BGBl Nr. 1/1920.

265 Art. 115–120 Bundes-Verfassungsgesetz regeln die Gemeinden. Lediglich Art. 120 Abs. 3 Bundes-Verfassungsgesetz regelt unmittelbar, welche Kompetenzen den Gemeinden zukommen, bestimmt er doch, dass den Ortsgemeinden für die folgenden Gebiete ein Wirkungsbereich in erster Instanz gewährleistet ist: „Obsorge für die Sicherheit der Person und des Eigentums (örtliche Sicherheitspolizei); Hilfs- und Rettungswesen; Sorge für die Erhaltung der Straßen, Wege, Plätze und Brücken der Gemeinde; örtliche Straßenpolizei; Flurschutz und Flurpolizei; Markt- und Lebensmittelpolizei; Gesundheitspolizei; Bau- und Feuerpolizei."

266 Brockhausen, Gemeindeordnung, S. 116 f.

267 Genau dies stellte Gröll, S. 35–39, fest.

nicht.[268] Für diese Unterscheidung komme es darauf an, ob die Gemeinde eigene oder fremde Angelegenheiten erledige.[269] Kelsen hatte den Bestimmungen der Verfassung vom 1. Oktober 1920 zumindest bescheinigt, dass sie den Gemeinden „ein gewisses Minimum ihrer Kompetenz" gewährleisteten und sie so vor Eingriffen durch die Bundesländer schützen.[270] Er kam jedoch zum Schluss: „Die Verfassung beschränkt sich allerdings darauf, die Materien anzuführen, hinsichtlich welcher den Ortsgemeinden irgendein Wirkungskreis zustehen muss, ohne den Umfang dieses Wirkungskreises auch nur annähernd zu präzisieren. Der Wert dieser Verfassungsbestimmung ist daher mehr als problematisch. Mit diesen Bestimmungen knüpft das Bundes-Verfassungsgesetz an die Aufzählung der den sogenannten selbständigen Wirkungskreis der Gemeinde bildenden Agenden im Artikel V des Reichsgemeindegesetzes vom Jahre 1862 an."[271] Was mit „Wirkungsbereich erster Instanz" gemeint sein könnte und ob sich dieser tatsächlich mit dem selbständigen Wirkungskreis im Sinne des Reichsgemeindegesetzes von 1862 deckt, führte Kelsen nicht aus. Da Art. 110 LV keinen Bezug nahm auf Art. 120 Bundes-Verfassungsgesetz, sondern auf das liechtensteinische Gemeindegesetz von 1864, das sich seinerseits am österreichischen Recht orientiert hatte, kann diese Frage offenbleiben.

2. Die liechtensteinischen Materialien

Die Formulierung von Art. 110 LV geht auf den Verfassungsentwurf von Wilhelm Beck zurück.[272] In den Schlossabmachungen[273] scheinen die Gemeinden kein Thema gewesen zu sein, jedenfalls wurden sie in den Protokollen vom September 1920 nicht erwähnt. Sowohl die erste als auch die zweite Fassung[274] des Verfassungsentwurfs von Landesverweser Peer vom Januar und März 1921[275] folgte dem Text von Wilhelm Beck,[276] wenn auch mit einer Änderung[277], auf die Landesverweser Peer nicht näher einging[278]. Während Abs. 1 bei Beck gelautet hatte: „Über Bestand,

---

268 Brockhausen, Gemeindeordnung, S. 119.
269 Brockhausen, Gemeindeordnung, S. 144.
270 Kelsen, Bundesverfassung, S. 229.
271 Kelsen, Bundesverfassung, S. 232.
272 § 82 Verfassungsentwurf, publiziert in Oberrheinische Nachrichten, 26.06.1920, S. 1: „Art. 82 Abs. 1 Über Bestand, Organisation und Aufgaben der Gemeinden im eigenen und übertragenen Wirkungskreis bestimmen die Gemeindegesetze. Abs. 2 Die Gemeindegesetze beruhen insbesondere auf folgender Grundlage: a) freie Wahl der Ortsvorsteher und anderer Gemeindeorgane durch die Gemeindeversammlung; b) selbständige Verwaltung des Gemeindevermögens und der Ortspolizei unter Aufsicht der Landesregierung; c) Behandlung und Ordnung des Armenwesens; d) Recht der Gemeinde zur Bürgeraufnahme und Freiheit der Niederlassung der Landesangehörigen in jeder Gemeinde."
273 Zu den Schlossverhandlungen: Quaderer-Vogt, Bewegte Zeiten, Band 2, S. 256–265.
274 In dieser zweiten Fassung verwendete Peer in der Einleitung von Abs. 2 anders als in der ersten Fassung erstmals den Begriff „Grundsätze" anstelle von „Grundzügen".
275 „§ 110 Abs. 1 Über Bestand, Organisation und Aufgaben der Gemeinden im eigenen und übertragenen Wirkungskreise bestimmen die Gesetze. Abs. 2 In den Gemeindegesetzen sind folgende Grundsätze festzulegen: a) freie Wahl der Ortsvorsteher und der übrigen Gemeindeorgane durch die Gemeindeversammlung; b) selbständige Verwaltung des Gemeindevermögens und der Ortspolizei unter Aufsicht der Landesregierung; c) Pflege eines geregelten Armenwesens unter Aufsicht der Landesregierung; d) Recht der Gemeinde zur Aufnahme von Bürgern und Freiheit der Niederlassung der Landesangehörigen in jeder Gemeinde."
276 Quaderer-Vogt, Bewegte Zeiten, Band 2, S. 270: Peer benutzte den Verfassungsentwurf von Wilhelm Beck sowie eine von diesem verfasste Zusammenstellung der Bundesverfassung und von Kantonsverfassungen sowie der österreichischen Verfassung.
277 Der Wechsel in der Formulierung von Abs. 2 von „Die Gemeindegesetze beruhen insbesondere auf folgender Grundlage" auf „In den Gemeindegesetzen sind folgende Grundzüge festzulegen" zeigt eine unterschiedliche Herangehensweise ans Thema. Inhaltlich ergibt sich jedoch aus beiden Formulierungen, wie die im Folgenden genannten Punkte im Gesetz zu regeln sind.
278 Auch im Dokument vom 18. April 1921 „Josef Peer informiert den neuen Regierungschef Josef Ospelt über den Stand der Verfassungsrevision" werden die Gemeinden nicht thematisiert.

Organisation und Aufgaben der Gemeinden im eigenen und übertragenen Wirkungskreis bestimmen die Gemeindegesetze", hiess es bei Peer nur noch „bestimmen die Gesetze". Ob damit inhaltlich etwas anderes gemeint war (in dem Sinne, dass Beck es den Gemeinden in die Hand geben wollte, in ihren eigenen Erlassen ihre Kompetenzen abzustecken) oder ob Beck und Peer davon ausgingen, dass ein vom Land erlassenes Gemeindegesetz respektive mehrere Gemeindegesetze oder generell die Landesgesetze die Zuständigkeiten klärten, ergibt sich nicht allein aus dem Wortlaut. Weder Beck noch Peer äusserten sich hierzu. Angesichts dessen, dass bereits 1842 das erste Gemeindegesetz auf Ebene Land erlassen worden war und mit dem Gemeindegesetz von 1864 ein Gemeindegesetz in Kraft stand, dessen Inhalt unbestritten war – immerhin wurde es erst sehr viele Jahre später (nämlich 1959) totalrevidiert –, spricht alles dafür, dass weder Beck noch Peer eine fundamentale Änderung anstrebten in dem Sinne, dass fortan jede Gemeinde einzeln bestimmen dürfte, welche Kompetenzen ihr zukommen. Es ist deshalb anzunehmen, dass sowohl Peer als auch Beck davon ausgingen, dass das Land den Bestand, die Organisation und die Aufgaben der Gemeinden regelt. Das Schwergewicht dürfte bei Beck und Peer auf dem Wortteil „Gesetz" (im Gegensatz zu Verordnungen und Verfügungen) gelegen haben.

