Herausgegeben von
Nadja Braun Binder | Lars P. Feld | Peter M. Huber
Klaus Poier | Fabian Wittreck

Jahrbuch für direkte Demokratie 2019

Nomos

Herausgegeben von

Prof. Dr. Nadja Braun Binder, MBA, Professorin für Öffentliches Recht an der Universität Basel *(Schriftleitung)*

Prof. Dr. Lars P. Feld, Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik und Ordnungsökonomik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau und Direktor des Walter Eucken Instituts

Prof. Dr. Peter M. Huber, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie, Ludwig-Maximilians-Universität München

Prof. Dr. Klaus Poier, Universitätsprofessor für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft an der Karl-Franzens-Universität Graz

Prof. Dr. Fabian Wittreck, Professur für Öffentliches Recht, Rechtsphilosophie und Rechtssoziologie an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster

Nadja Braun Binder | Lars P. Feld | Peter M. Huber
Klaus Poier | Fabian Wittreck

Jahrbuch für direkte Demokratie 2019

Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

ISBN 978-3-8487-7726-6 (Print)

ISBN 978-3-7489-2122-6 (ePDF)

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Direkte Demokratie in Liechtenstein – Instrumente und Praxis

Wilfried Marxer

A. Einleitung[1]

Als kleines Nachbarland der Schweiz und Österreichs ist das Fürstentum Liechtenstein durch mancherlei geschichtliche, wirtschaftliche, kulturelle und rechtliche Beziehungen mit seinen Nachbarn verbunden. Trotz vieler Einflüsse dieser beiden Staaten weist der Klein(st)staat Liechtenstein manche Besonderheiten auf. Unschwer von aussen erkenn- und wahrnehmbar ist die besondere Staatsform, die als Mischform zwischen Monarchie und Demokratie oder als eine dualistische Verfassungskonstruktion charakterisiert wird.[2] Dies ist programmatisch niedergelegt in Artikel 2 der Verfassung: „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."[3]

Von aussen weniger stark wahrgenommen werden die direkten Mitspracherechte des Volkes in Liechtenstein. Wenn die einschlägigen globalen Übersichten über direktdemokratische Verfahren und deren Anwendung konsultiert werden, stellt man jedoch fest, dass Liechtenstein weit oben im

1 Alle in diesem Beitrag angegebenen Internetquellen wurden zuletzt am 8.6.2020 aufgerufen.

2 Riklin, Alois (1987): Liechtensteins politische Ordnung als Mischverfassung. Festvortrag. In: Liechtensteinische Akademische Gesellschaft (Hg.): Eröffnung des Liechtenstein-Instituts. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Kleine Schriften, 11), S. 20–37; Batliner, Gerard (Hg.) (1994): Die liechtensteinische Verfassung von 1921. Elemente der staatlichen Organisation. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 21).

3 Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5.10.1921 (in Folge: LV) (LGBl. 1921.015; www.gesetze.li).

Ranking der direkten Demokratie anzutreffen ist, nicht nur die rechtlichen Regelungen, sondern auch die Anwendungshäufigkeit betreffend.[4]

Dieser Beitrag geht zunächst auf die Entwicklung der direktdemokratischen Rechte auf nationaler Ebene – unter Ausklammerung der direkten Volksbeteiligung auf kommunaler Ebene (Gemeinden) – ein. Anschliessend werden die Besonderheiten der direktdemokratischen Instrumente und Verfahren in Liechtenstein beleuchtet. Ein weiteres Kapitel widmet sich den Herausforderungen und Einflüssen der Corona-Pandemie 2020 auf die direkte Demokratie in Liechtenstein. Mit einem Fazit schliesst dieser Beitrag.

B. Entwicklung der direktdemokratischen Rechte

Die direktdemokratischen Rechte auf nationaler Ebene wurden im Zuge der Demokratisierung des politischen Systems Liechtensteins mit der Verfassung von 1921 eingeführt.[5] Die Hürden für direktdemokratische Beteiligungen sind dabei bis in die Gegenwart tendenziell gesunken, sowohl die finanziellen Schwellenwerte wie auch das Unterschriftenquorum betreffend,[6]

---

4 Das Centre of Direct Democracy listet für Liechtenstein 110 nationale Volksabstimmungen auf (www.cd2.ch). Das sind zwar deutlich weniger als in der Schweiz (647), aber mehr als in anderen europäischen Staaten mit relativ hoher Frequenz an nationalen Volksabstimmungen, so Italien (83), Irland (42), San Marino (29), Slowenien (25), Dänemark (23) oder Litauen (23). Die hohe Zahl an Volksabstimmungen in Liechtenstein wird auch in verschiedenen akademischen Studien attestiert, etwa: Altman, David (2011): Direct democracy worldwide. Cambridge, New York: Cambridge University Press, S. 75; Qvortrup, Matt (2014): Referendums in Western Europe. In: Matt Qvortrup (Hg.): Referendums around the world: The continued growth of direct democracy. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 43–64, hier: S. 45.

5 Zur Entwicklung und Praxis der direkten Demokratie in Liechtenstein siehe insbesondere: Marxer, Wilfried (2018): Direkte Demokratie in Liechtenstein. Entwicklung, Regelungen, Praxis. Bendern: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 60); Geisselmann, Christian (2017): Direkte Demokratie in der liechtensteinischen Landesverfassung und im österreichischen Bundes-Verfassungsgesetz. Eine rechtsvergleichende Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung empirischer Erfahrungswerte. Dissertation Private Universität im Fürstentum Liechtenstein. Bregenz; einzelne Abstimmungsanalysen und Umfragen zu Volksabstimmungen online zugänglich unter: www.liechtenstein-institut.li.

6 Bei der Einführung der Verfassung 1921 war bezogen auf den Staatshaushalt ein Referendum beispielsweise nur bei einer einmaligen Ausgabe in der Höhe von damals rund 4 Prozent des Staatshaushalts zulässig, gegenwärtig sind es rund 0,04

und neue Instrumente wurden seitdem eingeführt: 1992 folgte die Einführung des Staatsvertragsreferendums, 2003 im Zuge einer Verfassungsrevision ein weiterer Ausbau des Instrumentariums der direkten Demokratie.

I. Demokratiebewegung Anfang 20. Jahrhundert

Bis zur Verfassung von 1921 lagen die Staatsgeschäfte weitgehend in der Hand des regierenden Fürsten, welcher fernab von Liechtenstein in Wien und auf seinen Ländereien in Böhmen, Mähren, Niederösterreich und weiteren Regionen residierte. Die Herrschaft in Liechtenstein wurde durch fürstliche Beamte – Landvogt oder Landesverweser – ausgeübt. Der Landtag hatte selbst auf Basis der konstitutionellen Verfassung von 1862 noch kaum Befugnisse.[7] Doch rund um den in der Schweiz als Jurist ausgebildeten Abgeordneten Wilhelm Beck formierte sich ab 1914 eine Opposition im Landtag, die mehr demokratische Mitsprache einforderte. Parteien existierten noch nicht und dem 15-köpfigen Landtag gehörten auch drei vom Fürsten ernannte Mitglieder an.[8]

Der Niedergang der österreichischen Monarchie nach dem Ende des Ersten Weltkrieges läutete auch in Liechtenstein eine Zeitenwende ein: Der Zollvertrag mit Österreich sollte durch eine wirtschaftliche Annäherung an die Schweiz ersetzt werden, der Zerfall der in Liechtenstein verwendeten österreichischen Kronenwährung liess es ratsam erscheinen, den Schweizer Franken als Währung zu übernehmen, und innenpolitisch sollten dem Volk mehr Rechte eingeräumt werden.[9] Beck gründete 1918 die erste Partei – die

---

Prozent (Marxer, Direkte Demokratie, Fn. 5, S. 184). Ferner mussten 1921 je nach Instrument rund 22 bis 33 Prozent der Stimmberechtigten ein Referendum oder eine Initiative unterzeichnen, gegenwärtig sind es rund 5 beziehungsweise 7,5 Prozent.

