

Die Verknüpfung von direkter Demokratie und Monarchie in Liechtenstein

Wilfried Marxer

Inhaltsübersicht

I.	Einleitung	154
II.	Fürst und Volk – wer ist das?	155
	A. Fürst und Fürstenhaus	155
	B. Volk	157
III.	Direktdemokratische Instrumente	158
	A. Verfassung 1921	158
	1. Sammel- und Gemeindebegehren	158
	a) Initiative	159
	aa) Gesetzes- und Verfassungsinitiative	159
	bb) Landtageinberufung und -auflösung	160
	b) Referendum	160
	2. Landtagsbegehren	161
	3. Verbindlichkeit von Begehren und Volksabstimmungen	162
	B. Staatsvertragsreferendum 1992	163
	1. Einführung des Staatsvertragsreferendums	163
	2. Volksabstimmungen über Staatsverträge	164
	C. Verfassungsrevision 2003	164
	1. Misstrauensantrag gegen den Fürsten	165
	2. Monarchieabschaffung	166
	3. Sezessionsrecht der Gemeinden	166
	4. Richterbestellung	167
IV.	Verfahren und Hürden	167
	A. Zulässigkeit von Begehren	168
	1. Zulässigkeit eines Referendums	168
	2. Zulässigkeit einer Initiative	168
	a) Formelle Kriterien	168
	b) Formale Kriterien	168
	c) Materielle Kriterien	169
	B. Vorprüfung und Prüfung von Begehren	169
	1. Referendum	169
	2. Initiative	170
	a) Regierung	170
	b) Landtag	170

c) Staatsgerichtshof	170
C. Initiativrecht des Fürsten	171
1. Initiativrecht via Regierung	171
2. Fürst als Initiant von Volksabstimmungen?	171
D. Die Volksabstimmung	172
V. Rolle von Fürst und Volk	173
A. Landtag und Stimmberechtigte als Akteure	173
1. Rolle des Landtages	173
2. Rolle des Volkes	173
B. Rolle des Fürsten und des Fürstenhauses	174
1. Sanktionsrecht	174
2. Richterbestellung	175
3. Misstrauensantrag gegen den Fürsten	175
4. Monarchieabschaffung	175
VI. Konflikte	175
A. Regierungschef Peer 1921	176
B. Jagdgesetz 1961	176
C. EWR-Abstimmungen 1992 und 1995	177
D. Verfassungsabstimmungen 2003	177
E. Schwangerschaftsabbruch 2011	178
F. Vetoinitiative 2012	179
VII. Fazit	179

I. Einleitung

Der Niedergang der Donaumonarchie und die Ausrufung der Republik in Österreich nach dem Ersten Weltkrieg hatte auch eine Schwächung der Monarchie in Liechtenstein zur Folge. Mit der Residenz des Fürstenhauses in Wien und dessen Ländereien in Böhmen, Mähren und anderen Gebieten war nicht nur eine geografische Nähe zur österreichischen Monarchie gegeben. Auch die liechtensteinische Gesetzgebung lehnte sich eng an die österreichische an. Zwar kam es infolge einer erstarkten Demokratiebewegung unter der Führung des Landtagsabgeordneten Wilhelm Beck nicht zu einer Abschaffung der Monarchie.¹ Aber immerhin konnten zentrale Forderungen, insbesondere die Zusammensetzung der Regierung aus gebürtigen Liechtensteinern, die Wahl der Regierung im Einvernehmen zwischen dem Landtag und dem Fürsten sowie direktdemokratische Mitwirkungsrechte des Volkes im Rahmen der sogenannten Schlossabmachungen realisiert werden.²

1 Ausführlich in *Quaderer-Vogt*, *Bewegte Zeiten. Liechtenstein 1914 bis 1926*. Drei Bände (2014).

2 *Vaterländische Union* (Hrsg), *Die Schlossabmachungen vom September 1920* (1996).

Die Kompetenzen des Fürsten wurden mit der neuen Verfassung von 1921 reduziert, die Kompetenzen und die Stellung des Landtages und der Regierung, namentlich auch des Volkes, mittels direktdemokratischer Rechte gestärkt. Die neue Verfassung war indes weder eine rein monarchische noch eine rein demokratische Verfassung. In der Forschungsliteratur wird von einer Mischverfassung gesprochen, in welcher die Souveränität auf zwei Träger, nämlich Fürst und Volk, aufgeteilt ist.³

In diesem Beitrag werden zunächst die relevanten Verfassungsbestimmungen, die die Kompetenzen des Fürsten und des Volkes umrissen, wie auch deren Weiterentwicklungen, Änderungen oder Neuerungen aufgezeigt. Dabei wird nur die staatliche Ebene in den Fokus genommen, während die kommunale Ebene ausgeklammert bleibt. In einem weiteren Schritt werden die jeweiligen Kompetenzen des Fürsten und des Volkes erörtert. Dabei richtet sich der Blick nicht nur auf die rechtlichen Bestimmungen, sondern auch auf die gelebte Praxis, einschliesslich relevanter Entscheidungen des Staatsgerichtshofes. Erwartungsgemäss ist eine Aufteilung der Souveränität auf zwei Träger nicht völlig konfliktfrei. Einige prominente Beispiele, in welchen Unstimmigkeiten zutage traten, werden daher in der Folge aufgezeigt. Mit einem Fazit über das Verhältnis von Monarchie und direkter Demokratie in Liechtenstein schliesst der Beitrag.

II. Fürst und Volk – wer ist das?

Art 2 LV umschreibt programmatisch die Komplexität der liechtensteinischen Verfassung. Dieser Verfassungsartikel besteht unverändert seit Inkrafttreten der Verfassung im Jahr 1921: „Das Fürstentum ist eine konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage (Art 79 und 80); die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volke verankert und wird von beiden nach Massgabe der Bestimmungen dieser Verfassung ausgeübt.“

A. Fürst und Fürstenhaus

Betreffend die Rolle des Fürsten wird ausgeführt, dass der Monarch an die Verfassung gebunden ist („konstitutionell“) und dass es sich um eine Erbmonarchie handelt. Art 7 Abs 1 LV führt sodann aus, dass der Landesfürst das

3 Riklin, Liechtensteins Politische Ordnung als Mischverfassung. Festvortrag, in Liechtensteinische Akademische Gesellschaft (Hrsg), Eröffnung des Liechtenstein-Instituts (1987) 20–37; Wille, Die liechtensteinische Staatsordnung. Verfassungsrechtliche Grundlagen und oberste Organe (2015).

Oberhaupt des Staates ist und sein Recht an der Staatsgewalt in Gemässheit der Bestimmungen der Verfassung und der übrigen Gesetze ausübt. Nähere Bestimmungen zum Fürstenhaus finden sich im Hausgesetz (LGBI 1993.100), auf welches die Verfassung in Art 3 LV Bezug nimmt.

Erst im Hausgesetz, welches vom Fürstenhaus selbst in Kraft gesetzt wurde, ist geregelt, dass es sich bei der liechtensteinischen Erbmonarchie um eine männliche Thronfolge mit dem Nachfolgerecht des ältesten Sohnes (Primogenitur) handelt. Dort wird ebenfalls geregelt, dass bei fürstenhausinternen Entscheidungen nur die männlichen, stimmberechtigten Mitglieder des Fürstenhauses entscheidungsbefugt sind. Dies kollidiert zwar mit Art 31 Abs 2 LV („Mann und Frau sind gleichberechtigt“), das Fürstenhaus ist jedoch der Meinung, dass das Hausgesetz autonom geregelt werden kann. Der Erlass des Hausgesetzes im Jahr 1993 hat zwar zu Kontroversen geführt, an der Faktenlage allerdings nichts geändert.⁴

Das Fürstenhaus beziehungsweise die Gesamtheit der stimmberechtigten Mitglieder des Fürstenhauses tangieren in Bezug auf fürstenhausinterne Entscheidungen nicht nur die privaten Angelegenheiten des Fürstenhauses, sondern weisen Kompetenzen auf, die auch den Staat betreffen. Unter den staatsrechtlich relevanten Regelungsinhalten listet Bußjäger die Thronfolge im engeren Sinn, die Mitgliedschaft im Fürstlichen Haus, die Position des Fürsten, den Familienrat, die Volljährigkeit und Vormundschaft sowie weitere Regelungsinhalte auf.⁵ Dass die Kompetenzen des Fürstenhauses nicht unerheblich sind, zeigt die Tatsache, dass das Fürstenhaus nach Art 14 des Hausgesetzes gegen den Fürsten eine Disziplinarstrafe in Form von Verwarnung oder Absetzung verhängen kann. Ebenso entscheidet im Falle eines Misstrauensantrages des Volkes gegen den Fürsten das Fürstenhaus, ob dies für den Fürsten Konsequenzen hat (zum Misstrauensantrag siehe weiter unten).