In der Generaldebatte des Landtages vom 8. März 1921 waren die Gemeinden kein Thema, ebenso wenig in der Verfassungskommission.[279] Jedenfalls wurden sie im Bericht der Verfassungskommission nicht erwähnt. In der Landtagssitzung vom 24. August 1921, in welcher die Verfassung einstimmig verabschiedet wurde, wurde eine kleine redaktionelle Änderung an Art. 110 Abs. 2 lit. b vorgenommen, ansonsten aber nicht über die Gemeinden diskutiert. Dies überrascht insofern nicht, als die Kompetenzverteilung zwischen Gemeinden und Land keines der umstrittenen Themen war.[280]

B. Kein Einfluss von Schweizer Recht

Bei Art. 40 Verfassung des Kantons Graubünden vom 2. Oktober 1892[281] bediente sich Art. 110 LV mit Sicherheit nicht. Art. 40 KV regelte die Rechte und Pflichten der Gemeinden relativ ausführlich, sprach jedoch nicht von Autonomie oder Wirkungskreisen, bezeichnete die Behörden anders und stellte andere Punkte (insbesondere die Einnahmen der Gemeinden, nicht die Gemeindebehörden und ihre Zusammensetzung) in den Vordergrund. Art. 40 Abs. 2 KV lautete wie bereits in der Verfassung von 1853 und 1880: „Jeder Gemeinde steht das Recht der selbständigen Gemeindeverwaltung, mit Einschluss der niederen Polizei, zu. Sie ist befugt, die dahin einschlagenden Ordnungen festzusetzen, welche jedoch den Bundes- und Kantonsgesetzen und dem Eigentumsrecht Dritter nicht zuwider sein dürfen." Wie Desax belegt, wurde in Graubünden in den Jahren vor und nach der Jahrhundertwende (und auch später noch[282]) heftig über die

---

279 Siehe den von Eugen Nipp verfassten Bericht über die Beschlüsse der Verfassungskommission, gefasst in den Sitzungen vom 15. und 18. März 1921.

280 Die beiden politischen Parteien äusserten sich v. a. zur Verlegung der staatlichen Behörden nach Liechtenstein und zum Einfluss der Liechtensteiner auf die Regierung. Siehe dazu: Quaderer-Vogt, Bewegte Zeiten, Band 1, S. 222–229. von Nell S. 61 vermutete, dass die Verwendung der Begriffe „Ausdruck für einen tatsächlichen Zustand der Gemeinden bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben waren und keine weitere materielle Bedeutung beinhalteten".

281 Siehe Kapitel V.A.5.

282 Siehe die vereinfachte Darstellung der unterschiedlichen Auffassungen bei: Raschein/Vital, S. 31–33, und die Hinweise auf die noch bis in die 1970er-Jahre ungeklärten Fragen: Botschaft zum Erlass eines Gemeindegesetzes vom 28. Juni 1973, Botschaften der Regierung an den Grossen Rat 1973/74, S. 122 und S. 136 f.

Konturen von Bürgergemeinde und politischer Gemeinde und ihre Kompetenzen gestritten.[283] Es ging dabei aber nicht um die Autonomie im Verhältnis zum Kanton, sondern um die Verfügungsmacht über (Grund-)Eigentum.[284]

In der st.gallischen Verfassung von 1890 lässt sich ebenfalls kein Vorbild für Art. 110 LV finden. Die Verfassung erwähnt die politischen Gemeinden und die Ortsgemeinden an mehreren Stellen, äussert sich aber nicht zu den Themen Bestand, Organisation und Aufgaben. Es findet sich anders als in Art. 110 LV keine Bestimmung, die den Schwerpunkt auf die Rechte und Pflichten der Gemeinden legt und damit zu erkennen gibt, dass den Gemeinden Autonomie zukommen soll. Dasselbe gilt für das Gesetz „betreffend die Organisation der Verwaltungsbehörden der Gemeinden und Bezirke" vom 1. März 1867, das bis zum Erlass des Organisationsgesetzes vom 20. November 1947 in Kraft war. Erst in diesem findet sich der Begriff des eigenen Wirkungskreises.

Schweizer Recht eignete sich auch insofern schlecht zum Kopieren, als das Institut der Gemeindeautonomie nicht durch den Gesetzgeber ausgebildet worden war, sondern durch die reichhaltige, bereits 1875 einsetzende Rechtsprechung des Bundesgerichts.[285]

Angesichts dessen, dass 1921 für die Formulierung von Art. 110 LV keine ausländischen Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen Pate standen,[286] ist davon auszugehen, dass es sich bei dieser Verfassungsbestimmung um eine eigene Schöpfung des liechtensteinischen Verfassungsgebers handelt, der damit auf das bereits seit längerem geltende Gesetz Bezug nahm. Dass eine als wichtig erkannte gesetzliche Regelung zu einer Verfassungsbestimmung erhoben wird oder ein bis anhin erst im Gesetz erwähnter wichtiger Begriff Eingang in den Verfassungstext findet, ist nichts Aussergewöhnliches. Art. 110 LV stellt überdies keinen Bruch gegenüber § 22 KonV[287] dar, lehnt sich doch Art. 110 Abs. 2 LV deutlich an § 22 KonV an, wie ein Vergleich der Formulierungen zeigt.

IX. DAS GEMEINDEGESETZ VON 1959

Die Verfassung von 1921 hatte keine Revision des Gemeindegesetzes von 1864 zur Folge. 1926 war offenbar ein Entwurf für ein neues Gemeindegesetz ausgearbeitet und 1932 überarbeitet worden. Er soll vom Grundsatz des Gemeindedualismus (also der vollständigen Trennung zwischen politischer Gemeinde und Bürgergemeinde) ausgegangen sein.[288] Als er 1949 allen Gemeinden zur Vernehmlassung zugestellt wurde, lehnten ihn diese offenbar fast einhellig ab.[289] „Eine Zweiteilung wurde insbesondere wegen befürchteter Komplizierung und Verteuerung der

---

283 Desax, ZBl 21 (1923), S. 267.

284 Wie Schennach, Zwischen Partizipation, S. 821, ausführt, kam es in verschiedenen Gegenden der Alpen zu solchen Konflikten.