7 Wille, Herbert (2012): Liechtenstein. In: Werner Daum et al. (Hg.): Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel. Bonn: Dietz (2), S. 1077–1112.

8 Quaderer-Vogt, Rupert (1994): Der historische Hintergrund der Verfassungsdiskussion von 1921. In: Gerard Batliner (Hg.): Die liechtensteinische Verfassung von 1921. Elemente der staatlichen Organisation. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 21), S. 105–140.

9 Über die Zeit von 1914 bis 1926 ausführlich: Quaderer-Vogt, Rupert (2014): Bewegte Zeiten. Liechtenstein 1914 bis 1926. 3 Bände. Zürich/Vaduz: Chronos/Verlag des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein.

Christlich-soziale Volkspartei –, konservativere Kreise riefen wenig später die Fortschrittliche Bürgerpartei ins Leben.[10]

II. Verfassung von 1921

Beck zeigte sich weiter als Motor einer Reformbewegung, die schliesslich 1921 in eine neue Verfassung mündete.[11] Wesentliche Neuerungen waren: Volkswahl aller Landtagsabgeordneten (allerdings ohne Stimmrecht der Frauen), Regierung bestehend aus liechtensteinischen Staatsbürgern, Kräftegleichgewicht zwischen Fürst und Volk, nicht zuletzt auch die Einführung direktdemokratischer Rechte, die nach Schweizer Vorbild, insbesondere mit Blick auf die Kantone, ausgestaltet waren.[12] Die eingeführten Instrumente waren die Initiative, das Referendum, die Einberufung oder Abwahl des Landtages sowie das Landtagsbegehren als Volksabstimmung über einen Landtagsbeschluss oder als Konsultativabstimmung auf Anordnung des Landtages.[13] Diese sind bis heute in Kraft, wenngleich der Kreis der Stimmberechtigten, die Unterschriftenquoren, manche Bestimmungen zu den Verfahren und der amtlichen Kommunikation angepasst und geändert wurden. Nachfolgend werden jeweils die aktuell gültigen Regelungen beschrieben.[14]

---

10 Quaderer-Vogt, Rupert (1996): Wege und Umwege zu den Parteigründungen in Liechtenstein. In: Vaterländische Union (Hg.): Die Schlossabmachungen vom September 1920. Vaduz: Vaterländische Union, S. 20–57.

11 Zu den Verhandlungen bis zur Realisierung der neuen Verfassung siehe verschiedene Beiträge in: Vaterländische Union (Hg.) (1996): Die Schlossabmachungen vom September 1920. Vaduz: Vaterländische Union.

12 Quaderer-Vogt, Bewegte Zeiten (Fn. 9); Marxer, Direkte Demokratie (Fn. 5). Siehe auch einschlägige Lemma im Historischen Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online unter: historisches-lexikon.li.

13 Ausgaben der Landesgesetzblätter chronologisch und aktuelles, konsolidiertes Recht auf www.gesetze.li; Kommentierung der einzelnen Artikel der Verfassung im Online-Verfassungskommentar des Liechtenstein-Instituts: verfassung.li.

14 Basierend auf Bestimmungen der Verfassung sind spezifische Regelungen zu direktdemokratischen Rechten und Verfahren, zu Abstimmungen und Wahlen im Gesetz vom 17.7.1973 über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (in Folge: VRG; Volksrechtegesetz; LGBl. 1973.050) niedergelegt. Auf kommunaler Ebene sind zudem Bestimmungen des Gemeindegesetzes vom 20.3.1996 (in Folge: GemG; LGBl. 1996.076) zu beachten.

1. Initiative

Eine Initiative kann entweder mittels landesweiter Unterschriftensammlung (Sammelbegehren) oder mittels einer bestimmten Anzahl von Beschlüssen von Gemeindeversammlungen[15] – das sind Beschlüsse von in einer Gemeinde Stimmberechtigten (Gemeindebegehren) – lanciert werden. Gegenstand einer Initiative können ein neues Gesetz oder eine Gesetzes- oder Verfassungsänderung sein. Der Vorschlag kann als formulierter Entwurf oder als einfache Initiative eingebracht werden.[16]

Eine formulierte Initiative, was bei Initiativen meistens der Fall ist, enthält einen Textvorschlag, der als solcher unverändert in den Rechtsbestand übergehen soll. Am Initiativtext können nach der Anmeldung weder von den Initianten noch von den Behörden Änderungen vorgenommen werden.[17]

Demgegenüber enthält eine einfache Initiative einen nicht-formulierten Gesetzesvorschlag.[18]

Eine Initiativvorlage wird vorgängig von der Regierung geprüft und anschliessend vom Landtag zugelassen oder für ungültig erklärt.[19] Die Regierung prüft formale Vorgaben, etwa die Stimmberechtigung der Initianten oder die Vorgabe, dass Verfassungs- und Gesetzesmaterien nicht vermengt werden dürfen. Der Landtag wiederum entscheidet über die materielle Zulassung, wobei es wesentlich darum geht, dass eine Vorlage nicht der Verfassung oder bestehenden Staatsverträgen widerspricht. Diese Vorprüfung wurde wegen der Mitgliedschaft Liechtensteins im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) ab 1995 formalisiert,[20] während sie vorher situationsbedingt gehandhabt worden war. Die EWR-Mitgliedschaft setzte und setzt nämlich in Liechtenstein einen für Laien unüberschaubaren Rechtsbestand in Kraft, der zwingend direkt anwendbar oder in nationales Recht transferiert werden muss, sodass ein Referendum oder eine Initiative ausgeschlossen werden soll.

---

15 Art. 27 bis 34 GemG.
16 Art. 80 bis 85 VRG.
17 Art. 82 Abs. 2 VRG.
18 Art. 80 Abs. 2 VRG.
19 Art. 70b VRG.
20 Regierung des Fürstentums Liechtenstein (1992): Bericht und Antrag der Regierung zur Abänderung des Volksrechtegesetzes. Vaduz (BuA 1992/48).

Von 1921 bis 2019 gelangten 37 formulierte Initiativen zur Abstimmung, 18 davon betrafen die Verfassung, 19 ein Gesetz. 12 Vorlagen wurden an der Urne angenommen, 25 Vorlagen abgelehnt.[21]

20 Vorlagen betrafen Bürgerrechte und politische Rechte, insbesondere das Wahlrecht; sieben Vorlagen betrafen soziale Rechte wie Krankenversicherung oder Pensionskassen; vier Vorlagen griffen Anliegen der Umwelt oder Raumnutzung auf (Jagd, Fischerei oder Verkehrsplanung), drei Vorlagen hatten einen Wirtschaftsbezug, drei Vorlagen bezogen sich auf Steuern oder Finanzen.

Von 1921 bis 2019 gab es fünf einfache Initiativen, wobei drei ähnlich lautende vom gleichen Initianten im Jahr 1925 stammen. Danach gab es nur noch 2008 eine einfache Initiative zum Gesetz über die Pensionsversicherung für das Staatspersonal, 2016 zu erwerbsabhängigen Krankenkassenprämien. Einfache Initiativen entfalten keine verbindliche Wirkung, falls der Landtag die Initiative ablehnt. Stimmt der Landtag einer einfachen Initiative zu, ist er aufgefordert, die Anregung durch Erlass, Aufhebung oder Abänderung eines Gesetzes oder der Verfassung, unter Vorbehalt des Referendums und der Zustimmung des Landesfürsten, zu erledigen.[22] Der Landtag kann eine einfache Initiative, die er ablehnt, einer Volksbefragung zuführen. Stimmt die Mehrheit im Sinne der Initiative, ist der Landtag verpflichtet, im Sinne des Volksentscheides gesetzgeberisch tätig zu werden, wobei hierüber wieder ein Referendum möglich sein soll.[23] Die bisherigen einfachen Initiativen fanden im Landtag jedoch kein Gehör.