4 Zum Hausgesetz siehe: *Schmid*, Das Hausrecht der Fürsten von Liechtenstein. Dissertation, in Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg), Jahrbuch des Historischen Vereins (1978) 1–181; *Landtag des Fürstentums Liechtenstein* (1994): Interpellation vom 18. Januar 1994 betr. Hausgesetz des Fürstlichen Hauses vom 26. Oktober 1993. Vaduz; *Regierung des Fürstentums Liechtenstein* (1995): Interpellationsbeantwortung betr. Hausgesetz des Fürstlichen Hauses Liechtenstein. (BuA, 61/1995); *Kühne*, Zu aktuellen Fragen des liechtensteinischen Verfassungsrechtes. Teil I: Zur Auslegung bzw. Aufhebung des Art. 112 Landesverfassung/Teil II: Zum „Hausgesetz des Fürstlichen Hauses Liechtenstein vom 26. Oktober 1993“, LGBI 1993 Nr. 100. Typoskript (2002); *Marxer*, Das Hausgesetz des Fürstenhauses von Liechtenstein und dessen Verhältnis zur staatlichen Ordnung Liechtensteins (2003); *Bußjäger*, Art 3 LV, in Liechtenstein-Institut (Hrsg), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, verfassung.li (zuletzt bearbeitet: 3.9.2015); *Wille*, Staatsordnung 237–288.

5 *Bußjäger*, Art 3 LV Rz 55–81.

B. Volk

Betreffend die Stimmberechtigung des Volkes regelte Art 29 LV ursprünglich wie folgt: „Die staatsbürgerlichen Rechte stehen jedem Landesangehörigen nach den Bestimmungen dieser Verfassung zu.“ Die Verfassung attestierte dem Volk das Recht zur Wahl des Landtages und zur Teilnahme an Volksabstimmungen, regelte aber nicht im Detail, wer stimmberechtigt ist. Dies sollte nach Art 46 Abs 4 LV in einem separaten Gesetz geregelt werden, was dann mit dem Volksrechtegesetz VRG; LGBI 1922.028) der Fall war und in Art 2 Abs 1 VRG (1922) ursprünglich regelte: „Aktiv und passiv wahl- und stimmberechtigt sind alle eigenberechtigten liechtensteinischen Staatsbürger männlichen Geschlechts welche das 21. Altersjahr vollendet, seit einem Monate vor der Wahl oder Abstimmung im Lande gewohnt haben und nicht im Wahl- und Stimmrechte eingestellt sind.“ Frauen waren ausgeschlossen.

1971 nahm der Landtag eine authentische Interpretation des Begriffs „Landesangehörige“ vor und schloss dabei „alle Personen mit liechtensteinischem Landesbürgerrecht ohne Unterschied des Geschlechts“ ein (LGBI 1971.022). Allerdings beschränkte sich dies auf die bürgerlichen Rechte, während die politischen Rechte weiterhin den Männern vorbehalten blieben. Die Einführung des Frauenstimmrechts wurde sowohl 1971 und 1973 in Volksabstimmungen abgelehnt und erst 1984 nach einer weiteren Volksabstimmung eingeführt.⁶ Gegenüber dem ursprünglichen Art 29 LV erfolgten noch zweimal Änderungen: 1984 wurde Art 29 Abs 2 in die Verfassung eingefügt, mit welchem nun auch die politischen Rechte allen Landesangehörigen zugestanden wurden, also auch den Frauen, und gleichzeitig das Wahlalter auf 20 Jahre gesenkt wurde (LGBI 1984.027); im Jahr 2000 wurde das Wahlalter nochmals gesenkt, nunmehr auf 18 Jahre (LGBI 2000.055).

Die Regelungen zum Stimm- und Wahlrecht sind auch im aktuellen Volksrechtegesetz von 1973 (LGBI 1973.050) verankert. In Art 1 Abs 1 VRG (1973) heisst es: „In Landesangelegenheiten sind aktiv und passiv wahl- und stimmberechtigt alle Landesangehörigen, die das 18. Lebensjahr vollendet und seit einem Monat vor der Wahl oder Abstimmung im Lande ordentlichen Wohnsitz (Art 32 ff. PGR) haben.“ Einzelne Personen können von den politischen Rechten ausgeschlossen werden, etwa wegen einer rechtskräftigen Verurteilung und Freiheitsstrafe. Generell nicht stimm- und wahlberechtigt sind Personen ohne liechtensteinische Staatsbürgerschaft wie auch liechtensteinische Staatsangehörige mit Wohnsitz im Ausland.

6 Ausführlich bei *Marxer*, Zur Einführung des Frauenstimmrechts in Liechtenstein, in *Frauenprojekt Liechtenstein* (Hrsg), Inventur. Zur Situation der Frauen in Liechtenstein (1994) 169–209.

III. Direktdemokratische Instrumente

Batliner ging in einer Dissertation 1993 als erster explizit auf die Volksrechte in Liechtenstein ein.⁷ Seitdem haben sich allerdings einige Änderungen ergeben, insbesondere aufgrund der Verfassungsrevision von 2003. Unter der neueren Literatur ist daher auf die Monografien von Marxer, Geisselmann und Wille zu verweisen.⁸ Auch der Online-Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung liefert zu den einschlägigen Verfassungsartikeln wichtige Informationen und Interpretationen.⁹

A. Verfassung 1921

Die meisten der heute noch in der Praxis relevanten direktdemokratischen Instrumente wurden bereits 1921 in der Verfassung festgeschrieben. Dies sind die Initiative und das Referendum. Mittels einer Initiative kann ein Gesetzes- oder Verfassungsvorschlag eingebracht werden, über welchen meist in einer Volksabstimmung entschieden wird. Das Referendum richtet sich gegen einen Beschluss des Landtages, der aufgrund eines Referendumsbegehrens dem Volk zur Bestätigung oder Ablehnung vorgelegt wird.

In den folgenden Ausführungen wird jeweils der ursprüngliche Verfassungstext mit dem gegenwärtigen verglichen.

1. Sammel- und Gemeindebegehren

Initiativen oder Referenden des Volkes können als Sammelbegehren oder Gemeindebegehren lanciert werden, wobei das Sammelbegehren die übliche Form darstellt. Ein Sammelbegehren bedeutet, dass für eine Initiative oder ein Referendum eine genügend grosse Zahl an Unterschriften von Stimmberechtigten gesammelt wird, was in der Regel zu einer Volksabstimmung führt.

Das kaum praktizierte Gemeindebegehren erfordert, dass in einer bestimmten Zahl von Gemeinden übereinstimmende Beschlüsse von Gemeindeversammlungen zu einer Initiativvorlage oder einem Referendumsbegehren gefasst werden. Unter Gemeindeversammlung werden die Stimmberechtigten

⁷ Batliner, Die politischen Volksrechte im Fürstentum Liechtenstein (1993).

⁸ Marxer, Direkte Demokratie in Liechtenstein. Entwicklung, Regelungen, Praxis (2018); Geisselmann, Direkte Demokratie in der liechtensteinischen Landesverfassung und im österreichischen Bundes-Verfassungsgesetz. Eine rechtsvergleichende Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung empirischer Erfahrungswerte. Dissertation (2017); Wille, Staatsordnung.

⁹ www.verfassung.li, Liechtenstein-Institut (Hrsg). Für die einzelnen Artikelkommentierungen sind jeweils namentlich genannte Autorinnen oder Autoren zuständig.

einer Gemeinde verstanden, wobei die Beschlüsse – wie früher üblich – in tatsächlichen Versammlungen erfolgten, während seit den 1970er Jahren die Urnenabstimmung solche Versammlungen ersetzt.

Welche Rechte dem Fürsten im Kontext von direktdemokratischen Begehren zustehen, wird in den einzelnen Abschnitten ausgeführt.

a) Initiative

aa) Gesetzes- und Verfassungsinitiative

Nach Art 64 LV (original und 2021) steht das Recht der Initiative in der Gesetzgebung, dh zur Einbringung von Gesetzesvorschlägen, dem Landtag selbst zu, dem Landesfürsten in der Form von Regierungsvorlagen sowie den wahlberechtigten Landesbürgern unter Massgabe bestimmter Bedingungen.¹⁰ In der Praxis gelangen jedoch die meisten Vorlagen als Bericht und Antrag der Regierung und ohne expliziten Auftrag des Fürsten zur weiteren Behandlung an den Landtag. Die Regierung wird insofern als eigenständige Instanz anerkannt, während der Fürst nicht direkt Vorlagen einbringen kann.¹¹

Art 64 Abs 5 LV bestimmt, dass die näheren Bestimmungen über die Initiative durch ein Gesetz getroffen werden. Dies ist in Form des Volksrechtegesetzes (VRG) realisiert.¹² Dort heisst es in Art 80 Abs 2 VRG, dass Initiativbegehren in Form einer einfachen Anregung (einfache Initiative) oder des ausgearbeiteten Entwurfs (formulierte Initiative) gestellt werden können. Meist wird die Form der formulierten Initiative gewählt, die einen konkreten Änderungsvorschlag beinhaltet, über welchen abzustimmen ist. Die selten gewählte einfache Initiative beinhaltet eine Anregung ohne konkrete Gesetzesformulierung, die zu einer Diskussion im Landtag führt, aber keine Volksabstimmung nach sich zieht.

Ursprünglich waren für eine Gesetzesinitiative Unterschriften von 400 Stimmberechtigten oder drei Gemeindeversammlungsbeschlüsse bei einer Gesamtzahl von elf Gemeinden erforderlich. 1947 und 1984 wurde das Unterschriftenquorum aufgrund der Bevölkerungsentwicklung sowie der Einführung des Frauenstimmrechts 1984 zweimal nach oben korrigiert, sodass aktuell das Quorum bei 1'000 Stimmberechtigten liegt (Art 64 Abs 2 LV).