285 Siehe hierzu insbesondere Auer, ZSR 132 (2013) I S. 429–432.

286 A.M. von Nell, S. 61 Fn. 7.

287 Siehe Fn. 224.

288 Einleitung in: Information zur Gemeindegesetzrevision, S. 6.

289 Einleitung in: Information zur Gemeindegesetzrevision, S. 6. Im BuA vom 10. November 1959, S. 1 f., werden diese Entwürfe nicht genannt. Es wird lediglich ausgeführt: „Demgemäss wurde in den letzten Jahren verschiedene Male an eine Revision des Gemeinderechtes herangegangen. Die Schaffung eines die Materie umfassend regelnden Gemeindegesetzes scheiterte aber immer am Standpunkt der Gemeinden, die ihre Interessen in den Revisionsvorschlägen zu wenig berücksichtigt sahen."

Verwaltung verworfen und angesichts der geringen Zahl von Bürgern, die nicht in ihrer Heimatgemeinde wohnten, als unnötig erachtet."[290] Totalrevidiert wurde das Gemeindegesetz erst durch das neue Gemeindegesetz vom 2. Dezember 1959[291]. Dieses unterschied wiederum zwischen dem eigenen und übertragenen Wirkungskreis, stellte die betreffenden Normen gleich an den Anfang und formulierte den eigenen Wirkungskreis anders als das Gemeindegesetz von 1864.[292] Im BuA der Regierung vom 10. November 1959 betreffend die Schaffung eines neuen Gemeindegesetzes wurde behauptet, das Gemeindegesetz von 1862 habe die Gemeinden nicht als Selbstverwaltungskörper betrachtet. Deshalb habe es keine klaren Bestimmungen erlassen. Die „weitgehende Selbständigkeit der Gemeinden" sei „ja gerade der wesentliche Fortschritt der Verfassung von 1921".[293] Wenn es wirklich so gewesen wäre, dass die Verfassung 1921 eine deutliche Vergrösserung der Autonomie der Gemeinden bedeutet hätte, so bestünde Erklärungsbedarf, weshalb sich in den Materialien kein entsprechender Hinweis findet und warum die Gemeinden erst 1959 zu einer Totalrevision des Gemeindegesetzes bereit waren und nicht schon viel früher bei der Diskussion der Entwürfe für ein neues Gemeindegesetz die Gelegenheit zu einer Verankerung der Autonomie respektive der Umsetzung ihrer grösseren Selbständigkeit ergriffen. Überdies wäre für die Zeit nach dem Inkrafttreten des Gemeindegesetzes von 1959 eine Änderung in der Rechtsetzung und Rechtsprechung zu erwarten gewesen, die der Gemeindeautonomie stärker Rechnung getragen hätte.[294]

Im Landtag gaben die Bestimmungen über die Aufgaben der Gemeinden nichts zu reden.[295] Möglicherweise deshalb, weil die an den Beginn des Gesetzes gestellte Aufzählung der Aufgaben der Gemeinden zusammen mit der Umschreibung des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises gegenüber dem Gemeindegesetz von 1864 materiell keine Änderung erfuhren.

Begründet wurde die Totalrevision damit, dass das Gemeinderecht zum Teil veraltet und auf verschiedene Rechtsquellen verteilt sei.[296] Ausgearbeitet wurde der Entwurf in engster Zusammenarbeit mit den Gemeinden.[297] Der BuA bezeichnete die Gemeinden als „Selbstverwaltungskörper mit der für diese rechtliche Stellung typischen Teilung der Aufgaben in solche des eigenen und solche des übertragenen Wirkungskreises".[298] Art. 4 garantiere den Gemeinden „das Recht der freien Selbstverwaltung bezüglich der Aufgabe des eigenen Wirkungskreises".[299] So-

---

290 Einleitung in: Information zur Gemeindegesetzrevision, S. 6.

291 LGBl. 1960 Nr. 2.

292 Angesichts dieser und weiterer Unterschiede zum st.gallischen Organisationsgesetz vom 20. November 1947 und der Tatsache, dass in den Materialien kein Bezug genommen wurde auf Regelungen in der Schweiz, besteht kein Anlass davon auszugehen, dass das Gemeindegesetz von 1959 Vorbilder in der Schweiz gehabt haben könnte oder durch die Revision in St. Gallen motiviert worden wäre.

293 BuA vom 10. November 1959, S. 4.

294 In der Judikatur findet sich keine solche Zäsur. Das Gutachten StGH 1966/1 (= ELG 1962-1966, S. 227 ff.) ist der erste und in ELG 1962–1966 auch einzige „Entscheid", der die Rechtsstellung der Gemeinden zum Gegenstand hat. In den Ausführungen zur Gemeindeautonomie geht StGH 1966/1 jedoch nicht auf die Revision von 1959 ein, sondern argumentiert nur mit Art. 110 LV.

295 Keine Wortmeldung zu den Art. 1–8 in der Landtagssitzung vom 19. November 1959, Landtagsprotokoll 1959, S. 218, und in der Landtagssitzung vom 1. Dezember 1959, Landtagsprotokoll 1959, S. 277.

296 BuA vom 10. November 1959, S. 1.

297 BuA vom 10. November 1959, S. 2. Die Gemeinden hatten früheren Vorstössen, welche eine Trennung in politische Gemeinden und Bürgergemeinden vorsahen, eine Absage erteilt: Landtagssitzung vom 19. November 1959, Landtagsprotokoll 1959, S. 217, Regierungschef Alexander Frick.

298 BuA vom 10. November 1959, S. 3.

299 BuA vom 10. November 1959, S. 3.

weit eine Gemeinde Aufgaben des eigenen Wirkungskreises erfüllt, soll sie lediglich der Staatsaufsicht unterliegen.[300] Demgegenüber gilt ein Weisungsrecht für alle der Gemeinde übertragenen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung und Rechtspflege. Der BuA bezeichnete diese Aufgaben als „Fremdaufgaben".[301]

Neben dem Gemeindevorsteher waren im BuA – wie im Gemeindegesetz von 1864 – ein „ständiger Gemeinderat" und ein „verstärkter Gemeinderat" vorgesehen (Art. 36 Entwurf GemG). Angestrebt wurde mit der Revision eine Stärkung des so genannten „verstärkten Gemeinderates", dem mehr Aufgaben zugewiesen wurden (Art. 43 Entwurf GemG).[302] Folgerichtig wurde im Landtag eine neue Bezeichnung der beiden Organe vorgeschlagen, die daraufhin „engerer" und „erweiterter" Gemeinderat genannt wurden.[303]

Zugang zum Gemeindenutzen – der im Übrigen wiederum nicht definiert wurde – sollten gemäss Art. 67 Entwurf GemG weiterhin nur die alteingesessenen Bürger plus diejenigen neu ins Gemeindebürgerrecht aufgenommenen Liechtensteiner haben, die bereits in der vorherigen Gemeinde nutzungsberechtigt waren.[304] In diesem Punkt änderte die Totalrevision nichts.[305]

X. DAS GEMEINDEGESETZ VON 1996

1996 wurde das Gemeindegesetz totalrevidiert. Mit der Aussonderung der Bürgergenossenschaften[306] (Gesetz vom 20. März 1996 über die Bürgergenossenschaften[307]) aus der politischen Gemeinde wurde erstmals klar getrennt zwischen der Gemeinde als Einheit zur politischen Organisation und der Nutzung des vornehmlich aus Wald, Weide, Acker- und Bauland bestehenden Genossenschaftsgutes, das bis dahin Gemeindenutzen, Bürgernutzen, Gemeindevortheil oder Gemeindeeigenthum genannt worden war und immer nur denjenigen Bürgerinnen und Bürgern zustand, die über das Gemeindebürgerrecht und die entsprechenden Nutzungsrechte verfügten.[308] Diese Trennung[309] von politischer Gemeinde und Bürgergenossenschaft ging (in denjenigen Gemeinden, die sich für die Errichtung einer Bürgergenossenschaft entschieden[310]) einher