2. Referendum

Mit einem Referendum kann mittels landesweiter Unterschriftensammlung oder aufgrund von gleichlautenden Beschlüssen einer bestimmen Anzahl von Gemeindeversammlungen eine Volksabstimmung über einen Landtagsbeschluss herbeigeführt werden.[24] Zeitnah nach den Landtagssitzungen werden die referendumsfähigen Beschlüsse in amtlichen Kundmachungen

21 Datensatz des Autors.
22 Art. 81 Abs. 3 VRG.
23 Art. 81 Abs. 4 VRG.
24 Art. 66 LV; Art. 75 bis 79 VRG. Siehe auch: Bussjäger, Peter (2016): Art. 66 LV. Zuletzt bearbeitet: 17.2.2017. In: Liechtenstein-Institut (Hg.): Kommentar zur Liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar. Bendern: verfassung.li; ders. ebd.: Art. 66bis LV. Zuletzt bearbeitet: 21.2.2017.

zum Referendum ausgeschrieben. Ein Referendumsbegehren muss eindeutig ausweisen, gegen welchen Landtagsbeschluss sich das Referendum richtet. Es ist zudem nicht zulässig, ein Referendum gegen einen Teil eines Landtagsbeschlusses (Teilreferendum) zu führen.[25]

Zum Referendum ausgeschrieben werden Verfassungs- und Gesetzesbeschlüsse sowie Finanzbeschlüsse ab einer bestimmten Ausgabenhöhe, nämlich aktuell eine neue, einmalige Ausgabe von mindestens 500'000 Schweizer Franken oder eine jährlich wiederkehrende Ausgabe von 250'000 Schweizer Franken.[26] Seit 1992 kann das Volk fakultativ auch über Staatsverträge abstimmen (siehe Staatsvertragsreferendum weiter unten).

Landtagsbeschlüsse werden nur zum Referendum ausgeschrieben, falls sie nicht für dringlich erklärt werden.[27] Als dringlich erklärt werden jeweils die Verabschiedung des Finanzgesetzes, welches das Budget für das kommende Jahr festlegt (der sogenannte Landesvoranschlag), ebenso die Bewilligung von Nachtragskrediten oder die Genehmigung von Kreditüberschreitungen der Regierung. Auch in ausserordentlichen Situationen werden Beschlüsse gelegentlich als dringlich erklärt, so auch während der Corona-Krise 2020 (siehe Kapitel weiter unten). Ferner werden Rechtsakte, die aufgrund internationaler Verpflichtungen ins nationale Recht übernommen werden müssen, nicht zum Referendum ausgeschrieben. In der Regel werden grundsätzlich referendumsfähige Beschlüsse des Landtags jedoch zum Referendum ausgeschrieben.

Das erste Referendum in der Zeit von 1921 bis 2019 wurde 1926 zur Brandschadenversicherung ergriffen.[28] Insgesamt wurde in dieser Zeit 28 Mal ein Referendum ergriffen. Dabei fand die Landtagsvorlage in 12 Fällen Zustimmung, 16 Vorlagen wurden in einer Volksabstimmung abgelehnt.

Der grösste Widerstand richtet sich gegen Finanzbeschlüsse des Landtages: 12 Vorlagen, über die abgestimmt wurde, betrafen Beschlüsse des Landtages mit finanziellen Folgen, meistens Tiefbau- oder Hochbauprojekte. Dabei wurde je die Hälfte der Vorlagen angenommen beziehungsweise abgelehnt. Auch soziale Fragen waren mit acht Vorlagen bei den Referenden zahlreich vertreten – von Versicherungs- und Besoldungsfragen bis hin zum preiswerten Wohnungsbau. Die vier Vorlagen zu bürgerrecht-

25 Marxer, Direkte Demokratie (Fn. 5), S. 185–191.
26 Art. 66 LV.
27 Art. 75 Abs. 1 VRG.
28 Angaben aus dem Datensatz des Autors; siehe auch: Marxer, Direkte Demokratie (Fn. 5).

lichen Fragen zwischen 1930 und 2011 betrafen ein Pressegesetz, ein Waffengesetz, das Rauchverbot in der Gastronomie sowie das Partnerschaftsgesetz. Weitere vier Referenden zwischen 1937 und 2018 betrafen das Verbot von Warenhäusern, eine neue Gewerbeordnung, ein Jagdgesetz und die (2018 abgelehnte) finanzielle Beteiligung an der Durchführung eines City-Sprints im Rahmen der Tour de Ski, eines Mehretappen-Weltcup-Langlaufevents.

3. Einberufung oder Abwahl des Landtags

Mit der Verfassung von 1921 wurde dem Volk auch das Recht eingeräumt, den Landtag einzuberufen oder abzuwählen.[29] Dieses Instrument wurde erst ein Mal, im Jahr 1928, ergriffen. Die erforderlichen Unterschriften wurden erfolgreich gesammelt, es kam jedoch nicht zur Abstimmung, da der Landesfürst den Landtag auflöste und Neuwahlen folgten.[30]

4. Landtagsbegehren

Der Landtag kann von sich aus Beschlüsse, die dem Referendum unterstehen, direkt dem Volk zur Entscheidung vorlegen.[31] Bis 2019 gelangte der Landtag mit insgesamt 37 Vorlagen[32] in Form von Landtagsbegehren vor das Stimmvolk, sechs davon waren Gegenvorschläge des Landtages zu Vorlagen von Volksinitiativen.[33] Mit den Gegenvorschlägen hatte der Landtag wenig Erfolg, da nur der erste Gegenvorschlag 1925 über die Zivilprozessordnung und der letzte Vorschlag von 2005 zum Schwangerschaftsabbruch vom Volk angenommen wurden. Mit den anderen Gegenvorschlägen zur Bautätigkeit, zu Fischereikarten, zum Finanzausgleich mit den Gemeinden und zur Gleichberechtigung von Mann und Frau scheiterte der Landtag mit 5,4 bis 33,2 Prozent Zustimmung sehr deutlich.

Mehr Erfolg hatte der Landtag mit den 31 normalen Landtagsbegehren zwischen 1922 (Steuergesetz) und 2019 (Neubau eines Landesspitals): 18

29 Art. 48 Abs. 2 und 3 LV.
30 Marxer, Direkte Demokratie (Fn. 5), S. 211–215.
31 Art. 66 Abs. 1 LV; Art. 75 Abs. 1 VRG.
32 Marxer, Direkte Demokratie (Fn. 5), S. 193–206; Datensatz des Autors.
33 Das Recht auf einen Gegenvorschlag zu einer Initiative räumt Art. 83 Abs. 3 VRG ein; Marxer, Direkte Demokratie (Fn. 5), S. 199–206.

fanden mehrheitliche Zustimmung, 13 wurden abgelehnt. 17 Vorlagen betrafen einen Gesetzesbeschluss, acht Verfassungsänderungen, vier betrafen Finanzbeschlüsse, zwei Staatsverträge (siehe Abschnitt „Staatsvertragsreferendum" weiter unten).

Finanzielle Dimensionen hatten zwölf Landtagsvorlagen, dabei nicht nur Finanzbeschlüsse, sondern auch Gesetzesbeschlüsse mit finanziellen Folgen, so etwa die erste Vorlage über ein Steuergesetz 1922, welchem bis 1990 weitere Abstimmungen zum Steuergesetz folgten. In die Kategorie mit Schwerpunkt auf der finanziellen Dimension fallen auch Beschlüsse zu Bauvorhaben wie Elektrizitätswerke 1925 und 1947, der Bau eines Entwässerungskanals 1930, der Bau einer Ortsumfahrungsstrasse 1976 und der Neubau des Landesspitals 2019.