10 Zur formulierten Initiative ausführlich *Marxer*, Direkte Demokratie 118–168; zur einfachen Initiative ebd 169–174.

11 *Bußjäger*, Art 64 LV, in Liechtenstein-Institut (Hrsg), Kommentar zur liechtensteini-schen Verfassung. Online-Kommentar, verfassung.li (zuletzt bearbeitet: 10. Februar 2017) Rz 25–29.

12 Aktuelle Fassung: Gesetz vom 17. Juli 1973 über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (Volksrechtegesetz; VRG), LGBI 1973.050.

Im Falle einer Initiative zur Abänderung der Verfassung waren ursprünglich 600 Stimmberechtigte oder Beschlüsse von vier Gemeinden erforderlich. Auch hier wurden 1947 und 1984 Anpassungen nach oben vorgenommen, sodass aktuell 1'500 Unterschriften erforderlich sind (Art 64 Abs 4 LV).

Der Landtag ist befugt, zu einer Initiative einen Gegenvorschlag einzubringen. Dies ist allerdings erst auf Gesetzesstufe in Art 83 VRG geregelt.¹³

Seit Bestehen der Verfassung von 1921 wurden für insgesamt 45 Initiativen erfolgreich Unterschriften gesammelt, wovon zu 38 eine Volksabstimmung durchgeführt wurde. Drei Initiativen zum Steuerrecht 1925 flossen ohne Volksabstimmung in die Landtagsdebatte ein; eine Initiative zum Schächtverbot 1929 wurde am Ende für unzulässig erklärt; zwei Initiativen waren einfache, nicht-formulierte Initiativen, über welche keine Abstimmung folgt; einer Initiative stimmte der Landtag zu, ohne anschliessend eine Volksabstimmung anzuordnen.¹⁴

bb) Landtagseinberufung und -auflösung

Ein weiteres Volksrecht betrifft die Einberufung oder die Auflösung des Landtags. Für die Einberufung des Landtags ist ein begründetes schriftliches Verlangen von aktuell mindestens 1'000 Stimmberechtigten oder drei Gemeinden erforderlich (Art 48 Abs 2 LV). Zur Initiierung einer Volksabstimmung über die Auflösung des Landtags braucht es 1'500 Unterschriften oder einen Beschluss von vier Gemeindeversammlungen (Art 48 Abs 3 LV). Wie bei den Initiativen wurde die Zahl der erforderlichen Unterschriften 1947 und 1984 gegenüber der ursprünglichen Zahl erhöht.¹⁵

Es kam bisher erst einmal zu einer Initiative zur Auflösung des Landtags. Das entsprechende Sammelbegehren wurde erfolgreich durchgeführt. Eine Volksabstimmung erübrigte sich jedoch, da der Fürst bereits vorher den Landtag auflöste und damit Neuwahlen initiierte.¹⁶

b) Referendum

Ein Referendum kann seit Bestehen der Verfassung von 1921 nicht nur gegen Gesetzes- oder Verfassungsbeschlüsse des Landtags ergriffen werden, sondern

13 Zum Gegenvorschlag des Landtages ausführlich *Marxer*, Direkte Demokratie 199–206.

14 Datensatz des Autors.

15 *Bußjäger*, Art 48 LV, in Liechtenstein-Institut (Hrsg), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, verfassung.li (zuletzt bearbeitet: 5.2.2016); *Marxer*, Direkte Demokratie 251–252.

16 *Marxer*, Direkte Demokratie 212–215.

auch gegen Finanzbeschlüsse, wenn sie einen bestimmten Schwellenwert übersteigen.¹⁷

Ursprünglich konnten 400 Stimmberechtigte oder drei Gemeinden das Referendum gegen ein nicht als dringlich erklärtes Gesetz oder gegen Finanzbeschlüsse mit einer einmaligen neuen Ausgabe von 10'000 Franken oder einer jährlich wiederkehrenden Ausgabe von 4.000 Franken ergreifen. 1947, 1984 und 2010 wurden diese Schwellenwerte angesichts von Inflation und starkem Wachstum des Staatshaushalts erhöht. Aktuell liegen die Schwellenwerte bei 500.000 Franken einmaliger beziehungsweise 250.000 Franken wiederkehrender Ausgaben (Art 66 Abs 1 LV), das Unterschriftenquorum bei 1.000.

Ein Referendum gegen einen Verfassungsbeschluss des Landtags erforderte ursprünglich die Unterschrift von 600 Stimmberechtigten oder das Verlangen von vier Gemeinden. Auch dieses Quorum wurde 1947 und 1984 auf aktuell noch gültige 1.500 Unterschriften erhöht (Art 66 Abs 2 LV).

Seit Bestehen der Verfassung wurde insgesamt 29 Mal ein Referendum ergriffen – 17 betrafen einen Gesetzes- oder Verfassungsbeschluss des Landtages, 11 betrafen einen Finanzbeschluss, ein Referendum richtete sich gegen einen Staatsvertrag (siehe Abschnitt Staatsvertragsreferendum). Beim Referendum 1930 gegen den Finanzbeschluss zum Bau eines Binnenkanals erfolgte keine Abstimmung, weil nach einer Planänderung im Landtag ein neuer Beschluss gefasst wurde und aufgrund eines Landtagsbegehrens dem Volk zur Abstimmung vorgelegt wurde.¹⁸ 1937 fand die einzige Volksabstimmung aufgrund eines Gemeindebegehrens statt. Es handelte sich um ein Referendum gegen das Gesetz zum Verbot von Warenhäusern, das jedoch nicht erfolgreich war. Alle anderen Referenden, die zu Volksabstimmungen führten, waren Sammelbegehren.

2. Landtagsbegehren

Volksabstimmungen werden nicht nur aufgrund von Initiativen oder Referenden durchgeführt. Ebenso kann der Landtag von sich aus eine Volksabstimmung anordnen (Landtagsbegehren).¹⁹ Wie beim Referendum gelten dabei die gleichen Bestimmungen, dass nämlich ein Gesetzes- oder Finanzbeschluss als nicht dringlich erklärt wird und dass im Falle eines Finanzbeschlusses ein finanzieller Schwellenwert in gleicher Höhe wie beim Referendum überschritten wird (Art 66 Abs 1 LV).

17 Zum Referendum ausführlich *Marxer*, Direkte Demokratie 175–192.

18 *Marxer*, Direkte Demokratie 264–265.

19 Zum Landtagsbegehren *Marxer*, Direkte Demokratie 193–198.

Nach Verfassung ist der Landtag zudem befugt, über die Aufnahme einzelner Grundsätze in ein zu erlassendes Gesetz eine Volksabstimmung zu veranlassen (Art 66 Abs 3). Man kann dies als Konsultativabstimmung charakterisieren.²⁰

Bis in die Gegenwart fanden insgesamt 46 Volksabstimmungen über Landtagsbegehren statt. Die Mehrzahl, nämlich 33 Abstimmungen, fanden nach entsprechenden Gesetzes-, Finanz- oder Staatsvertragsbeschlüssen des Landtages auf dessen Anordnung hin statt. Über drei Landtagsvorlagen wurde 1919 beziehungsweise 1921 noch vor Inkrafttreten der Verfassung abgestimmt. Sechs Vorlagen waren Gegenentwürfe zu Initiativvorlagen, drei Begehren können als Konsultativabstimmung gewertet werden, ein Landtagsbegehren erfolgte nach einer Zustimmung zu einer Initiativvorlage – die somit zum Landtagsbeschluss mutierte –, über welche der Landtag anschliessend eine Volksabstimmung anordnete.²¹

3. Verbindlichkeit von Begehren und Volksabstimmungen

In Bezug auf Initiativen ist zu unterscheiden zwischen einer einfachen Initiative und einer formulierten Initiative. Wie weiter oben ausgeführt, wird diese Unterscheidung erst im Volksrechtgesetz vorgenommen.

Eine formulierte Initiative, die mit der notwendigen Zahl an Unterschriften oder Gemeindebeschlüsse zustande gekommen ist, muss im Landtag behandelt werden. Lehnt der Landtag das Begehren ab, muss zwingend eine Volksabstimmung anberaumt werden (Art 66 Abs 6 LV). Stimmt der Landtag dem Begehren zu, ist die Initiativvorlage beschlossen und hat den Charakter eines Landtagsbeschlusses, gegen den allenfalls wieder ein Referendum durchgeführt werden kann. Der Landtag kann aber die Vorlage nach seinem Zustimmungsbeschluss dem Volk zur Entscheidung vorlegen.

Einfache Initiativen gemäss VRG sind als nichtformulierte Gesetzesanregung zu verstehen. Solche Begehren, die die gleiche Zahl an Unterschriften oder Gemeindebeschlüssen wie formulierte Initiativen erfordern, müssen im Landtag zwar diskutiert werden. Aber egal ob der Landtag dem Ziel des Begehrens zustimmt oder nicht, erfolgt keine Volksabstimmung. Einfache Initiativen bleiben daher in ihrer Wirkung unverbindlich.

Sowohl im Falle von Volksabstimmungen über Initiativ- wie auch über Referendumsbegehren ist das Ergebnis einer Volksabstimmung für den Landtag

20 *Bußjäger*, Art 66 LV, in Liechtenstein-Institut (Hrsg), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, verfassung.li (zuletzt bearbeitet: 17.2.2017), Rz. 44–45; *Wille*, Staatsordnung 434.