---

300 BuA vom 10. November 1959, S. 4.
301 BuA vom 10. November 1959, S. 4.
302 BuA vom 10. November 1959, S. 9.
303 Landtagssitzungen vom 19. November und vom 1. Dezember 1959, Landtagsprotokoll 1959, S. 224 und S. 279.
304 Um die Formulierung der betreffenden Bestimmung wurde im Landtag hart gerungen: Landtagssitzung vom 1. Dezember 1959, Landtagsprotokoll 1959 S. 301–304.
305 Zu den verschiedenen Kategorien der Einwohner siehe: Bielinski, S. 77 ff.
306 In BuA Nr. 67/1990 wird noch der Begriff „Bürgergemeinde" verwendet.
307 LGBl. 1996 Nr. 77, LR 141.1.
308 Dass auch unter der neuen Ordnung nur die Alteingesessenen Mitbestimmungsrechte haben sollten, wurde nicht immer deutlich gesagt. So z. B. nicht im BuA der Landtagskommission vom 1.12.1992, S. 20–24.
309 Mit dem Postulat vom 27.2.2014 „betreffend die Bedeutung und Sinnhaftigkeit des Instituts des Gemeindebürgerrechts" der Abgeordneten Peter Büchel, Violanda Lanter-Koller, Judith Oehri und Karin Rüdisser-Quaderer wurde auch nach der Sinnhaftigkeit der Bürgergenossenschaften gefragt. Bussjäger, Stellungnahme, S. 15 f., weist zurecht darauf hin, dass es sich bei der Frage, wie die Bürgergenossenschaften ihre Güter nutzen, nicht um eine rechtliche Frage handelt und dass die Frage nach der gesellschaftspolitischen Bedeutung der Bürgergemeinden nicht mit Methoden der Rechtswissenschaft beantwortet werden kann.
310 Eine Bürgergenossenschaft gibt es nur in den Gemeinden Balzers, Eschen, Mauren, Triesen und Vaduz. Ausführlich zur Errichtung: Bussjäger, Stellungnahme, S. 11, S. 16 f.

mit der Aufteilung in Gemeindevermögen (der politischen Gemeinde) und Bürgervermögen (der Bürgergenossenschaft).[311]

Erstaunlicherweise fand die 1974 im Kanton Graubünden vorgenommene Revision, welche dasselbe Ziel verfolgt hatte, keine Erwähnung in den liechtensteinischen Materialien.[312] Das Bündner Gemeinderecht war – nach ablehnenden Volksabstimmungen in den Jahren 1945[313] und 1966[314] – durch das Gemeindegesetz vom 28. April 1974[315] grundlegend geändert worden.[316] Es ging dabei ebenfalls um die schwierige Ausscheidung des Eigentums der Bürgergemeinden und um die Abgrenzung der Kompetenzen von politischer Gemeinde und Bürgergemeinde.[317]

Bereits in den ersten Vorarbeiten zur liechtensteinischen Revision[318] im Jahr 1985 wurde festgehalten, dass die im Gemeindegesetz von 1959 vorgenommene Umschreibung der Aufgaben der Gemeinden nicht mehr mit der Realität übereinstimme.[319] Der Vernehmlassungsentwurf hatte v. a. Diskussionen zu den Aufgaben und zur Stellung von Gemeindeversammlung und Gemeinderat ausgelöst.[320] Die Gemeinden waren in der Vernehmlassung dagegen, aus dem Gemeinderat zwei Behörden zu machen, also klar zwischen Exekutive und Parlament zu trennen.[321] Vielmehr sollte die Versammlungsdemokratie gestärkt werden, obwohl in vielen Gemeinden keine Versammlungen mehr durchgeführt wurden (und auch nach Verabschiedung des Gemeindegesetzes von 1996 nicht wieder eingeführt wurden).[322] Mehrere Gemeinden äusserten

---

311 Von Seiten der Gemeinden kam keine Opposition gegen den Vorschlag der Trennung, aber es wurden verschiedene Bedenken geäussert: BuA Nr. 67/1990, S. 8–10.

312 In der Information zur Gemeindegesetzrevision wurden das Bündner Gemeindegesetz, das Bündner Musterreglement für Bürgergemeinden und das Gesetz der Bürgergemeinde Maienfeld abgedruckt. In den Beratungen wurde jedoch nie auf Graubünden Bezug genommen.

313 Die Abstimmungsvorlage findet sich in: Verhandlungen des Grossen Rates 1944, S. 767–794, das Abstimmungsresultat in Amtsblatt des Kantons Graubünden vom 27. April 1945. Raschein/Vital, S. 32, begründen das Scheitern der Vorlage mit dem starken Gewicht, das der Einheitsgemeinde zugekommen wäre. Siehe auch: Botschaft zum Erlass eines Gemeindegesetzes vom 28. Juni 1973, Botschaften der Regierung an den Grossen Rat 1973/74, S. 125.

314 Die Abstimmungsvorlage findet sich in: Verhandlungen des Grossen Rates 1965, S. 422–439, das Abstimmungsresultat im Amtsblatt des Kantons Graubünden vom 29. April 1966. Gemäss Raschein/Vital, S. 32, stellte die Vorlage von 1965 einen Kompromiss dar zwischen einer starken Einheitsgemeinde und den vollumfänglich bei der Bürgergemeinde verbleibenden Grundstücken. Offenbar war eine Mehrheit der Stimmenden der Meinung, die Vorlage respektiere die Gemeindeautonomie nicht genügend. Botschaft zum Erlass eines Gemeindegesetzes vom 28. Juni 1973, Botschaften der Regierung an den Grossen Rat 1973/74, S. 126.

315 BR 175.050, Botschaft zum Erlass eines Gemeindegesetzes vom 28. Juni 1973, Botschaften der Regierung an den Grossen Rat 1973/74, S. 121 ff.

316 Die Teilrevision vom 7. Dezember 2005 des Gemeindegesetzes und der Finanzausgleichsgesetzgebung legte das Schwergewicht auf die hier nicht interessierenden Strukturen, insbesondere auf die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden. Siehe die Botschaft zur Teilrevision des Gemeindegesetzes und der Finanzausgleichsgesetzgebung vom 6. September 2005, Botschaften der Regierung an den Grossen Rat 2005/06, S. 993–1095.

317 Erst mit dem Gemeindegesetz von 1974 wurden im Kanton Graubünden die Bürgergemeinden als Körperschaften des öffentlichen Rechts errichtet (Art. 77) und definiert, woran sie Eigentum haben und wozu dieses genützt werden darf (Art. 79): Botschaft zum Erlass eines Gemeindegesetzes vom 28. Juni 1973, Botschaften der Regierung an den Grossen Rat 1973/74, S. 137. Verhandlungen des Grossen Rates 1973/1975. Grossratsprotokoll vom 3. Oktober1973, S. 247–251. Siehe auch die Darstellung von Raschein/Vital, S. 33–35.