Elf Landtagsbegehren betrafen Bürgerrechte oder politische Rechte, wobei es meistens um Wahlrechtsfragen ging. Die erste diesbezügliche Abstimmung fand 1945 über die Mandatszahl des Landtages statt, die letzte 2000 über das Staatsbürgerschaftsgesetz.[34]

Zwischen 1962 und 2002 standen noch ein Jagdgesetz, ein Gesetz zur Berglandsanierung und ein Raumplanungsgesetz aufgrund eines Landtagsbegehrens zur Abstimmung, ferner in der Kategorie der sozialen Rechte zwischen 1931 und 1988 drei Abstimmungen über die Arbeitslosenversicherung, die Alters- und Hinterlassenenversicherung und die Pensionsversicherung.

5. Konsultativabstimmung

Gemäss Verfassung ist der Landtag befugt, über die Aufnahme einzelner Grundsätze in ein zu erlassendes Gesetz eine Volksabstimmung zu veranlassen. Im Volksrechtegesetz wird hierfür der Begriff einer Volksbefragung verwendet.[35] Eine solche Konsultativabstimmung entfaltet für den Landtag keine verbindliche Wirkung.

Die ersten Abstimmungen, die der Kategorie der Konsultativabstimmungen zugeordnet werden können, fanden noch vor Inkrafttreten der Verfassung von 1921 statt. 1919 wurde über eine Erhöhung der Zahl der Landtagsabgeordneten und die Herabsetzung des Wahlalters abgestimmt, wobei

34 Zum Landtagsbegehren zur doppelten Staatsbürgerschaft, welches am 30.8.2020 zur Abstimmung gelangte, siehe weiter unten (Ergebnis erst nach Redaktionsschluss dieses Beitrages bekannt).

35 Art. 66 Abs. 3 LV; Art. 79 VRG.

beide Vorschläge nur 45,2 Prozent Zustimmung fanden.[36] Im März 1921 wurden die wahlberechtigten Männer an die Urne gerufen, um über den Verbleib des provisorischen Regierungschefs Josef Peer abzustimmen: 61,7 Prozent votierten dafür.

1932 wurde eine Konsultativabstimmung über eine Abänderung des Wahlrechts durchgeführt. Danach folgte nur noch 1968 eine Konsultativabstimmung in Kooperation mit den Gemeinden. Die Frage war, ob das Stimm- und Wahlrecht für Frauen eingeführt werden soll. Interessanterweise wurden dabei auch die Frauen gefragt und die Stimmzettel der Männer und Frauen separat ausgezählt. Ergebnis: Die Frauen votierten mit 50,5 Prozent knapp für die Einführung, bei den Männern stimmten nur 39,8 Prozent dafür. Nach zwei weiteren Volksabstimmungen 1971 und 1973, bei denen die Männer das Frauenstimmrecht ablehnten, dauerte es bis 1984, ehe das Frauenstimmrecht auf Landesebene eingeführt wurde: 51,3 Prozent der männlichen Abstimmungsteilnehmer stimmten schliesslich dafür.[37]

III. Staatsvertragsreferendum 1992

Der Beitritt Liechtensteins zum Europarat 1978, die Mitgliedschaft in der Uno 1990 und alle anderen mehr oder weniger wichtigen Staatsverträge, darunter auch Kooperationsvereinbarungen mit Nachbarstaaten, konnten bis 1992 nicht vor das Volk gebracht werden.[38] Ein diesbezüglicher Versuch der Freien Liste, mittels Volksinitiative das Staatsvertragsreferendum für besonders bedeutende Staatsverträge einzuführen, scheiterte 1989 an der Urne mit 43,2 Prozent Ja-Stimmen. Die sich anbahnende Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) rief jedoch Anfang der 1990er Jahre das Gewerbe auf den Plan: Die Gewerbe- und Wirtschaftskammer lancierte eine Initiative, die ein Mitspracherecht des Volks bei allen Staatsverträgen vorsah. In der Abstimmung vom März 1992 wurde das Staatsvertragsreferendum mit einer Zustimmung von 71,4 Prozent klar angenommen.

---

36 Datensatz des Autors; siehe auch Marxer, Direkte Demokratie (Fn. 5), S. 207–210.

37 Zur Geschichte des Frauenstimmrechts siehe: Marxer, Veronika (1994): Zur Einführung des Frauenstimmrechts in Liechtenstein. Ein Sittengemälde. In: Inventur. Zur Situation der Frauen in Liechtenstein, S. 169–210; Zeitzeugenberichte in: Banzer, Roman; Quaderer, Hansjörg; Sommer, Roy (Hg.) (2017): Demokratische Momente. Zürich: Limmat Verlag (Liechtenstein erzählen, 1), S. 23–116.

38 Marxer, Direkte Demokratie (Fn. 5), S. 98–100 und S. 388.

In der Folge wurden tatsächlich Volksabstimmungen über die EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins durchgeführt. In der ersten Abstimmung vom Dezember 1992 wurde die Mitgliedschaft von 55,8 Prozent begrüsst. Wegen der fast gleichzeitigen Ablehnung der EWR-Mitgliedschaft in der Schweizer Volksabstimmung und aufgrund der dadurch bedingten Zugehörigkeit Liechtensteins zu zwei Wirtschaftsräumen – Zollvertrag mit der Schweiz und beabsichtigte EWR-Mitgliedschaft – mussten Nachverhandlungen geführt werden, sodass es 1995 neuerlich zu einer EWR-Volksabstimmung kam: 55,9 Prozent stimmten der Mitgliedschaft auch diesmal zu. Bei beiden EWR-Abstimmungen war kein Referendum notwendig, da der Landtag von sich aus die Vorlage dem Volk zur Abstimmung vorlegte.
Im Jahr 2000 kam es das bisher einzige Mal zu einem Referendum mittels Unterschriftensammlung gegen einen Staatsvertrag.[39] Es handelte sich um einen Vertrag zwischen der Schweiz und Liechtenstein betreffend eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (LSVA), gegen den sich das heimische Transportgewerbe wehrte. Dem Vertrag wurde an der Urne allerdings mit 71,0 Prozent zugestimmt.

IV. Verfassungsrevision 2003

Die erwähnte EWR-Abstimmung von 1992 generierte vorab ein massives politisches Zerwürfnis, das als „Staatskrise" in die Geschichte einging.[40] Ursache war ein Streit über den Abstimmungstermin: Während Regierung und Landtag die Abstimmung zwei Wochen nach der Schweizer EWR-Abstimmung anberaumen wollten, insistierte der Fürst auf einen Termin vor dem Schweizer Urnengang, da Liechtenstein unabhängig von der Schweiz und einer allfälligen Ablehnung der EWR-Mitgliedschaft in der Schweiz die EWR-Mitgliedschaft anstreben sollte.[41] Der Kompetenzkonflikt führte zu jahrelangen Diskussionen und zahlreichen Vorschlägen zur Änderung

39 Datensatz des Autors.

40 Siehe: Quaderer, Roger (1993): Die Staatskrise vom 28. Oktober 1992 im Fürstentum Liechtenstein aus verfassungsrechtlicher Sicht. Diplomarbeit Universität Innsbruck. Schaan/Innsbruck; Merki, Christoph Maria (2015): Liechtensteins Verfassung, 1992–2003. Ein Quellen- und Lesebuch. Vaduz/Zürich: Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein; Chronos, S. 56–63.