21 Datensatz des Autors.

indes verbindlich. Das heisst, dass eine mehrheitliche Zustimmung zu einer Initiative in der Volksabstimmung für den Landtag verbindlich ist. Auf das Sanktionsrecht des Fürsten, der ein Inkrafttreten verhindern kann, wird weiter unten eingegangen. Im Falle eines Referendums über einen Landtagsbeschluss gilt analog, dass eine Ablehnung eines Landtagsbeschlusses definitive Ablehnung bedeutet. Zustimmung bedeutet hingegen, dass der Beschluss des Landtags bestätigt wird und somit als nächster Schritt die Sanktion des Landesfürsten, die Kundmachung und Publikation anstehen.

B. Staatsvertragsreferendum 1992

Das direktdemokratische Recht, ein Referendum gegen einen Staatsvertrag zu ergreifen, wurde erst 1992 in die Verfassung eingeführt.

1. Einführung des Staatsvertragsreferendums

1990 trat Liechtenstein den Vereinten Nationen bei. Über den Beitritt zur UNO konnte zu jenem Zeitpunkt allerdings keine Volksabstimmung durchgeführt werden, da die Verfassung hierfür keine Grundlage bot. Die landesinterne Diskussion, dass das Volk über relevante Staatsverträge mitentscheiden sollte, erhielt im Umfeld des UNO-Beitritts allerdings Auftrieb.²² Eine entsprechende Volksinitiative, die auch Staatsverträge im Auge hatte, welche schwerwiegende ökologische Eingriffe mit sich bringen – so etwa ein geplantes Flusslaufkraftwerk im Rhein –, sah vor, dass diese dem Referendum unterstellt werden sollten. Diese Initiative der Freien Liste scheiterte jedoch in der Volksabstimmung am 19. März 1989 mit 41,3 Prozent Zustimmung.

Im Vorfeld des Beitritts zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) wurde die Gewerbe- und Wirtschaftskammer aktiv und startete ebenfalls eine Initiative zur Einführung eines Staatsvertragsreferendums. Dieser Versuch war nunmehr erfolgreich: Am 15. März 1992 stimmte das Volk mit 71,4 Prozent dem Initiativbegehren zu (LGBI 1992.027), welches noch weiter ging als die erste Vorlage.²³ Seit jenem Beschluss werden alle vom Landtag genehmigten Staatsverträge zum Referendum ausgeschrieben oder der Landtag kann von sich aus eine Volksabstimmung anordnen (Art 66 bis LV), wie er es bei den folgenden Abstimmungen über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum auch tatsächlich machte.

²² Marxer, Direkte Demokratie 98–100, 388.

²³ Verfassungsgesetz vom 15. März 1992 über die Abänderung der Verfassung (Staatsvertragsreferendum); Volksabstimmung vom 13./15. März 1992 aufgrund eines Sammelbegehrens (Volksinitiative).

Das Quorum ist identisch mit den Voraussetzungen eines Verfassungsreferendums: 1'500 Stimmberechtigte oder vier Gemeinden können ein Referendumsbegehren zu einem Staatsvertrag stellen.

Bei Volksabstimmungen wird den Abstimmungsunterlagen jeweils eine Informationsbroschüre der Regierung über den Inhalt der Abstimmung beigelegt. Diese beinhaltete bis zur Abstimmung von 1989 meist einseitige Abstimmungsempfehlungen der Regierung und des Landtags. Bei der Abstimmung von 1989 wurde eine Beschwerde wegen der einseitigen Abstimmungsinformation beim Staatsgerichtshof eingereicht. Der StGH wollte die Abstimmung wegen der einseitigen Information zwar nicht für ungültig erklären, da der Ausgang der Abstimmung zu eindeutig war. Er rügte aber die Einseitigkeit der Information, sodass seitdem in der Broschüre jeweils die Pro- und die Contra-Seite Gelegenheit für eine Stellungnahme erhalten.²⁴

2. Volksabstimmungen über Staatsverträge

Seit Einführung des Staatsvertragsreferendums hat es drei Abstimmungen auf dieser Grundlage gegeben. Die ersten beiden Abstimmungen betrafen den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR); beide Abstimmungen erfolgten auf Veranlassung des Landtages. Die erste Abstimmung im Dezember 1992 endete mit einer Zustimmung von 55,8 Prozent. Da die Schweiz den EWR-Beitritt abgelehnt hatte und sich Liechtenstein nun in zwei Wirtschaftsräumen wiederfand – dem Europäischen Wirtschaftsraum und dem Schweizer Wirtschaftsraum aufgrund der Zollunion – waren intensive Nachverhandlungen notwendig, sodass im April 1995 ein zweites Mal und endgültig über den EWR-Beitritt abgestimmt wurde. Diese endete mit 55,9 Prozent Zustimmung fast identisch mit der ersten Abstimmung.

Eine weitere Abstimmung über einen Staatsvertrag erfolgte im September 2000, da Gewerbekreise das Referendum gegen die mit der Schweiz koordinierte Einführung einer leistungsfähigen Schwerverkehrsabgabe ergriffen. Der Einführung der Abgabe stimmten allerdings 71 Prozent zu.

C. Verfassungsrevision 2003

Gleich mehrere neue Bestimmungen wurden mit der Verfassungsrevision von 2003 in die Verfassung aufgenommen. Hintergrund war eine langanhaltende politische Auseinandersetzung seit der sogenannten Staatskrise vom

24 StGH 1990/6 vom 2. Mai 1991; vorher Entscheid der Verwaltungsbeschwerdeinstanz (VBI), heute Verwaltungsgericht: VBI 1989/17 vom 14. September 1989. Fallbeschreibung bei *Marxer*, Direkte Demokratie 319.

28. Oktober 1992, als es zu einem Zerwürfnis zwischen dem Fürsten einerseits, Regierung und Landtag andererseits über die Festsetzung des Abstimmungstermins der EWR-Volksabstimmung kam.²⁵ Seitdem wurde über eine Revision der Verfassung und eine klarere Kompetenzregelung gestritten, die schliesslich in eine Volksinitiative mündete, die vom Fürsten und Erbprinzen offiziell angemeldet wurde und die inhaltlich vom Fürstenhaus formuliert worden war.²⁶

In der Volksabstimmung vom 16. März 2003 stimmten 64,3 Prozent der fürstlichen Initiative zu. Eine parallel gestartete Volksinitiative, die die Kompetenzen des Fürsten schmälern wollte, erreichte lediglich 16,6 Prozent Zustimmung.

Unter den Verfassungsänderungen, die die vom Fürstenhaus lancierte Initiative mit sich brachte, betreffen einige die direkte Mitwirkung des Volkes: Misstrauensantrag gegen den Fürsten, Monarchieabschaffung, Sezessionsrecht der Gemeinden, Volksbeteiligung bei der Richterbestellung.

1. Misstrauensantrag gegen den Fürsten

Der neue Art 13ter LV besagt, dass 1'500 Stimmberechtigte gegen den Landesfürsten einen begründeten Misstrauensantrag einbringen können (nicht als Gemeindebegehren). Über diesen hat der Landtag an der nächsten Sitzung eine Empfehlung abzugeben und eine Volksabstimmung anzuordnen. Wird bei der Volksabstimmung der Misstrauensantrag angenommen, dann ist er dem Landesfürsten zur Behandlung nach dem Hausgesetz mitzuteilen. Die gemäss dem Hausgesetz getroffene Entscheidung wird dem Landtag durch den Landesfürsten innerhalb von sechs Monaten bekanntgegeben.

Das fürstenhausinterne Verfahren ist in Art 16 des Hausgesetzes geregelt. Demnach sind die stimmberechtigten Mitglieder des Fürstenhauses die Instanz, die über einen Misstrauensantrag des Volkes gegen den Fürsten zu entscheiden hat.

Seit Einführung der neuen Verfassungsbestimmung wurde noch kein Misstrauensvotum lanciert.

25 Zur Staatskrise siehe *Historisches Lexikon online* (<https://historisches-lexikon.li>), Lemma „Staatskrise“; auch Merki, Liechtensteins Verfassung, 1992–2003. Ein Quellen- und Lesebuch (2015).

26 Ausführlich in: *Marcinkowski/Marxer*, Öffentlichkeit, öffentliche Meinung und direkte Demokratie. Eine Fallstudie zur Verfassungsreform in Liechtenstein (2010); Merki, Liechtensteins Verfassung.

2. Monarchieabschaffung

Art 113 LV, der ursprünglich einen ganz anderen Inhalt hatte, regelt seit der Volksabstimmung von 2003 das Verfahren zur Abschaffung der Monarchie.

Eine Initiative zur Abschaffung der Monarchie kann von 1'500 Stimmberechtigten eingebracht werden (nicht als Gemeindebegehren). Wird das Begehren in der Volksabstimmung angenommen, muss der Landtag eine republikanische Verfassung ausarbeiten, über welche frühestens nach einem, spätestens nach zwei Jahren eine weitere Volksabstimmung durchgeführt wird. Für diese Volksabstimmung kann auch der Fürst eine Vorlage einbringen, für welche keine inhaltlichen Vorgaben bestehen (Art 113 Abs 1 LV).