318 Ausgelöst worden war die Revision durch die Einführung des Frauenstimmrechts. Sie hatte die Frage nach dem Umgang mit Liechtensteinern, die nicht in ihrem Heimatort wohnhaft sind, neu aufgeworfen und die Regierung dazu bewogen, Abklärungen für eine Trennung in die Wege zu leiten: BuA Nr. 67/1990, S. 2 f.

319 So insbesondere Einleitung in: Information zur Gemeindegesetzrevision, S. 18 f. und S. 41. Kritisch zu den sich überlappenden Kompetenzen auch bereits: Bielinski, S. 45.

320 BuA Nr. 67/1990, S. 1. Dieses Thema wurde auch im Landtag ausgiebig diskutiert: Landtagssitzung vom 25.10.1990, Landtags-Protokolle 1990 V, S. 1235–1245. Die Kommission des Landtages widmete sich dem Thema ebenfalls lange. Siehe BuA der Landtagskommission vom 1.12.1992 S. 5–11.

321 BuA Nr. 67/1990, S. 24–26. BuA Nr. 67/1990, S. 95 f.: Eine konsequente Gewaltentrennung ist auf Gemeindeebene nicht durchführbar.

322 BuA Nr. 67/1990, S. 12–15, S. 97.

in der Vernehmlassung die Befürchtung, dass sich ihre Bürgergenossenschaft kaum werde selber erhalten können.[323]

Die Regierungsvorlage vom 10. September 1990 erfuhr im Laufe der sich über mehrere Jahre[324] hinziehenden Revision mehrere Änderungen. So lauten insbesondere Art. 3 über den Begriff der Gemeinden[325], die Bestimmungen über das Bürgerrecht, die Zusammensetzung des Gemeinderates und das Kapitel über den Finanzhaushalt in der definitiv verabschiedeten Version von 1996 nicht mehr gleich wie in der Vorlage der Regierung vom 10. September 1990. Unverändert zu Gesetz geworden sind hingegen die hier interessierenden Entwürfe von Art. 4 (Autonomie), Art. 12 (eigener Wirkungskreis), Art. 13 (übertragener Wirkungskreis), Art. 116 (Aufsicht, im Entwurf Art. 105), Art. 120 (Verwaltungsbeschwerde, im Entwurf Art. 109). Zu diesen Bestimmungen erfolgten in den Vernehmlassungsunterlagen keine[326] und in der Erörterung durch die Regierung[327] nur sehr knappe Äusserungen. In den Vernehmlassungsunterlagen[328] wurde unter dem Stichwort „Gemeindeautonomie" festgehalten, dass die von Art. 110 LV vorgegebene Unterscheidung in den eigenen und übertragenen Wirkungsbereich beibehalten werde. „Andere Formulierungen, wie sie beispielsweise in schweizerischen Kantonen verwendet werden, bringen keine wesentliche Verbesserung …". Dass und warum eine Ergänzung in Art. 12 Abs. 1 GemG um Satz 2 vorgesehen wurde und damit – offenbar ohne besonderen Anlass – eine Umformulierung gegenüber Art. 4 GemG 1959 vorgenommen wurde, fand keine Erwähnung. Es blieb beim allgemeinen Hinweis, dass eine detaillierte Regelung des eigenen Wirkungskreises der „dynamischen Entwicklung der gemeindlichen Aufgaben" womöglich nicht Rechnung tragen könnte,[329] die Stärkung der Gemeindeautonomie ein Ziel der Revision sei[330] und Art. 12 Abs. 1 GemG wesentlicher sei als Abs. 2, in dem bloss eine „demonstrative Aufzählung" vorgenommen werde.[331]

In der Eintretensdebatte zur ersten Lesung wurde am 24. Oktober 1990 die Wichtigkeit der Gemeindeautonomie erwähnt.[332] Zu Art. 4 erfolgte keine Diskussion, zu Art. 12 und Art. 13 eine sehr kurze, in der nicht über die Auslegung der beiden Bestimmungen gesprochen wurde, sondern darüber, ob Brandschutz, Feuerwehr, die organisierte Hauskrankenpflege und allenfalls auch noch andere Bereiche in Art. 12 Abs. 2 GemG explizit erwähnt werden sollten.[333] Als Antwort auf diese Frage erklärte die Landtagskommission in ihrem BuA vom 1. Dezember 1992,

---

323 BuA Nr. 68/1990, S. 22–30. BuA der Landtagskommission vom 1.12.1992, S. 20–24, warf die Frage nochmals auf, ohne eine umfassende Abklärung zu treffen.

324 Die Zusammensetzung des Landtages änderte sich von der ersten Beratung des Gesetzes im Jahr 1990 bis zu seiner Verabschiedung im Jahr 1996 zweimal. Wegen der langen Dauer musste eine kleinere Revision zwischengeschaltet werden: Siehe BuA Nr. 57/1994 vom 16. August 1994 betreffend die Abänderung des GemG. Die Änderung bezog sich nur auf die Anzahl der Gemeinderatsmitglieder. Triesen und Eschen hätten die Anzahl ihrer Gemeinderäte nach der Volkszählung von zehn auf zwölf Mitglieder erhöhen müssen, was sie angesichts der angekündigten Totalrevision nicht wollten.

325 BuA der Landtagskommission vom 1.12.1992, S. 26 f., erklärte, man habe überlegt, die „Gemeindegewalt" als „Element der Gemeinde" zu erwähnen. Aus dem Begriff der Gebietskörperschaft ergebe sich diese gemeindliche Souveränität. Die Kommission beantragte deshalb, im Gesetz zur Verdeutlichung die „Hoheit der Gemeinden über alle in ihrem Gebiet befindlichen Personen und Sachen" zu erwähnen.

326 Siehe BuA Nr. 67/1990, S. 105–112.

327 BuA Nr. 67/1990, S. 163 f.

328 BuA Nr. 67/1990, S. 102 f.

329 BuA Nr. 67/1990, S. 103.

330 BuA Nr. 67/1990, S. 157.

331 BuA Nr. 67/1990, S. 163.

332 Protokoll Landtagssitzung vom 24.10.1990, Landtags-Protokolle 1990, Band V, S. 1190–1205.

333 Protokoll Landtagssitzung vom 25.10.1990, Landtags-Protokolle 1990, Band V, S. 1212 f.

dass es sich nur um eine beispielhafte Aufzählung handle.[334] Sie sagte: „Im übrigen ist es selbstverständlich, dass die Gemeinden noch weitere Aufgaben in ihrem eigenen Wirkungskreis wahrnehmen können und dürfen, wenn nicht gesetzliche Beschränkungen entgegenstehen. Die Gemeinden können nämlich in freier Selbstverwaltung überall dort tätig werden, wo die Gesetze eine bestimmte Aufgabe nicht ausdrücklich den Landesbehörden bzw. dem Land zuordnen. Die im Rahmen der ersten Lesung im Landtag gemachten Anregungen sind durch Satz 2 des Absatzes 1 abgedeckt."