41 Zu den Auseinandersetzungen und der Chronologie siehe: Marcinkowski, Frank; Marxer, Wilfried (2011): Politische Kommunikation und Volksentscheid. Eine Fallstudie zur Verfassungsreform in Liechtenstein. Baden-Baden: Nomos (Politische Kommunikation und demokratische Öffentlichkeit, 2), S. 101–118; Merki, Liechtensteins Verfassung (Fn. 40), S. 43–154.

der Verfassung von Kommissionen des Landtages, mehreren Vorschlägen des Fürsten und zahlreichen Expertengutachten. Als der Fürst erkennen musste, dass sein Revisionsvorschlag nicht die erforderliche qualifizierte Mehrheit von drei Vierteln[42] im Landtag erreichen würde, beschritten der Fürst und der Erbprinz im August 2002 den Weg einer Volksinitiative. Eine Gegeninitiative „Für Verfassungsfrieden" formierte sich ebenfalls.[43]

Beide Initiativen wurden für zulässig erklärt und gelangten gleichzeitig im März 2003 zur Abstimmung. Während die Gegeninitiative mit 16,6 Prozent Zustimmung klar scheiterte, wurde die Vorlag des Fürstenhauses mit 64,3 Prozent Ja-Stimmen angenommen.[44] Die Verfassungsrevision enthielt auch mehrere Bestimmungen, die die direktdemokratischen Volksrechte betreffen und nachstehend aufgeführt sind.

1. Volkswahl von Richtern

Bei der Wahl von Richtern macht seit der Revision von 2003 zunächst ein Gremium einen Vorschlag, über den im Landtag abgestimmt wird, worauf die Ernennung durch den Landesfürsten erfolgt.[45] Dem Gremium gehören je ein Vertreter der im Landtag vertretenen Wählergruppen an, das für Justiz zuständige Regierungsmitglied sowie der Fürst und von ihm ernannte Mitglieder in gleicher Zahl, wie der Landtag Mitglieder im Gremium aufweist. Der Landesfürst hat den Vorsitz und den Stichentscheid. Wählt der Landtag den vom Gremium vorgeschlagenen Kandidaten, wird er vom Fürsten zum Richter ernannt. Lehnt der Landtag den Vorschlag ab und kann binnen vier Wochen keine Einigung über einen neuen Kandidaten erzielt werden, muss der Landtag einen Gegenkandidaten vorschlagen und eine Volksabstimmung anberaumen.

Der Landesfürst ernennt den Kandidaten zum Richter, der in der Abstimmung mehr Stimmen bekommen hat. Vor der Abstimmung können auch die Stimmberechtigten nach den Vorgaben einer Initiative Kandidaten nominieren. Falls mehr als zwei Kandidaturen vorliegen, können die Stimm-

42 Art. 112 LV.
43 Merki, Liechtensteins Verfassung (Fn. 40), S. 155–171.
44 Datensatz des Autors; siehe auch Abstimmungsresultate seit 2002 in: www.abstimmung.li.
45 Art. 96 LV.

berechtigten zwei Stimmen an die von ihnen bevorzugten Kandidaten verteilen. Die beiden Kandidaten mit den meisten Stimmen gelangen in einen zweiten Wahlgang 14 Tage nach der ersten Abstimmung.

Bislang ist es noch nicht zu einer Volkswahl von Richtern gekommen.[46] Fand ein Richtervorschlag im Landtag nicht die erforderliche Mehrheit, schlug das Richterauswahlgremium jeweils eine andere Person für das Richteramt vor, die im Landtag die notwendige Unterstützung erhielt.

2. Misstrauensantrag gegen den Fürsten

1'500 Landesbürgern steht das Recht zu, gegen den Fürsten einen begründeten Misstrauensantrag einzubringen.[47] Dieser Antrag muss vom Landtag in der nächsten Sitzung behandelt werden, der Landtag hat eine Empfehlung abzugeben und eine Volksabstimmung anzuordnen. Findet sich eine Mehrheit in der Abstimmung, wird der Antrag innerhalb des Fürstenhauses gemäss Hausgesetz[48] behandelt und die Entscheidung dem Landtag innerhalb von sechs Monaten bekannt gegeben.

3. Monarchieabschaffung

Mit der Unterschrift von 1'500 Landesbürgern kann eine Initiative auf Abschaffung der Monarchie eingebracht werden.[49] Falls die Initiative in der Volksabstimmung eine Mehrheit findet, ist der Landtag verpflichtet, einen Verfassungsentwurf auf republikanischer Grundlage auszuarbeiten und frühestens ein Jahr, spätestens zwei Jahre nach der ersten Abstimmung dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten. Auch der Landesfürst kann einen neuen Verfassungsentwurf vorlegen, wobei dieser nicht republikanisch ausgestaltet sein muss.

Falls nur der Landtagsentwurf vorliegt, wird in der Volksabstimmung entschieden, ob die neue Verfassung eingeführt werden soll. Dies bedingt

---

46 Stand: Juni 2020.

47 Art. 13ter LV. Siehe auch: Bussjäger, Peter (2016): Art. 13ter. Stand: 31.8.2015. In: Liechtenstein-Institut (Hg.): Kommentar zur Liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar. Bendern: verfassung.li.

48 Hausgesetz des Fürstlichen Hauses Liechtenstein vom 26.10.1993 (LGBl. 1993.100).

49 Art. 113 LV.

die absolute Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen. Liegen zwei Entwürfe vor, können die Stimmberechtigten im ersten Abstimmungsgang je eine Stimme an die beiden von ihnen bevorzugten Varianten vergeben. Die beiden Vorlagen mit den meisten Stimmen gelangen 14 Tage später in eine zweite Abstimmung, wobei jene Vorlage angenommen oder bestätigt ist, die die absolute Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen erhält.

Bis dato ist es zu keinem Versuch zur Monarchieabschaffung gekommen.[50]

4. Sezessionsrecht der Gemeinden

Seit der Verfassungsrevision von 2003 steht den einzelnen Gemeinden das Recht zu, aus dem Staatsverband auszutreten.[51] Über die Einleitung des Verfahrens entscheidet die Mehrheit der in der betreffenden Gemeinde ansässigen Wahlberechtigten. Falls eine staatsvertragliche Regelung notwendig ist, erfolgt in der Gemeinde eine zweite Abstimmung. Da die Regelung des Austritts gemäss Verfassungsbestimmung durch Gesetz oder einen Staatsvertrag erfolgt, sind auch die Landesbehörden in das Verfahren involviert.

Bislang wurde diese Verfassungsbestimmung nicht aktiviert.[52]

C. Besonderheiten und Verfahren

In den folgenden Abschnitten werden gemeinsame und unterschiedliche Merkmale, Besonderheiten, Verfahrensfragen und Detailregelungen zu den einzelnen Instrumenten schlaglichtartig beleuchtet.

I. Von der Anmeldung bis zur Einreichung

1. Zulässigkeit eines Begehrens

Ein Referendum kann gegen einen Beschluss des Landtages, so wie er in der amtlichen Kundmachung zum Referendum ausgeschrieben ist, ergriffen

50 Stand: Juni 2020.
51 Art. 4 Abs. 2 LV.
52 Stand: Juni 2020.

werden. Ein Teilreferendum ist nicht zulässig.[53] Eine Anmeldung ist nicht erforderlich.

Eine Initiative hingegen muss vor der Unterschriftensammlung angemeldet werden.[54] Sie wird nach formalen und materiellen Kriterien geprüft und – falls zugelassen – amtlich per Kundmachung ausgeschrieben.[55] Erst danach kann die Unterschriftensammlung beginnen. Prüfkriterien sind beispielsweise die Legitimation der Initianten, die Eindeutigkeit des Begehrens und Einheit der Materie, die Beschränkung auf Verfassungs- oder Gesetzesebene sowie die Vereinbarkeit mit der Verfassung und bestehenden Staatsverträgen.[56]

2. Berechtigung

Die Nutzung direktdemokratischer Rechte ist den Stimmberechtigten vorbehalten. Dies sind Männer und Frauen mit liechtensteinischer Staatsbürgerschaft ab 18 Jahren mit ordentlichem Wohnsitz in Liechtenstein, die nicht im Stimm- und Wahlrecht eingestellt sind.[57] Ausländische Staatsangehörige wie auch liechtensteinische Staatsangehörige im Ausland haben kein Stimmrecht.

Das Stimm- und Wahlrecht legitimiert zur Unterschrift unter ein Referendum oder eine Initiative wie auch zur Teilnahme an einer Volksabstimmung.