Falls nur ein Landtagsentwurf vorliegt, genügt für die Annahme die absolute Mehrheit der gültigen Stimmen. Liegen zwei Entwürfe als Alternative zur bestehenden Verfassung vor, findet die Abstimmung in zwei Abstimmungsvorgängen statt, die mit einem Abstand von 14 Tagen durchgeführt werden. In die zweite Abstimmung gelangen die Vorlagen, die in der ersten Abstimmung am meisten Stimmen erzielt haben (Art 113 Abs 2 LV).

Die Vorlage, die in der zweiten Abstimmung mehr Stimmen erzielt, ist angenommen. Es bedarf keiner Sanktion durch den Landesfürsten. Im Falle der Abschaffung der Monarchie hat der Fürst somit kein Vetorecht.

Seit Einführung der neuen Verfassungsbestimmung wurde keine Initiative zur Abschaffung der Monarchie gestartet.

3. Sezessionsrecht der Gemeinden

Art 4 Abs 2 LV regelt seit der Abstimmung von 2003 neu, dass die einzelnen Gemeinden aus dem Staatsverband austreten können. Das Verfahren startet mit einer entsprechenden Abstimmung der Stimmberechtigten der betreffenden Gemeinde. Die Regelung des Austritts erfolgt sodann durch Gesetz oder von Fall zu Fall durch einen Staatsvertrag, wobei bei letzterem nach Abschluss der Vertragsverhandlungen eine zweite Abstimmung in der betreffenden Gemeinde durchzuführen wäre.

Inwieweit eine Gemeinde ohne weiteres aus dem Staatsverband austreten kann, ist allerdings eine offene Frage. So wären beispielsweise auch Änderungen einzelner Verfassungsartikel notwendig, die wiederum der landesweiten Volksabstimmung unterliegen können.²⁷

²⁷ Bußjäger, Art 4 LV, in Liechtenstein-Institut (Hrsg), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung, Online-Kommentar, verfassung.li (zuletzt bearbeitet: 3. September 2015) Rz 68–71.

Seit Einführung der neuen Verfassungsbestimmung wurde kein Sezessionsverfahren eingeleitet.

4. Richterbestellung

Art 96 LV regelt seit der Abstimmung von 2003 neu das Verfahren zur Bestellung der Richter. Zunächst ist ein Gremium zuständig, um dem Landtag einen Vorschlag zu machen. Diesem Gremium gehören je ein Vertreter der im Landtag vertretenen Wählergruppen an, das für die Justiz zuständige Regierungsmitglied, der Landesfürst und vom Fürsten ernannte Mitglieder in gleicher Zahl, wie sie der Landtag delegiert. Der Fürst hat dabei den Vorsitz, den Stichentscheid und ebenso das Vetorecht: Kandidaten können nur mit Zustimmung des Fürsten dem Landtag zur Wahl vorgeschlagen werden.

Stimmt der Landtag dem Vorschlag des Gremiums zu, ist der Richter gewählt.

Lehnt der Landtag den Vorschlag ab, soll innerhalb von vier Wochen eine Einigung auf einen neuen Kandidaten erfolgen. Scheitert dies, so werden der Vorschlag des Gremiums und der Gegenvorschlag des Landtags dem Volk zur Abstimmung vorgelegt. Die Stimmberechtigten können dabei eigene Vorschläge nach den Vorgaben einer Initiative machen, sodass am Ende in zwei Wahlgängen wie beim Verfahren zur Abschaffung der Monarchie entschieden wird (Art 96 Abs 2 LV).

Der Volksentscheid ist verbindlich, der Fürst kann dagegen kein Veto einlegen.

Seit Einführung der neuen Verfassungsbestimmung kam es zu keinem Volksentscheid über neue Richter. Es kam jedoch zweimal vor, dass ein Vorschlag des Richterauswahlgremiums vom Landtag abgelehnt wurde und erst nach Einreichung eines neuen Vorschlags die Wahl erfolgte.²⁸

IV. Verfahren und Hürden

Die Verfassung und das Volksrechtgesetz enthalten eine Reihe von Bestimmungen, wie das Initiative- und Referendumsrecht konkret zu handhaben sind.

²⁸ Am 2. September 2015 lehnte der Landtag einen Kandidaten zur Wahl als Landrichter in einer nicht-öffentlichen Sitzung ab. Einen Monat später wurde ein anderer Kandidat vorgeschlagen und am 4. November 2015 als Landgerichtspräsident gewählt (Liechtensteiner Volksblatt, 4.9.2015; 25.9.2015; 2.10.2015; Landtagsprotokoll 2015, 2070). Am 9. Juni 2017 lehnte der Landtag eine Kandidatin als Landrichterin ab (Landtagsprotokoll 2017, 604). In einer Sondersitzung wählte der Landtag am 6. Juli 2017 einen anderen Kandidaten, über den zwischen dem Richterauswahlgremium und dem Landtagspräsidium Einigung erzielt worden war (Landtagsprotokoll 2017, 709).

A. Zulässigkeit von Begehren

1. Zulässigkeit eines Referendums

Ein Referendum kann nur gegen einen Beschluss des Landtages ergriffen werden, der nicht als dringlich erklärt ist. Entsprechende Gesetzes-, Finanz- oder Staatsvertragsbeschlüsse werden amtlich kundgemacht und zum Referendum ausgeschrieben.

Eine Anmeldung des Referendums ist nicht erforderlich. Sobald die amtliche Ausschreibung zum Referendum erfolgt, kann mit der Unterschriftensammlung begonnen werden.

2. Zulässigkeit einer Initiative

Bei Initiativen sind formelle, formale und materielle Kriterien zu berücksichtigen.

a) Formelle Kriterien

Unter den formellen Kriterien ist zu verstehen, dass Personen, die eine Initiative anmelden, stimmberechtigt sein müssen. Ferner muss das Begehren eindeutig sein, die Unterschriften müssen fristgerecht und von den Gemeinden beglaubigt eingereicht werden. Ausserdem gelten bei Initiativen Sperrfristen von zwei Jahren, wenn über den gleichen Sachverhalt bereits eine ablehnende Volksabstimmung durchgeführt wurde, beziehungsweise von einem Jahr für das Abberufungsbegehren zur Auflösung des Landtags.²⁹

Unterschriften müssen auf schriftlichen Unterschriftenbogen geleistet werden. Eine elektronische Unterschriftenabgabe ist bisher nicht implementiert.

b) Formale Kriterien

Unter formalen Kriterien werden verstanden: Einheit der Form, Einheit der Materie sowie allenfalls die Notwendigkeit eines Bedeckungsvorschlages.³⁰

Einheit der Form besagt, dass in einer Initiative nicht gleichzeitig eine Gesetzes- und eine Verfassungsänderung angestrebt werden kann. Einheit der Materie bedeutet, dass ein Initiativbegehren in der Zielsetzung klar und eindeutig sein muss und dass nicht verschiedene Sachverhalte vermengt werden dürfen.

²⁹ Marxer, Direkte Demokratie 245–250.

³⁰ Marxer, Direkte Demokratie 142–146.

Es geht letztlich darum, den Volkswillen klar zu eruieren.³¹ Bedeckungsvorschlag heisst, dass im Falle von zu erwartenden staatlichen Mehrausgaben ein Vorschlag gemacht werden muss, wie dieser Mehraufwand finanziert werden soll. In Art 80 Abs 3 VRG wird dahingehend präzisiert, dass dies ab einmaliger Ausgabe von CHF 500'000 oder wiederkehrenden Ausgaben von CHF 250'000 gilt.³²

Unzulässigkeit aus formalen Gründen würde ebenfalls festgestellt, wenn eine Initiative einen Sachverhalt tangiert, der gar nicht zu direktdemokratischen Verfahren zugelassen ist, beispielsweise die Abänderung einer Verordnung, eine Finanzinitiative oder eine Initiative zu einer Personalfrage.

c) *Materielle Kriterien*

Unter den materiellen Kriterien ist vor allem die Konformität mit der Verfassung und bestehenden Staatsverträgen hervorzuheben.³³ Weitere Kriterien einer materiellen Beanstandung von Begehren könnten beispielsweise offensichtliche Rechtswidrigkeiten oder ein Verstoss gegen das Willkürverbot sein, die Unverhältnismässigkeit von Vorlagen, nicht statthafte Konsequenzen aus Begehren und anderes.³⁴

B. Vorprüfung und Prüfung von Begehren

1. Referendum

Beim Referendum erübrigt sich eine Vorprüfung. Allerdings muss deutlich sein, gegen welchen Beschluss des Landtages sich das Referendum richtet. Zudem kann nicht gegen Teile eines zum Referendum ausgeschriebenen Landtagsbeschlusses – etwa einen einzelnen Artikel eines vom Landtag beschlossenen Gesetzes – das Referendum ergriffen werden. Ein sogenanntes Teilreferendum ist somit nicht zulässig.³⁵

Die Unterschriften für ein Referendum müssen nach Gemeinden getrennt erfolgen. Die Unterschrift kann überall erfolgen, sie ist also nicht bei der Gemeindekanzlei zu leisten. Vor der Einreichung der Unterschriftenbogen bei der Regierung müssen die Unterschriften in den einzelnen Gemeinden

31 Kley, Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts (1998) 91. Siehe auch StGH 1986/10 vom 6. März 1987; Gutachten des StGH 1964/3 vom 22. Oktober 1964.