Für die zweite Lesung hatte die in der ersten Lesung bestellte Kommission am 1. Dezember 1992 sowohl eine Vorlage (sog. Kommissionsvorlage) als auch einen BuA verabschiedet.[335] Die hier interessierenden Art. 4, 12, 13 und 116 (in der Regierungsvorlage: Art. 105) erfuhren gegenüber der ursprünglichen Vorlage der Regierung keine Änderung und waren im Landtag auch nicht Gegenstand weiterer Erörterungen.[336]

Für die dritte Lesung hatte die Regierung am 13. Februar 1996 eine Stellungnahme zu den in der zweiten Lesung aufgeworfenen Fragen zum Gemeindegesetz (Nr. 10/1996) erstellt sowie den Entwurf überarbeitet. Gleichzeitig mit der Revision des Gemeindegesetzes und der Schaffung des Gesetzes über die Bürgergenossenschaften sollte nun auch das Gesetz über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechts überarbeitet werden, damit in allen drei Gesetzen die Gleichberechtigung von Mann und Frau bezüglich Bürgerrecht umgesetzt werden konnte.[337] Zu Art. 12 und 13 erfolgten in der Stellungnahme gar keine Anmerkungen, zu Art. 4 und 116 erfolgten Bemerkungen zur Terminologie.[338] Anlass zu Diskussionen im Landtag gaben die betreffenden Bestimmungen nicht.[339]

XI. ZUSAMMENFASSUNG

Die Gemeinden von Liechtenstein, Graubünden, St. Gallen und Vorarlberg wiesen am Ende des 18. Jahrhunderts viele Gemeinsamkeiten auf. Sie fanden ihre Grundlage in Gemeinschaften, deren Mitglieder durch langjährige Nachbarschaft und enge wirtschaftliche Verflechtungen misstrauisch gegenüber neu Hinzukommenden waren und für die diejenigen Personen, die beim Tragen der Lasten wegen Gebrechlichkeit nicht mithelfen konnten, eine Belastung darstellten. Dies hing damit zusammen, dass diese Gemeinschaften über gemeinsam genutzte und gemeinsam zu pflegende, nicht vermehrbare Güter (den Gemeindenutzen) verfügten, die für die Berechtigten von grosser materieller Bedeutung waren.[340]

---

334 BuA der Landtagskommission über die Beratung des neuen Gemeindegesetzes und des Gesetzes über die Bürgergenossenschaften vom 1.12.1992, S. 31.
335 Siehe Fn. 334.
336 Protokoll der Landtagssitzung vom 23.6.1993, Landtags-Protokolle 1993, Band I. Zu Art. 4 und Art. 13 erfolgte ein Hinweis betreffend Terminologie (S. 86 und S. 92), bezüglich Art. 12 gab nur lit. f (Förderung des religiösen Lebens) Anlass zu einer kurzen Diskussion (S. 91 f.). Zu Art. 116 wurde das Wort nicht verlangt (S. 168).
337 Stellungnahme der Regierung vom 13.2.1996, Nr. 10/1996, S. 2.
338 Stellungnahme der Regierung vom 13.2.1996, Nr. 10/1996, S. 3 und 17.
339 Siehe Landtagssitzung vom 20.3.1996, Landtagsprotokolle 1996, Band I, S. 26, S. 35–38. Zu den Bestimmungen über die Aufsicht (Art. 116–118) erfolgte gar keine Wortmeldung, ebenda S. 148.
340 Allgemein zu diesem Grundkonflikt: Schennach, Zwischen Partizipation, S. 800.

Im 19. Jahrhundert war den Gemeinden in Liechtenstein, Graubünden und St. Gallen Folgendes gemeinsam:

- Durchführung von Gemeindeversammlungen;
- Wahl der lokalen Exekutive durch die Gemeinden;
- Verfügung der Gemeinden über ein eigenes Vermögen;
- Verleihung des Bürgerrechts durch die Gemeinden;
- Nicht alle Einwohner haben dieselben politischen Rechte und die gleichen wirtschaftlichen Rechte und Pflichten.

In den Gemeinden Liechtensteins sowie in den Kantonen Graubünden und St. Gallen wurde aufmerksam darüber gewacht, wer zum Gemeindenutzen zugelassen wurde, wer im Falle wirtschaftlicher Not unterstützt werden musste und wer abgeschoben werden durfte. Das Armenwesen gehörte wie das Schul- und Kirchenwesen zu den Aufgaben der Gemeinden. Bei der Einbürgerung von Landesbürgern aus anderen Gemeinden und von Ausländern behielten die liechtensteinischen und schweizerischen Gemeinden ihre starke Stellung auch im 20. und 21. Jahrhundert. In den liechtensteinischen Bürgergenossenschaften[341] hat sich wie in den Bündner Bürgergemeinden und den Vorarlberger Agrargemeinschaften die bevorzugte Stellung der seit Generationen Ortsansässigen ein Stück weit bis heute bewahrt.

Das liechtensteinische Gemeindegesetz von 1842 stellt eine eigenständige Regelung dar. Der nie in Kraft gesetzte „Entwurf einer Gemeindeordnung für das Fürstentum Liechtenstein“ vom 13. August 1849 hingegen hätte Liechtenstein näher an das st.gallische Recht geführt.

Für die Konstitutionelle liechtensteinische Verfassung von 1862 stand bezüglich § 22 KonV über die Gemeinden die „Verfassungs-Urkunde für das Fürstentum Hohenzollern-Sigmaringen“ vom 11. Juli 1833 Pate. Es handelte sich bei dieser Anlehnung an süddeutsches Recht um einen einmaligen Vorgang. Ermöglicht wurde er nicht zuletzt dadurch, dass der Inhalt der entsprechenden Bestimmung in Einklang stand mit der Praxis in Liechtenstein sowie den angrenzenden Schweizer Kantonen.

Der Begriff des eigenen und übertragenen Wirkungskreises fand sich erstmals im Gemeindegesetz von 1864. Als Vorlage dienten das „provisorische Gemeindegesetz vom 15. März 1849“ und das „Gemeindegesetz vom 5. März 1862“ aus Österreich. Mit der Übernahme dieses Konzepts in das liechtensteinische Recht war nicht eine vollständige Anlehnung an das österreichische Gemeinderecht verbunden. Vielmehr zeigten sich einige markante Unterschiede zwischen dem liechtensteinischen und dem österreichischen Gemeinderecht.

Die Verfassung von 1921 erhob die Unterscheidung in eigenen und übertragenen Wirkungskreis zu Verfassungsrecht. Sie nahm nicht auf die seither in Österreich eingetretenen Änderungen des Gemeinderechts Bezug und auch nicht auf die in der Schweiz entwickelte Lehre und Rechtsprechung zur Gemeindeautonomie. Vielmehr knüpfte sie am liechtensteinischen Gesetzesrecht an. Dieselbe Bezugnahme auf die eigenen Regelungen erfolgte bei den Totalrevisionen des Gemein-

[341] Die Verleihung des Gemeindebürgerrechts führt nicht zur Aufnahme in die entsprechende Bürgergenossenschaft. Diese muss separat beantragt werden. Siehe § 13 Bürgerrechtsgesetz und Art. 3 Abs. 3 Gesetz über die Bürgergenossenschaften.

degesetzes von 1959 und 1996. Bei der Auslegung von Art. 110 LV und des Gemeindegesetzes darf deshalb nicht unbesehen aktuelles österreichisches oder schweizerisches Recht beigezogen werden.