---

53 Marxer, Direkte Demokratie (Fn. 5), S. 185–191.

54 Art. 80 Abs. 4 lit a) VRG.

55 Art. 70b, 71 VRG. Eine weitere Differenzierung kann nach formellen, formalen und materiellen Kriterien vorgenommen werden; siehe Ehrenzeller, Bernhard; Brägger, Rafael (2012): Politische Rechte. In: Andreas Kley und Klaus Vallender (Hg.): Grundrechtspraxis in Liechtenstein. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 52), S. 652, Rz. 27 ff.; auch: Wille, Herbert (2015): Die liechtensteinische Staatsordnung. Verfassungsrechtliche Grundlagen und oberste Organe. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 57), S. 415-425.

56 Ausführlich: Marxer, Direkte Demokratie (Fn. 5), S. 120–146.

57 Art. 29 Abs. 2 LV.

3. Bedeckungsvorschlag

Initiativen, die einmalige neue Ausgaben von 500'000 Schweizer Franken oder jährlich wiederkehrende Ausgaben von 250'000 Schweizer Franken nach sich ziehen, müssen mit einem Bedeckungsvorschlag versehen werden,[58] das heisst, dass dargelegt werden muss, wie die betreffende Ausgabe finanziert werden soll. Dieser Vorschlag muss gegebenenfalls bereits bei der Anmeldung der Initiative vorliegen, selbst wenn der Staatsgerichtshof (Verfassungsgericht; StGH) hierzu auch schon eine andere Haltung eingenommen hat.[59]

4. Sammelbegehren und Gemeindebegehren

Ein Referendum oder eine Initiative kann mittels Sammelbegehren (landesweite Unterschriftensammlung) oder Gemeindebegehren (übereinstimmende Beschlüsse von Gemeindeversammlungen) durchgeführt werden.

Bei Gemeindebegehren muss in drei oder vier Gemeinden ein Gemeindeversammlungsbeschluss herbeigeführt werden. Dies beginnt mit einer Initiative auf Gemeindeebene, wobei ein Sechstel der dortigen Stimmberechtigten unterzeichnen muss.[60] Sodann wird eine Gemeindeabstimmung (Beschluss der Gemeindeversammlung) durchgeführt. Wenn drei oder vier Gemeindeversammlungen zustimmen, kann dies die landesweit bei einem Sammelbegehren erforderlichen 1'000 oder 1'500 Unterschriften ersetzen.

Dieses Verfahren ist in der Praxis komplizierter als eine landesweite Unterschriftensammlung. Als Gemeindeversammlungsbeschlüsse noch bei physischer Anwesenheit der Stimmberechtigten durchgeführt wurden, waren spontane Anträge möglich und daher ein Gemeindebegehren leichter zu realisieren.[61] Die beiden bisherigen Gemeindebegehren datieren aus den Jahren 1930 (ein Referendum, welches aber nicht zur Abstimmung kam, da

---

58 Art. 64 Abs. 3 LV; Art. 80 Abs. 3 VRG. Zu Art. 64 LV siehe auch: Bussjäger, Peter (2016): Art. 64 LV. Zuletzt bearbeitet: 10.2.2017. In: Liechtenstein-Institut (Hg.): Kommentar zur Liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar. Bendern: verfassung.li.

59 Wille, Staatsordnung (Fn. 55), S. 419 f.; Marxer, Direkte Demokratie (Fn. 5), S. 132–139. Der StGH erwähnte am Rande eines Urteils zur Zulässigkeit der Klimaschutzinitiative im Jahr 2004, dass ein Bedeckungsvorschlag erst beim Einreichen der gültigen Unterschriften, nicht bereits bei der Anmeldung erforderlich sei (StGH 2004/70 vom 9.5.2005).

60 Initiativrecht auf Gemeindeebene gemäss Art. 42 GemG.

61 Marxer, Direkte Demokratie (Fn. 5), S. 262–273 und S. 338–339.

das Vorhaben in der fraglichen Form ohnehin fallen gelassen wurde) und 1937, als es zu einem Gemeindebegehren als Referendum gegen einen Landtagsbeschluss zum Verbot von Warenhäusern ging. Der Landtagsbeschluss wurde an der Urne allerdings mit 59,1 Prozent der Stimmen bestätigt.[62] Ein Gemeindebegehren könnte auch gegenwärtig relativ einfach zustande kommen, wenn Vorsteher und Gemeinderäte eine Gemeindeversammlung einberufen würden, d.h. eine Gemeindeabstimmung zu einem Referendums- oder Initiativbegehren anordnen würden.[63] In diesem Falle wäre eine Unterschriftensammlung nicht notwendig. Dieser Weg wurde bis dato jedoch nicht beschritten.

5. Unterschriftenquoren beziehungsweise Anzahl Gemeindeversammlungsbeschlüsse

Für ein Referendum gegen einen Gesetzes- oder Finanzbeschluss des Landtages, eine Gesetzesinitiative, die Einberufung des Landtages und Vorschläge für Richter bei einer allfälligen Volkswahl von Richtern sind 1'000 Unterschriften (bei einer Gesamtzahl von rund 20'000 Stimmberechtigten) oder die Beschlüsse von drei Gemeindeversammlungen erforderlich.[64]

Für ein Referendum gegen einen Verfassungsbeschluss oder Staatsvertragsbeschluss des Landtages, eine Verfassungsinitiative oder eine Abstimmung über die Auflösung des Landtages sind 1'500 Unterschriften oder Beschlüsse von vier Gemeindeversammlungen erforderlich.[65]

Das Misstrauen gegen den Landesfürsten und die Einleitung des Verfahrens zur Abschaffung der Monarchie erfordern jeweils 1'500 Unterschriften. Hierzu besteht die Möglichkeit eines Gemeindebegehrens nicht.[66]

Vorschläge für Richter bei einer allfälligen Volkswahl der Richter benötigen 1'000 Unterschriften oder die Beschlüsse von drei Gemeindeversammlungen.[67]

---

62 Datensatz des Autors.

63 Nach Art. 27 Abs. 1 GemG wird eine Gemeindeversammlung über Beschluss des Gemeinderates vom Gemeindevorsteher einberufen oder kann von einem Sechstel der Stimmberechtigten initiiert werden; siehe auch Bussjäger, Art. 64 (Fn. 58), Rz. 77.

64 Art. 48, 64 und 66 LV; Art. 75, 80, 86a, 87 VRG.

65 Art. 48, 64 und 66 LV; Art. 75, 75a, 85, 86 VRG.

66 Art. 13ter und Art. 113 LV.

67 Art. 86a Abs. 1 VRG.

6. Unterschriftensammlung

Die Unterschriftensammlung ist an keinen Ort gebunden.[68] Die Unterzeichnenden müssen für die Behörden identifizierbar sein und ihre Unterstützung mit der Unterschrift bestätigen. Für jede Gemeinde sind separate Sammelbogen zu verwenden und nur die Stimmberechtigten der betreffenden Gemeinde dürfen ihre Unterschrift leisten.[69] Vor der Einreichung der Unterschriften müssen sie bei den Gemeinden beglaubigt werden. Nicht im Stimmregister der Gemeinde eingetragene Unterzeichnende werden gestrichen, ebenfalls doppelte oder mehrfache Unterschriften. Entscheidend ist die Gesamtzahl der beglaubigten, also gültigen Unterschriften landesweit, um die Schwelle von 1'000 oder 1'500 Unterschriften zu erreichen.[70]

Elektronisches Unterschriftensammeln ist nicht zulässig.