32 Ausführlicher bei Marxer, Direkte Demokratie 132–139.

33 Hinweise finden sich in verschiedenen Urteilen des Staatsgerichtshofes: StGH 1986/10; StGH 1995/21; StGH 1999/28; StGH 2004/45; StGH 2005/89.

34 Siehe Marxer, Direkte Demokratie 142–146.

35 Marxer, Direkte Demokratie 185–191.

allerdings zur Prüfung beziehungsweise Beglaubigung vorgelegt werden. Dort wird ermittelt, ob die Unterschreibenden stimmberechtigt sind, ob der Eintrag auf dem Referendumsbogen korrekt erfolgte, ob eventuell jemand mehrfach unterschrieben hat, wobei nur eine Unterschrift gezählt würde.

2. Initiative

Im Gegensatz zu Referenden müssen Initiativen bei der Regierung angemeldet werden. Dort werden sie gemäss Art 70b VRG einer Vorprüfung unterzogen. Dies wurde nach dem EWR-Beitrittsentscheid formal eingeführt, um zu vermeiden, dass Initiativen dem unübersichtlichen EWR-Vertragswerk, welches in Liechtenstein zur Anwendung gelangt, widersprechen (LGBI 1992.100). Die einzelnen Verfahrensschritte bei Initiativen werden nachstehend aufgezeigt. Die Unterschriftensammlung und die Prüfung der Unterschriften erfolgen gleich wie im Falle von Referenden.

a) Regierung

Die Regierung nimmt bei der Anmeldung einer Initiative eine formelle und formale Prüfung vor. Allenfalls wird die Anmeldung zurückgewiesen, falls beispielsweise niemand unter den Anmeldenden stimmberechtigt ist oder wenn eine offensichtliche Verletzung von formalen Kriterien vorliegt. Die Initianten haben dann die Gelegenheit, die Mängel zu beheben und eine erneute Anmeldung vorzunehmen. Die Regierung nimmt weiters auch eine materielle Prüfung vor, allenfalls unter Zuhilfenahme von Gutachtern, entscheidet aber nicht über die materielle Zulässigkeit.

b) Landtag

Mit Bericht und Antrag informiert die Regierung den Landtag über die angemeldete Initiative. Über deren materielle Zulässigkeit entscheidet der Landtag. Erachtet der Landtag die Initiative für zulässig, erfolgt die amtliche Kundmachung der Initiative und die Unterschriftensammlung kann beginnen. Der Landtag kann eine angemeldete Initiative aber auch für nichtig, das heisst unzulässig erklären. Gegen diesen Entscheid können die Initianten beim Staatsgerichtshof rekurrieren.

c) Staatsgerichtshof

Falls der Staatsgerichtshof zu einem anderen Schluss kommt als der Landtag, wird dieser im zweiten Schritt die Zulässigkeit beschliessen und die Unterschriftensammlung kann beginnen.

2004 wurde eine Klimaschutzinitiative im Landtag im Zuge der Vorprüfung und Genehmigung abgelehnt, also für nichtig erklärt. Die Beschwerde der Initianten wies der StGH (2004/70) am 9. Mai 2005 ab. Anders erging es der Initiative „Win-Win“ zur Pensionsversicherung für das Staatspersonal, die vom Landtag ebenfalls für unzulässig erklärt wurde. Der StGH (2013/183) kam jedoch am 28. Februar 2014 zu einem anderen Schluss, worauf die Initiative vom Landtag zugelassen wurde.³⁶

C. Initiativrecht des Fürsten

Der Fürst hat ein Initiativrecht in Form von Regierungsvorlagen. Ob er auch das Recht hat, eine Volksinitiative zu lancieren, ist hingegen eine offene Frage.

1. Initiativrecht via Regierung

Wie weiter oben dargestellt, hat der Fürst das Initiativrecht in der Form von Regierungsvorlagen. Dies heisst allerdings nicht, dass der Fürst die Regierung zwingen kann, seinen Vorschlag mitzutragen und als Bericht und Antrag an den Landtag weiterzuleiten.³⁷ Die Regierung als Kollegialregierung muss für Berichte in ihrem Namen regierungintern eine Mehrheit finden. Seit der Verfassungsrevision von 2003 steht dem Fürsten allerdings ein starkes Druckmittel zur Verfügung, da er ohne Mitwirkung des Landtages die Regierung entlassen kann, wenn sie sein Vertrauen verliert (Art 80 LV).

2. Fürst als Initiant von Volksabstimmungen?

Eine offene Frage ist, ob der Fürst auch als Initiant von Volksabstimmungen auftreten kann. Die Abstimmung zur Verfassungsrevision im Jahr 2003 begann mit der Anmeldung der Volksinitiative durch den Fürsten und den Erbprinzen. Gegen diese Anmeldung wurde eine Beschwerde beim Staatsgerichtshof eingereicht. In der Entscheidung gab sich der Staatsgerichtshof salomonisch, indem er dem Erbprinzen die Berechtigung zusprach, eine Volksinitiative anzumelden. Ob der Fürst dieses Recht ebenfalls in Anspruch nehmen kann, liess der Staatsgerichtshof offen. Aber da mindestens der Erbprinz berechtigt war, erachtete der StGH die Anmeldung für formell zulässig.³⁸

36 Siehe Fallbeschreibungen bei *Marxer*, Direkte Demokratie 155–156.

37 *Bußjäger*, Art 64 Rz 26.

38 StGH 2002/73 vom 3. Februar 2003.

D. Die Volksabstimmung

Volksabstimmungen werden in Form von Urnenabstimmungen durchgeführt. Elektronische Stimmabgabe ist nicht möglich. Die Abstimmung erfolgt im Wahllokal der Gemeinde, in welcher die Stimmberechtigten registriert sind. Allerdings ist der Gang an die Urne weitgehend ersetzt durch briefliche Stimmabgabe. Seit der Abänderung des Volksrechtegesetzes (LGBI 2004.235) wird allen Stimmberechtigten mit den Stimmunterlagen die Stimmkarte und ein vorfrankiertes Antwortcouvert zugestellt. Inzwischen wird die briefliche Stimmabgabe von mehr als 95 Prozent der Abstimmungsteilnehmenden gewählt.³⁹

Das Abstimmungsergebnis wird für jede der elf Gemeinden separat ausgezählt und gemeindeweise ausgewiesen. Im Protokoll zur Abstimmung wird aufgelistet, wie hoch die Stimmbeteiligung war, wie viele Stimmen gültig und ungültig waren und wie viele Stimmen zustimmend oder ablehnend waren. Die Stimmen der fünf Unterländer Gemeinden und der sechs Oberländer Gemeinden werden addiert, um das Ergebnis in diesen beiden Wahlkreisen zu erfahren.

Für die Ermittlung des Abstimmungsergebnisses werden nur die gültigen Stimmen gewertet, das heisst die eindeutig zu klassifizierenden Ja- und Nein-Stimmen. Für das Abstimmungsergebnis haben die Gemeinde- und Wahlkreisergebnisse indes keine Bewandtnis. Es besteht weder ein Teilnahmekquorum noch ein Gemeinde- oder Wahlkreisquorum, damit eine Abstimmung gültig ist. Diese Stimmen werden landesweit addiert, jede gültig abgegebene Stimme zählt gleich viel.

Eine Vorlage ist angenommen, wenn sie die Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen erreicht. Bei einem Patt an gültigen Ja- und Nein-Stimmen gilt eine Vorlage als nicht angenommen.

Stehen an der gleichen Abstimmung zwei Vorlagen zum gleichen Sachverhalt zur Abstimmung – etwa zwei parallel lancierte Volksinitiativen oder eine Initiativvorlage und ein Gegenvorschlag des Landtages –, wird seit 1987 nach dem Verfahren des doppelten oder mehrfachen Ja abgestimmt (Art 84 VRG, abgeändert mit LGBI 1987.049). Die Stimmberechtigten können somit zwei oder mehreren Vorlagen zustimmen. Sie werden dann in einer Zusatzfrage aufgefordert, zu benennen, welcher Vorlage sie den Vorzug geben. Sollte mehr als eine Vorlage eine mehrheitliche Zustimmung erhalten, werden die Stimmen mit mehrfachem Ja in einer zweiten Auszählung nur jener Vorlage zugerechnet, welcher in der Zusatzfrage der Vorzug gegeben wurde.

39 Siehe Information zu den Abstimmungen seit 2002 unter www.abstimmung.li.

V. Rolle von Fürst und Volk

In den direktdemokratischen Verfahren begegnen sich die verschiedenen Akteure mit jeweils eigenen Rollen und Kompetenzen: Das stimmberechtigte Volk, die Regierung, der Landtag, der Fürst, das Fürstenhaus, der Staatsgerichtshof.

A. Landtag und Stimmberechtigte als Akteure

1. Rolle des Landtages

Wenn man sich die Vielzahl an Beschlüssen des Landtages vor Augen hält – darunter zahlreiche referendumsfähige Gesetzes-, Finanz- und Staatsvertragsbeschlüsse –, wird klar, dass der Landtag die in der Regel entscheidende Instanz bei solchen Beschlüssen ist. Nur selten wird ein Referendum gegen einen Landtagsbeschluss ergriffen, ebenso selten ist die Lancierung von Volksinitiativen.