Lediglich eine Totalrevision des Gemeindegesetzes stand im unmittelbaren Zusammenhang mit einer Verfassungsrevision:[342] Das Gemeindegesetz von 1864. Es ersetzte das allererste Gemeindegesetz von 1842. Für die Totalrevision von 1959 wurde kein konkreter Anlass genannt. Die Totalrevision von 1996 wurde mit der Binnenwanderung der Liechtensteiner und der Gleichstellung der Geschlechter begründet. Beide Revisionen blieben ohne Rückwirkung auf die Verfassung, obwohl anlässlich der Revisionen hervorgehoben wurde, dass Gesetz und Wirklichkeit auseinandergedriftet seien.

XII. FAZIT: INSPIRATIONEN AUS DEM AUSLAND STANDEN DER EIGENSTÄNDIGKEIT DES GEMEINDERECHTS NICHT IM WEG

Es ist zu vermuten, dass die Gemeindeautonomie im 19. und 20. Jahrhundert nicht dort am grössten war, wo sie ausdrücklich in der Verfassung oder im Gesetz genannt wurde, sondern wo sich die Gemeinden selbstbewusst auf ihre Rechte beriefen. Die liechtensteinischen Gemeinden waren und sind dabei insofern in einer guten Position, als ihre Grenzen seit 1808 unverändert sind. Diese Beständigkeit ersparte ihnen Rivalitäten und den Energieverlust für das nach Fusionen, Spaltungen oder anderweitig neu gezogenen Grenzen notwendige Anpassen der Verwaltung. Vielmehr sahen sich alle Beteiligten während all der Jahrzehnte denselben Akteuren gegenüber, die sich ihre Position untereinander und gegenüber dem Land im Laufe der Zeit erarbeitet hatten.

Viele Fragen, die in Liechtenstein einer Regelung zugeführt werden mussten (insbesondere Einbürgerung, Zugang zum Gemeindenutzen, Versorgung der Armen), wurden auch in der Nachbarschaft diskutiert. Entsprechend konnte der liechtensteinische Gesetzgeber im Ausland Anregungen holen und sich inspirieren lassen. Gleichwohl zeigt die Analyse der Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen, dass Liechtenstein eine eigenständige Regelung schuf, und zwar bereits mit den Gemeindegesetzen von 1842 und 1864, aber auch mit Art. 110 LV.

Der liechtensteinische Gesetzgeber liess sich immer wieder von anderen ausländischen Normen anregen. Er verfolgte die Entwicklungen im österreichischen Gemeinderecht und in den für die Gemeinden der Kantone Graubünden und St. Gallen massgebenden Gesetzen nicht konsequent, geschweige denn die Entwicklung im Fürstentum Hohenzollern-Sigmaringen. Folglich verzichtete er darauf, die in der Nachbarschaft vorgenommenen Weiterentwicklungen von Normen, die ihn inspiriert hatten, nachzuvollziehen. Vielmehr orientierte er sich auch am bereits bestehenden eigenen Recht, wie das Beispiel des eigenen und übertragenen Wirkungskreises zeigt.

Das bedeutet, dass sich das liechtensteinische Gemeinderecht im 19. und 20. Jahrhundert nicht gleichförmig und schon gar nicht parallel zu den Regelungen in der einen oder anderen Nach-

[342] Anders in Österreich: Neuhofer, Gemeinderecht, S. 3.

barregion entwickelte. Eine Konstante zeigt sich dennoch: Das bis 1996 fortgesetzte Nebeneinander von politischer Gemeinde und Bürgergemeinde in ein- und derselben Gemeinde und damit die Anwesenheit verschiedener Kategorien von Einwohnerinnen und Einwohnern mit ungleichen Mitbestimmungsmöglichkeiten bei Entscheidungen politischer und wirtschaftlicher Art.

Angesichts dessen, dass in den Gemeindegesetzen von 1842, 1864, 1959 und 1996 Themen einer Regelung zugeführt werden mussten (wie insbesondere das Bürgerrecht), die in anderen Staaten in einem eigenen Gesetz (zum Teil auch auf nationaler Ebene) geregelt wurden, wiesen die liechtensteinischen Gemeindegesetze von Anfang an einen anderen Aufbau und andere Schwerpunkte auf als die ausländischen Gesetze. Es ist deshalb nicht übertrieben, das Gemeindegesetz von 1842 als das erste eigenständige liechtensteinische Gesetz zu bezeichnen.[343]

[343] Ähnlich Bielinski, S. 12.

LITERATUR

Argast, Regula, Einbürgerungen in Liechtenstein vom 19. bis ins 21. Jahrhundert. Schlussbericht, Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein, Vaduz 2012

Auer, Andreas, Ungereimtes im schweizerischen Verfassungsrecht. Incongruités constitutionnelles helvétiques, ZSR 132 (2013) I, S. 419–435

Biedermann, Klaus, „Aus Überzeugung, dass er der Gemeinde von grossem Nutzen seyn werde". Einbürgerungen in Liechtenstein im Spannungsfeld von Staat und Gemeinden 1809–1918, Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein, Vaduz 2012

Bielinski, Jan, Die Gemeindeautonomie im Fürstentum Liechtenstein, Diss. Universität Zürich, Vaduz 1984

Brockhausen, Carl, Die österreichische Gemeindeordnung (Grundgedanken und Reformideen), Wien 1905

Brunhart, Arthur, 200 Jahre Grundbuch. Eine Einführung, Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Band 109, Vaduz 2010, S. 287–292

Brunhart, Arthur (Redaktion), Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein (2 Bände), Vaduz 2013

Büchel, Josef, Der Gemeindenutzen im Fürstentum Liechtenstein (unter besonderer Berücksichtigung des Gemeindebodens), Manuskript, Triesen 1953

Burmeister, Karl Heinz, Geschichte Vorarlbergs. Ein Überblick, 4. Aufl., München 1998

Bussjäger, Peter, Der Landtag und die Gemeinden im Spiegel der Landtagsdebatten 1861 bis 2008, Verba volant, Onlinebeiträge des Vorarlberger Landesarchivs, Nr. 59 (27.01.2009), abrufbar unter: http://www.vorarlberg.at/pdf/vv59pblandtag.pdf

Bussjäger, Peter, Stellungnahme zum Postulat betreffend die Bedeutung und Sinnhaftigkeit des Gemeindebürgerrechts, Liechtenstein-Institut, Bendern (29. Juli 2014), abrufbar unter: http://www.liechtenstein-institut.li/Publikationen/ListeallerPublikationen/tabid/94/language/de-CH/Default.aspx

Desax, Josef, Die Bündner Gemeinde. Studie über ihre rechtsgeschichtliche Entwicklung und heutige Struktur, Chur 1934

Desax, Josef, Bürgergemeinde und politische Gemeinde nach dem graubündnerischen Verfassungsrecht, ZBl 21 (1923), S. 265–269

Dietschi, H., Gemeindeautonomie und Gemeindeaufgaben nach solothurnischem Recht, ZBl 19 (1918), S. 101–105 und S. 109–114

Fient, G., Die bisherige Entwicklung des bündnerischen Verwaltungssystems und der Gemeinden, ZBl 1 (1900), S. 33–35

Fient, G., Die bündn. Gemeinde in ihrer staatsrechtlichen Struktur, Bündnerisches Monatsblatt, 1902, S. 1–6 und S. 25–34

Frommelt, Fabian, Stichwort „Steuern und Abgaben", in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein, Band 2, Vaduz 2013, S. 902–905

Fleiner, Fritz, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 4. Aufl., Tübingen 1919 (Bei der 4. Aufl. handelt es sich um den unveränderten Nachdruck der 3. Aufl. von 1913.)