7. Rückzug von Initiativen

Ein Rückzug einer Initiative ist bis zu dem Zeitpunkt zulässig, an dem die Regierung einen Abstimmungstermin festgesetzt hat, im Falle einer einfachen Initiative bis zum Zustimmungsbeschluss des Landtages.[71] Voraussetzung ist allerdings, dass eine Initiative eine Rückzugsklausel enthält und dass der Beschluss von allen Mitgliedern des Initiativkomitees einstimmig gefasst wird.[72]

---

68 Unterschriften können privat, auf der Strasse, in Lokalen etc. gesammelt werden. Initianten schicken manchmal auch Unterschriftenbogen in alle Haushalte mit der Bitte, sie zu retournieren, oder Unterschriftenbogen können von der Homepage eines Initiativkomitees heruntergeladen werden und unterzeichnet retourniert werden.

69 Art. 71 VRG.

70 Bei der letzten Abstimmung am 24.11.2019 waren landesweit 20'243 Personen stimmberechtigt. 1'000 Unterschriften entspricht daher rund 5 Prozent der Stimmberechtigten, 1'500 Unterzeichnende entspricht rund 7,5 Prozent der Stimmberechtigten.

71 Art. 82b Abs. 2 VRG.

72 Art. 82b Abs. 1 VRG.

II. Volksabstimmung

1. Fristen

Die Fristen für das Einreichen von Begehren wie auch die Fristen, innerhalb derer Volksabstimmungen durchzuführen sind, sind im Vergleich zur Schweiz sehr eng und klar geregelt.

Ein Referendumsbegehren (Gesetz, Verfassung, Finanzen, Staatsvertrag) muss innerhalb von 30 Tagen ab Kundmachung mit den beglaubigten Unterschriften eingereicht werden.[73] Bei einer Initiative beträgt die Frist sechs Wochen ab der amtlichen Kundmachung.[74]

Bei einem Referendum, einem Landtagsbegehren oder einem Begehren zur Abberufung des Landtages hat die Regierung sodann innerhalb von 14 Tagen eine Volksabstimmung anzuordnen, die innerhalb von drei Monaten durchzuführen ist.[75] Ohne dass dies rechtlich klar geregelt ist, ist auch im Falle von Initiativen davon auszugehen, dass nach der Behandlung der erfolgreich eingereichten Initiative im Landtag die Volksabstimmung innerhalb von drei Monaten zu erfolgen hat. Jedenfalls schreibt das Gesetz vor, dass der Landtag ungesäumt beschliessen muss, ob er dem Initiativentwurf zustimmt oder nicht. Im Falle einer Ablehnung hat er die Regierung mit der Durchführung einer Volksabstimmung zu beauftragen.[76] Es ist nicht davon auszugehen, dass die Regierung in der Festlegung des Abstimmungstermines freie Hand hat, sondern sie muss sich an der Frist von drei Monaten orientieren, wie es für andere Verfahren gilt.[77]

Bei einer allfälligen Volkswahl von Richtern müssen Vorschläge aus dem Volk innerhalb von 14 Tagen nach der amtlichen Kundmachung des Abstimmungstermins eingereicht werden. Die Volkswahl hat spätestens vier Monate nach der amtlichen Kundmachung zu erfolgen.[78]

Fristen bei einem Misstrauensantrag und der Monarchieabschaffung wurden in den betreffenden Abschnitten bereits erwähnt.

---

73 Art. 66, 66bis LV. Siehe auch: Bussjäger, Art. 66 (Fn. 24); ders.: Art. 66bis LV. Zuletzt bearbeitet: 21.2.2017.

74 Art. 70 Abs. 1 lit b) VRG.

75 Art. 72 Abs. 1 VRG.

76 Art. 82 VRG.

77 Anderer Meinung war die Regierung in einer Stellungnahme zuhanden des Landtages betreffend die Verschiebung eines Abstimmungstermines aufgrund der Corona-Pandemie (siehe Kapitel zum Thema Corona weiter unten).

78 Art. 86a Abs. 2 VRG.

2. Abstimmungsformen

Landesweite Volksabstimmungen in der hier betrachteten Periode wurden und werden als Urnenabstimmung durchgeführt. Elektronische Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen ist nach Volksrechtegesetz im Einvernehmen mit interessierten Gemeinden örtlich, zeitlich und sachlich begrenzt versuchsweise erlaubt, aber bisher nicht in die Praxis umgesetzt worden.[79] Der physische Gang an die Urne ist seit der Einführung der generellen Briefwahl für alle im Jahr 2004[80] stark rückläufig. Bei der ersten Volksabstimmung nach Einführung der Briefwahl für alle lag der Anteil der postalisch Abstimmenden bei 61,6 Prozent, bei der Volksabstimmung im November 2019 lag der Anteil bei 96,5 Prozent.[81] In den Wahllokalen herrscht somit kaum Betrieb und die vormals angebotenen Urnenöffnungszeiten am Freitag Abend und Sonntag Vormittag wurden 2012 auf Sonntag Vormittag reduziert.[82]

3. Teilnahmequoren

Bei Volksabstimmungen auf Landesebene bestehen keine Teilnahmequoren. Eine Volksabstimmung ist gültig, wenn sie ordnungsgemäss durchgeführt wurde.

Hingegen besteht auf Gemeindeebene ein Teilnahmequorum, wenn ein Gemeindebegehren (Initiative, Referendum) lanciert werden will. Um eine Gemeindeversammlung herbeizuführen, muss ein Sechstel der Stimmberechtigten einer Gemeinde dies bekunden,[83] und die Gemeindeversammlung ist nur beschlussfähig, wenn mindestens ein Sechstel der Stimmberechtigen anwesend ist (beziehungsweise bei der üblichen Urnen- oder Briefwahl an der Abstimmung teilnimmt). Falls dies nicht der Fall ist, findet eine zweite Abstimmung, diesmal ohne Teilnahmequorum, statt.[84]

---

79 Art. 8b VRG, eingeführt mit dem Gesetz vom 15. September 2004 über die Abänderung des VRG (LGBl. 2004.235).
80 Gesetz vom 15.9.2004 über die Abänderung des VRG (LGBl. 2004.235).
81 Datensatz des Autors.
82 Gesetz vom 19.9.2012 über die Abänderung des VRG (LGBl. 2012.357).
83 Art. 41 Abs. 1 und Art. 42 Abs. 1 GemG.
84 Art. 34 Abs. 1 und Art. 37 GemG.

4. Mehrere Vorlagen zum gleichen Gegenstand

Falls mehrere Vorlagen zum gleichen Gegenstand zur Abstimmungen gelangen – beispielsweise eine Initiativvorlage und ein Gegenvorschlag des Landtages oder zwei sich wechselseitig ausschliessende Initiativvorlagen –, wird nach dem System des doppelten oder mehrfachen Ja abgestimmt: Falls auf dem Stimmzettel mehreren Vorlagen zugestimmt wird, wird in einer Stichfrage erhoben, welcher der verschiedenen Varianten man den Vorzug gibt. Falls mehr als eine Vorlage die absolute Mehrheit der gültig Stimmenden erzielt, wird in einer zweiten Auszählung die Stimme solcher Stimmzettel nur jener Vorlage angerechnet, die in der Stichfrage bevorzugt wird. Es gilt dann diejenige Vorlage als angenommen, die aufgrund dieser modifizierten Zählweise mehr Stimmen auf sich vereinigt.[85]

5. Ermittlung des Abstimmungsergebnisses

Die Volksabstimmung erfolgt gemeindeweise und die Resultate werden für jede Gemeinde separat ausgewiesen, für die Annahme einer Vorlage ist jedoch nicht die Zustimmung der Mehrheit der Gemeinden erforderlich. Entscheidend ist die landesweite Mehrheit an gültig abgegebenen Stimmen.[86] Es zählen nur die eindeutig mit Ja oder Nein abgegebenen Stimmzettel. Leere oder ungültige Stimmzettel werden zwar gezählt, sind aber für das Abstimmungsresultat nicht relevant.