Die politische Kultur Liechtensteins ermöglicht jedoch grundsätzlich die direkte Beteiligung des Volkes. Der Landtag erklärt seine Beschlüsse nur in sachlich gerechtfertigtem Zusammenhang als dringlich und entzieht sie somit dem Referendum. Dies betrifft unter anderem auch Staatsverträge, die aufgrund der Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum zwingend und ohne inhaltlichen Spielraum beschlossen werden müssen.

Eine Vielzahl von Verfassungs- und Gesetzesbeschlüssen, von Finanz- und Staatsvertragsbeschlüssen wird zum Referendum ausgeschrieben und dem Volk somit die direktdemokratische Mitwirkung zugestanden.

2. Rolle des Volkes

Die theoretische Möglichkeit, dass gegen viele Landtagsbeschlüsse ein Referendum ergriffen werden kann, beeinflusst die Tätigkeit von Regierung und Landtag. Der latente Referendumsdruck, der von Einzelpersonen, losen Gruppen, Interessenverbänden u. a. ausgeht, lässt es von vornherein ratsam erscheinen, eine breit abgestützte und im Volk mehrheitsfähige Vorlage auszuarbeiten und zu beschliessen.

Dass Referendum und Initiative nicht nur theoretische Möglichkeiten sind, zeigt die Abstimmungsgeschichte Liechtensteins. Durchschnittlich findet rund einmal pro Jahr eine Volksabstimmung statt – sei es aufgrund eines Referendums, einer Initiative oder eines Landtagsbegehrens.

Der Weg über eine Volksinitiative kann auch einen Ausweg aus einer Blockade im Landtag bieten. Nicht selten betätigen sich Parteien als Initianten, da sie im Landtag nicht die erforderliche Mehrheit für ihr Anliegen finden, wobei für Verfassungsänderungen sogar eine Dreiviertelmehrheit notwendig ist. Mit einer Volksinitiative können Parteien somit versuchen, eine Gesetzes- oder Verfassungsänderung herbeizuführen, für welche sie im Landtag keine Erfolgsperspektive sehen. Das war auch bei der Volksinitiative des Fürstenhauses zur Verfassungsrevision von 2003 der Fall. Auch damals zeichnete sich im Vorfeld ab, dass die Verfassungsvorschläge im Landtag nicht die erforderliche qualifizierte Mehrheit finden würden.

B. Rolle des Fürsten und des Fürstenhauses

In der konstitutionellen Monarchie wird dem Fürsten die Rolle des Staatsoberhauptes zugedacht. Er sollte etwas ausserhalb des politischen Alltagsgeschäfts agieren und seine Autorität in grundsätzlichen Fragen ins Spiel bringen. Die monarchisch-demokratische Verfassungsordnung liechtensteinischer Prägung weist dem Monarchen jedoch nicht explizit eine Rolle zu, die ausserhalb des politischen Tagesgeschäfts anzusiedeln wäre. Es liegt weitgehend im Ermessen des jeweils regierenden Fürsten, welche Rolle er sich selbst in der liechtensteinischen Staatsordnung gibt. Die Kompetenzen des Fürsten und teilweise auch des Fürstenhauses sind jedenfalls gemäss Verfassung sehr weitgehend. Nachfolgend wird die Rolle der Fürsten und des Fürstenhauses in Bezug auf das Sanktionsrecht, die Richterbestellung, den Misstrauensantrag gegen den Fürsten und die Monarchieabschaffung beleuchtet werden.

1. Sanktionsrecht

Art 9 LV lautet seit Bestehen der Verfassung von 1921 unverändert: „Jedes Gesetz bedarf zu seiner Gültigkeit der Sanktion des Landesfürsten.“ In Art 65 LV wird dies nochmals bekräftigt, wobei mit der Verfassungsrevision von 2003 noch ein Zusatz hinzukam, der lautet: „Erfolgt die Sanktion des Landesfürsten nicht innerhalb von sechs Monaten, dann gilt sie als verweigert.“

Das Sanktionsrecht in der Gesetzgebung – Verfassungsänderungen eingeschlossen – gilt für Beschlüsse des Landtages ebenso wie für Beschlüsse in Volksabstimmungen. Insofern verfügt der regierende Fürst über ein absolutes Vetorecht in der Gesetzgebung. Es gibt auch keine Vorschrift, die ihm unterzagen würde, bereits im Vorfeld von Abstimmungen im Landtag oder an der Urne seine Meinung zu äussern und allenfalls ein Veto anzukündigen. Auf entsprechende Konflikte wird weiter unten eingegangen.

2. Richterbestellung

Mit dem neuen Verfahren zur Richterbestellung, welches in der Verfassungsrevision von 2003 eingeführt wurde, erlangt der Fürst ebenfalls weitgehende Kompetenzen. Wie weiter oben ausgeführt, hat er im Richterauswahlgremium den Vorsitz, den Stichentscheid und das Vetorecht.

Sollte es am Ende des Verfahrens zu einer Volksabstimmung über Richter-kandidaten kommen, entfällt allerdings das Vetorecht des Fürsten.

3. Misstrauensantrag gegen den Fürsten

Wie weiter oben ausgeführt, wird im Falle eines Misstrauensvotums des Volkes gegen den Fürsten ein solches gemäss den Bestimmungen des Hausgesetzes des Fürstenhauses behandelt. Die stimmberechtigten Mitglieder des Fürstenhauses – übrigens nur Männer – können aufgrund des Misstrauensvotums disziplinarische Massnahmen gegen den Fürsten ergreifen, aber sie können das Volksvotum auch als ungerechtfertigt abtun.

Der Fürst bleibt auf diese Weise von aussen – durch Volk, Landtag, Gerichte – unantastbar. Er untersteht der Aufsicht des eigenen Hauses und ist diesem verantwortlich. Gemäss Hausgesetz braucht es auch vorgängig kein Volksvotum, um gegen den Fürsten in seinen drei Funktionen – Staatsoberhaupt, Regent des Fürstlichen Hauses, Vorsitzender der Fürstlichen Stiftungen (Art 12 Abs 4 Hausgesetz) – disziplinarisch vorzugehen, wobei auch eine Absetzung möglich ist (Art 14 Hausgesetz).

4. Monarchieabschaffung

Falls die Unzufriedenheit des Volkes mit dem Fürsten zu gross wird, kann der Fürst nicht durch das Volk oder den Landtag abgesetzt werden. Es kann nur die Monarchie insgesamt eliminiert werden. Dazu ist seit der Verfassungsrevision von 2003 Art 113 LV eingeführt, welcher auf dem weiter oben beschriebenen Weg in einem mehrstufigen Verfahren zur Abschaffung der Monarchie und der Einführung einer republikanischen Verfassung führen kann.

VI. Konflikte

Seit Bestehen der Verfassung von 1921 kam es verschiedentlich zu Konflikten zwischen Fürst und Volk oder dem Landtag vor dem Hintergrund oder

im Zuge von direktdemokratischen Verfahren. Nachstehend werden einige Fälle geschildert.⁴⁰

A. Regierungschef Peer 1921

Im Übergang zur neuen Verfassung 1921 war eine zentrale Forderung, dass die Regierung künftig aus gebürtigen Liechtensteinern bestehen sollte. In der Übergangsphase war der Österreicher Josef Peer vom Fürsten als Regierungschef eingesetzt worden. Nachdem die Grundzüge der neuen Verfassung in den sogenannten Schlossabmachungen feststanden, sollte die Regierungstätigkeit von Peer nochmals bis zur Durchführung erster ordentlicher Wahlen nach der neuen Verfassung verlängert werden. Dies entsprach dem Wunsch des Fürsten und wurde vom Landtag mit zwölf gegen eine Stimme unterstützt. Gleichzeitig wurde im Landtag die Durchführung einer Volksabstimmung über diese Frage beantragt und beschlossen.

Mit 61,8 Prozent stimmte das Volk am 28. März 1921 der Verlängerung der Regierungszeit von Peer zu. Peer seinerseits aber interpretierte den Vorgang so, dass er zu wenig Rückhalt für seine Regierungstätigkeit habe und legte das Amt nieder. Als seinen Nachfolger setzte der Fürst Josef Ospelt ein, den ersten Regierungschef mit liechtensteinischer Staatsbürgerschaft.

B. Jagdgesetz 1961

1961 kam es zu einer Volksabstimmung über ein neues Jagdgesetz aufgrund einer Volksinitiative, die aus Jagdkreisen gestartet worden war. Diese kritisierten, dass die Jagd für Einheimische zu wenig zugänglich sei und legten daher einen Entwurf vor, der ihren Interessen entsprach.

In der Volksabstimmung vom 8. Dezember 1961 erhielt die Vorlage 51 Prozent Zustimmung. Sie konnte aber nicht in Kraft treten, da der Fürst die Sanktion verweigerte. Er tat dies in Rücksprache und mit Unterstützung der beiden im Landtag vertretenen Parteien und forderte dazu auf, möglichst rasch eine andere Vorlage für ein neues Jagdgesetz im Landtag zu verabschieden.