Frommelt, Gert, Das Grundbuch des Fürstentums Liechtenstein, Diss. Universität Bern, Vaduz 1974

Geiger, Peter, Geschichte des Fürstentums Liechtenstein 1848 bis 1866, Diss. Universität Zürich, Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Band 70, Vaduz 1970, S. 5–418

Giacometti, Zaccharia, Das Staatsrecht der Schweizerischen Kantone, Zürich 1941

Graf, Peter, Die Gemeindeorganisation der Stadt St. Gallen. Geschichtliche Entwicklung und heutige Form, Diss. Universität Zürich, Flawil 1944

Gröll, Florian, Gemeindefreiheit, Grazer Rechts- und Staatswissenschaftliche Studien Band 9, Graz/Köln 1962

Häfelin, Ulrich/Müller, Georg/Uhlmann, Felix, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010

Jagmetti, Riccardo, Die Stellung der Gemeinden, ZSR 91 (1972) II, S. 219–396

Information zur Gemeindegesetzrevision. Darstellung der Grundsatzfragen samt Beilagen. Hrsg. von der fürstlichen Regierung, bearb. von der Kommission zur Ausarbeitung von Entscheidungsgrundlagen zur Totalrevision des Gemeindegesetzes, Vaduz 1985

Kelsen, Hans, Die Verfassungsgesetze der Republik Österreich. Mit historischen Einleitungen und kritischen Erläuterungen herausgegeben von Hans Kelsen, Fünfter Teil: Die Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920, Wien und Leipzig 1922

Kindle, Konrad, Stichwort „Hofkanzlei“, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein, Band 1, Vaduz 2013, S. 365 f.

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

Liver, Peter, Die Bündner Gemeinde, Bündnerisches Monatsblatt, 1947, S. 1–24

Liver, Peter, Gemeinderecht, ZBl 50 (1949), S. 40–51

Liver, Peter, Die Graubündner Kantonsverfassung des Jahres 1854. Ihre Entstehung und geschichtliche Bedeutung, Chur 1954

Malin, Georg, Die politische Geschichte des Fürstentums Liechtenstein in den Jahren 1800-1815, Diss. Universität Fribourg, Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Band 53, Vaduz 1953, S. 5–178

Marquardt, Bernd, Stichwort „Gemeinde“, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein, Band 1, Vaduz 2013, S. 281–284

Meylan, Jacques, Problèmes actuels de l’autonomie communale, ZSR 91 (1972) II, S. 1–218

Müller, Othmar, Die Reform der Gemeindegesetzgebung des Kantons St. Gallen, ZBl 8 (1908), S. 205–207

Nachbaur, Ulrich, Von den Ständen zu den Gemeinden, in: Nachbaur, Ulrich/Niederstätter, Alois (Hrsg.), 200 Jahre Gemeindeorganisation. Almanach zum Vorarlberger Gemeindejahr 2008, Vorarlberger Landesarchiv, Bregenz 2009, S. 19–24, abrufbar unter: http://www.vorarlberg.at/archiv/vla/almanach_2008.pdf

Neuhofer, Hans, Gemeinderecht. Organisation und Aufgaben der Gemeinden in Österreich, 2. Aufl., Wien/New York 1998

Niederstätter, Alois, Stichwort „Fronen“, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein, Band 1, Vaduz 2013, S. 256

Nipp, Eugen, Bericht über die Beschlüsse der Verfassungskommission gefasst in den Sitzungen vom 15. und 18. März 1921 (Berichterstatter Dr. Eugen Nipp), abrufbar unter http://www.e-archiv.li/zeitleiste.aspx, unter dem Datum vom 19. März 1921

Ospelt, Alois, 200 Jahre Gemeindegrenzen Schaan/Vaduz/Planken. Die Rechte am Boden, Fragen des Eigentums, des Besitzes und der Nutzung im Kirchspiel Schaan, Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Band 98, Vaduz 1999, S. 1–39

Ospelt, Alois, Stichwort „Bauernbefreiung“, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein, Band 1, Vaduz 2013, S. 72 f.

Ospelt, Alois, Das Bürgerrecht im Wandel der Zeit, LJZ 1986, S. 147–155

Ospelt, Alois, Wirtschaftsgeschichte des Fürstentums Liechtenstein im 19. Jahrhundert. Von den napoleonischen Kriegen bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges, Diss. Universität Fribourg, Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Band 72, Vaduz 1972, S. 5–423

Quaderer, Rupert, Politische Geschichte des Fürstentums Liechtenstein von 1815 bis 1848, Diss. Universität Fribourg, Jahrbuch des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein, Band 69, Vaduz 1969, S. 5–241

Quaderer-Vogt, Rupert, Bewegte Zeiten in Liechtenstein 1914–1926 (3 Bände), Vaduz und Zürich 2014

Raschein, Rolf/Vital, Andri, Bündnerisches Gemeinderecht, 2. Aufl., Chur 1991

Rathgeb, Christian, Bündner Verfassungsentwicklung und Gemeindewesen im 19. Jahrhundert, in: Hitz, Florian/Rathgeb, Christian/Risi, Marius (Hrsg.), Gemeinden und Verfassung. Bündner Politik und Gebietsstruktur gestern, heute, morgen, Chur/Glarus 2011, S. 121–133

Rathgeb, Christian, Die Verfassungsentwicklung Graubündens im 19. Jahrhundert, Diss. Universität Zürich 2002, Zürich 2003

Schennach, Martin P., Das Provisorische Gemeindegesetz 1849 und das Reichsgemeindegesetz 1862 als Zäsur? Reflexionen zum österreichischen Gemeindebegriff im 19. Jahrhundert, Mitteilungen des Instituts für Österreichische Geschichtsforschung MIÖG 120 (2012), S. 369–390

Schennach, Martin P., Zwischen Partizipation und Exklusion? Rechtliche Nutzungsregime am Gemeinschaftsgut im Alpenraum aus rechtshistorischer Perspektive, in: Schumacher, Hubertus/Zimmermann, Wigbert (Hrsg.), 90 Jahre Oberster Fürstlicher Gerichtshof. Festschrift für Gert Delle Karth, Wien 2013, S. 795–827

Schuler, Frank, Die Entwicklung des Bündner Gemeindewesens im 20. Jahrhundert, in: Hitz, Florian/Rathgeb, Christian/Risi, Marius (Hrsg.), Gemeinden und Verfassung. Bündner Politik und Gebietsstruktur gestern, heute, morgen, Chur/Glarus 2011, S. 135–152

Stolzlechner, Harald, Kommentar zu Art. 115 B-VG, in: Kneihs, Benjamin/Lienbacher, Georg (Hrsg.), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 12. Lfg. 2013, Wien 2013

Vogt, Paul, Stichwort „Oberamt“, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein, Band 2, Vaduz 2013, S. 661 f.

von Nell, Job, Die politischen Gemeinden im Fürstentum Liechtenstein, LPS 12, Diss. Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 1987, Vaduz 1987