Bereits im Januar 1962 verabschiedete der Landtag eine neue Vorlage für ein Jagdgesetz und beschloss gleichzeitig, dies dem Volk zur Entscheidung

⁴⁰ Zu den einzelnen Initiativen siehe *Marxer*, Direkte Demokratie (auch mit weiteren Literaturhinweisen) zu folgenden Abstimmungen: Peer (79, 87, 208, 402); Jagdgesetz (103, 418); Europäischer Wirtschaftsraum (98–100, 320–322, 395, 425–426); Verfassungsabstimmung 2003 (70, 107, 226, 281, 320, 396–401); Schwangerschaftsabbruch (103, 281, 409); Vetorecht (113–114). Abstimmungsergebnisse seit 2002 auf www.abstimmung.li.

vorzulegen. Die Landtagsvorlage erreichte in der Volksabstimmung vom 25. Februar 1962 Zustimmung mit 54,6 Prozent (LGBI 1962.004).

C. EWR-Abstimmungen 1992 und 1995

Regierung, Landtag und der Fürst waren sich Anfang der 1990er Jahre einig, dass Liechtenstein dem Europäischen Wirtschaftsraum beitreten sollte. Dieser Schritt wurde auch von anderen Nichtmitgliedern der Europäischen Union vollzogen oder in Erwägung gezogen. So sollte auch das Schweizer Volk im Herbst 1992 über den Beitritt abstimmen. In Liechtenstein entbrannte der Konflikt, ob die vom Landtag beschlossene Volksabstimmung vor oder nach der Schweizer Abstimmung erfolgen sollte. Der Fürst wollte vor der Schweiz abstimmen lassen, da Liechtenstein eigenständig sei und unabhängig vom Schweizer Votum den EWR-Beitritt vollziehen sollte. Regierung und Landtag waren für eine Abstimmung nach der Schweiz.

Der Streit eskalierte bis zur sogenannten Staatskrise (siehe weiter oben). Am Ende lautete der Kompromiss, dass nach der Schweiz abgestimmt wird, aber dass sich die liechtensteinischen Organe auch im Falle eines Schweizer Neins weiterhin für den EWR-Beitritt Liechtensteins einsetzen würden. In der Tat wurde nach dem Schweizer Nein in Liechtenstein weiterhin die Werbetrommel für ein Ja gerührt, unter anderem mit einem gemeinsamen Auftritt des Fürsten und des Regierungschefs im Landeskanal, der TV-Plattform des Landes, auf welcher meist Teletextnachrichten und -informationen angeboten werden.

Die Abstimmung am 13. Dezember 1992 endete mit Zustimmung von 55,8 Prozent, die zweite EWR-Abstimmung am 9. April 1995 mit 55,9 Prozent (siehe auch weiter oben).

Aufgrund einer Beschwerde beurteilte der Staatsgerichtshof die einseitige Stellungnahme des Fürsten und die exklusive Pro-Kampagne auf dem Landeskanal als unzulässigen Eingriff in die Abstimmungsfreiheit der Stimmberechtigten (StGH 1993/8).⁴¹ Dies blieb allerdings ohne Konsequenzen.

D. Verfassungsabstimmungen 2003

Die Verfassungsabstimmung von 2003 hatte ihren Anfang in der bereits erwähnten sogenannten Staatskrise vom 28. Oktober 1992 genommen. Jahrelange Diskussionen, Revisionsentwürfe des Fürstenhauses, Revisionsvor-

41 Fallschilderung bei *Marxer*, Direkte Demokratie 320–322. Siehe auch die kritische Beurteilung von *Wille*, Staatsorgane 400f.

schläge von Landtagskommissionen, Diskussionen im Landtag, öffentliche Debatten, juristische Gutachten ua begleiteten die Auseinandersetzung.

Da sich keine Mehrheit für die Vorschläge des Fürstenhauses im Landtag abzeichnete, wählten der Fürst und der Erbprinz den ungewöhnlichen Weg einer Volksinitiative, um ihren Vorschlag durchzubringen. Die Vorlage enthielt zahlreiche Änderungen der Verfassung, die insgesamt die Rechte des Fürsten zementierten oder ausbauten, gleichzeitig neue direktdemokratische Volksrechte einführten und letztlich die Kompetenzen der Repräsentativorgane und des Verfassungsgerichtes schmälerten. Gleichzeitig formierte sich eine Gruppe, die ebenfalls auf dem Initiativweg eine Verfassungsrevision anstrebte, die die Rechte des Fürsten eingrenzen sollte.

Über beide Vorlagen wurde am gleichen Tag abgestimmt. Im Vorfeld fanden in bis dahin in dieser Intensität nicht bekannten Weise öffentliche Auseinandersetzungen und eine mediale Schlacht statt. Wie weiter oben ausgeführt fand die Initiative des Fürstenhauses in der Abstimmung vom 16. März 2003 64,3 Prozent Zustimmung, die andere Initiative nur 16,6 Prozent.

Zu erwähnen ist, dass für das Inkrafttreten bei beiden Initiativen die Sanktion des Fürsten erforderlich war oder gewesen wäre. Im Falle der Gegeninitiative kündigte der Fürst jedoch noch vor der Abstimmung an, dass er die Sanktion verweigern würde. Entsprechend sprach er auch von einer „Totgeburt“ dieser Initiative.

Aufgrund einer Beschwerde befasst sich der StGH mit der Abstimmungskampagne. Dem Fürstenhaus wurde vorgeworfen, einseitig und unsachlich in den Abstimmungskampf einzugreifen. Bereits vor der Abstimmung kamen die Verwaltungsbeschwerdeinstanz (VBI 2002/96 vom 12. November 2002) und der Staatsgerichtshof (StGH 2002/73 vom 3. Februar 2002) zum Schluss, dass dieser Mangel durch die laufende öffentliche Debatte beseitigt werde und von einer entscheidenden Beeinträchtigung der Abstimmungsfreiheit der Stimmbürger nicht gesprochen werden könne.⁴²

E. Schwangerschaftsabbruch 2011

Am 18. September 2011 wurde über die Volksinitiative „Hilfe statt Strafe“ abgestimmt, die eine Liberalisierung und Entkriminalisierung des Schwangerschaftsabbruchs zum Ziel hatte. Aus religiös-ethischen Gründen kündigte der mit den fürstlichen Regierungsgeschäften beauftragte Erbprinz an, dass er im Falle einer Annahme der Initiative an der Urne die Sanktion nicht erteilen würde. Die Sanktionsverweigerung wurde allerdings nicht nötig, da

42 Fallbeschreibung bei *Marxer*, Direkte Demokratie 320.

die Initiative in der Abstimmung am 18. September 2011 mit 47,7 Prozent Zustimmung knapp scheiterte. Man kann davon ausgehen, dass die Vetoankündigung des Erbprinzen zum Scheitern der Initiative beitrug, um einen Konflikt mit dem Fürstenhaus zu vermeiden.⁴³

Die Regierung und der Landtag arbeiteten anschliessend an Gesetzesrevisionen, welchen keine Sanktionsverweigerungen drohten (LGBI 2015.111; LGBI 2019.124).

F. Vetoinitiative 2012

Das angekündigte Veto des Erbprinzen bei der Initiative „Hilfe statt Strafe“ rief die Demokratiebewegung auf den Plan. Eine Volksinitiative zur Schwächung des Vetorechts des Fürsten wurde gestartet. Ziel war insbesondere, dass eine fürstliche Sanktion nach einem Volksentscheid obsolet sein sollte.

Wie bei der Gegeninitiative 2003 kündigte das Fürstenhaus wiederum an, dass im Falle einer Zustimmung die Sanktion verweigert würde. In der Bevölkerung schürte die Auseinandersetzung die Angst, dass die zerfleischenden Zerwürfnisse von 2003 wieder aufleben würden. Entsprechend hatte die Initiative keine Chance und fand an der Urne am 1. Juli 2012 lediglich Zustimmung von 23,6 Prozent.

VII. Fazit

Die Mischverfassung Liechtensteins staltet sehr unterschiedliche Akteure mit je spezifischer Macht im Staatswesen aus. Grundsätzlich wird eine Machtteilung zwischen Fürst und Volk postuliert. Dabei ist das Fürstenhaus als weitere Dimension auf der monarchischen Seite zu berücksichtigen, auf Seiten des Volkes der Landtag als Repräsentativorgan des Volkes. Die Regierung ist eingebettet zwischen dem Fürsten und dem Landtag, verfügt in der Realität jedoch über eine grosse Gestaltungskraft. Die Gerichtsbarkeit, namentlich auch der Staatsgerichtshof als Verfassungsgericht, soll zudem die Rechtsstaatlichkeit schützen und aufrechterhalten. Hinzu kommen noch direktdemokratische Mitwirkungsrechte des Volkes mit einem breiten Repertoire an Einflussnahme, wobei die Initiative und das Referendum in erster Linie zu nennen sind. Damit kann das Volk nicht nur aktiv mitgestalten, sondern auch den Landtag in seiner Tätigkeit einbremsen. Die starke Stellung des Fürsten, insbesondere das im praktischen Politikbetrieb besonders relevante

43 Marxer, Umfrage zur Volksabstimmung „Hilfe statt Strafe“. Medienorientierung am 12. Oktober 2011 (2011).

Sanktionsrecht des Fürsten im Gesetzgebungsverfahren, kann allerdings nicht nur für den Landtag, sondern auch für das Volk eine Hürde darstellen. In der Tendenz führt die Verteilung der Macht auf verschiedene Gestalter und Vetoplayer zu einer politischen Kultur, die verschiedenen Interessen gerecht werden muss und daher von Kompromiss und Konsens geprägt ist.