6. Stimmbeteiligung

Die Stimmbeteiligung war traditionell und ist noch weitgehend hoch, seit den 1980er Jahren allerdings je nach wahrgenommener Bedeutung der Abstimmung deutlichen Schwankungen unterworfen.[87] Vor Einführung des Frauenstimmrechts 1984 gab es nur eine Volksabstimmung 1922 mit einer Stimmbeteiligung von weniger als 70 Prozent (66,7 Prozent). 8 der 56 Abstimmungen vor 1984 hatten sogar eine Stimmbeteiligung von mehr als 90 Prozent. Diese fanden zwischen 1922 und 1952 statt. Seit 1984 gab es zwei Abstimmungen mit einer Stimmbeteiligung von weniger als 50 Prozent:

85 Art. 84 Abs. 2 VRG.
86 Art. 66 Abs. 4 LV.
87 Datensatz des Autors.

1992 nahmen nur 36,5 Prozent an der Abstimmung über die Herabsetzung des Wahlalters teil, im Jahr 2000 48,6 Prozent an einer Bürgerrechtsabstimmung. Höhepunkte in neuerer Zeit waren die EWR-Abstimmung 1992 mit 87 Prozent und die Verfassungsabstimmung von 2003 mit 87,7 Prozent. Der Mittelwert bei den Abstimmungen von 1919 bis 1944 betrug 88,4 Prozent, bei den Abstimmungen von 1945 bis 1984 78,7 Prozent, bei den Abstimmungen nach 1984 67,2 Prozent.

Die traditionell hohe Stimmbeteiligung kann unter anderem mit der Wahl- und Abstimmungspflicht erklärt werden. Stimmabstinenz wurde noch in den 1930er und 1940er Jahren mit Bussen geahndet. Die Wahlpflicht ist zwar auch gegenwärtig immer noch gesetzlich verankert,[88] die Nichtteilnahme zieht jedoch keine Konsequenzen nach sich.

7. Verbindlichkeit von Volksentscheiden und Sanktionsrecht des Landesfürsten

Generell gilt, dass für das Inkrafttreten eines Gesetzes die Sanktion des Landesfürsten erforderlich ist.[89] Erfolgt die Sanktion des Landesfürsten nicht innerhalb von sechs Monaten, gilt sie als verweigert.[90] Die Verweigerung der Sanktion hat die Wirkung eines absoluten Vetos, da ein Gesetz damit nicht nur aufgeschoben, sondern endgültig gescheitert ist.[91] Der Gesetzesbegriff schliesst auch Finanzbeschlüsse mit ein,[92] und auch Staatsverträge benötigen die Sanktion des Landesfürsten.[93]

Bei einer einfachen Initiative ist der Landtag nur verpflichtet, sie in Behandlung zu ziehen. Stimmt er jedoch einer Initiative zu oder stimmt das Volk in einer vom Landtag darüber angeordneten Volksabstimmung zu, muss der Landtag im Sinne der Initiative aktiv werden (siehe Abschnitt „Initiative“ weiter oben).

Bei einer erfolgreich eingebrachten formulierten Initiative kann der Landtag der Initiative zustimmen, womit die Vorlage zu einem Landtagsbeschluss mutiert. Der Landtag kann sodann die Vorlage a) für dringlich erklären, sodass kein Referendum dagegen ergriffen werden kann, b) den

88 Art. 3 VRG und Art. 66 Abs. 1 GemG erklären die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen zur Bürgerpflicht.
89 Art. 9 LV.
90 Art. 65 Abs. 1 LV.
91 Zum Sanktionsrecht: Wille, Staatsordnung (Fn. 55), S. 371–383, hier: S. 376.
92 Wille, Staatsordnung (Fn. 55), S. 517 f.
93 Wille, Staatsordnung (Fn. 55), S. 194.

Beschluss zum Referendum ausschreiben lassen, oder c) von sich aus eine Volksabstimmung über die Vorlage anordnen. Falls der Landtag die Initiative ablehnt, folgt indes zwingend eine Volksabstimmung. Der Volksentscheid ist für den Landtag verbindlich, für das Inkrafttreten braucht es aber noch die Sanktion des Landesfürsten.[94]

Wenn im Falle eines Referendums oder Landtagsbegehrens eine Landtagsvorlage mehrheitlich abgelehnt wird, ist sie definitiv abgelehnt. Findet die Vorlage Zustimmung, ist die Sanktion des Landesfürsten für das Inkrafttreten erforderlich.[95]

Vom Landtag angeordnete Konsultativabstimmungen haben keine rechtlich verbindliche Wirkung, allerdings eine politische.

Ein Misstrauensantrag gegen den Landesfürsten hat für das zuständige Gremium innerhalb des Fürstenhauses keine materiell verbindliche Wirkung. Die stimmberechtigten Mitglieder des Fürstenhauses haben aber gemäss Regelungen im Hausgesetz des Fürstenhauses eine Entscheidung zu treffen und diese ist dem Landtag mitzuteilen.[96]

Bei einer Zustimmung des Volkes zur Einleitung des Verfahrens zur Monarchieabschaffung ist der Landtag verpflichtet, innert einer festgelegten Frist eine republikanische Verfassungsvorlage auszuarbeiten. Der Landesfürst kann noch eine eigene Vorlage präsentieren. Am Ende entscheidet das Volk verbindlich, welche Variante gewählt wird. Eine Sanktion durch den Landesfürsten ist im Falle der Abschaffung der Monarchie nicht erforderlich, denn jene Verfassung gilt als angenommen, die die absolute Mehrheit erhält.[97]

Falls es bei der Richterbestellung zu einem Volksentscheid kommt, ist die Entscheidung verbindlich für alle. Der Fürst muss dann die entsprechende Ernennung vornehmen.[98]

---

94 Ausführlich: Marxer, Direkte Demokratie (Fn. 5), S. 118–168.

95 Art. 9, Art. 65 Abs. 1 und Art. 66 Abs. 5 LV; Art. 78 Abs. 1 VRG.

96 Art. 16 des Hausgesetzes. Demzufolge stellt der dreiköpfige Familienrat der Gesamtheit der stimmberechtigten Mitglieder des Fürstenhauses. Die Entscheidung ist dem Landtag zur Kenntnis zu bringen. Falls keine Entscheidung innerhalb von sechs Monaten getroffen wird, gilt der Misstrauensantrag als abgelehnt. Nach Art. 9 des Hausgesetzes sind die männlichen, volljährigen, handlungsfähigen und thronfolgeberechtigten Familienmitglieder stimmberechtigt. Nach Art. 14 und Art. 15 des Hausgesetzes können als disziplinarische Massnahmen gegen den Fürsten die Verwarnung und die Absetzung verhängt werden. Zum Hausgesetz ausführlich: Wille, Staatsordnung (Fn. 55), S. 239–301.

97 Art. 113 Abs. 2 LV.

98 Art. 96 Abs. 2 LV.

Im Falle des Sezessionsrechts der Gemeinden kann zwar die Entscheidung in der betreffenden Gemeinde als verbindlich betrachtet werden. Da aber mitunter noch Gesetze oder Staatsverträge sowie eine Änderung der Verfassung erforderlich sind, sind auch Akteure ausserhalb der Gemeinden involviert und dies bedingt Verhandlungen zwischen allen involvierten Akteuren, sodass eine Gemeinde zwar das verbindliche Recht hat, aus dem Staatsverband auszutreten, aber die Bedingungen nicht einseitig diktieren kann.[99]

8. Beschwerden

Im Verlauf von direktdemokratischen Verfahren bestehen zahlreiche Beschwerdemöglichkeiten, die meist vom StGH zu behandeln sind. Beschwerden in der Vergangenheit haben gezeigt, dass man als Bürger/-in die Legitimation von Initianten in Frage stellen[100] oder eine einseitige staatliche Kommunikation kritisieren kann[101] – wobei dies die vermeintlich unangemessene Parteinahme der Regierung wie auch des Landesfürsten beinhalten kann[102] –, Initianten können sich gegen die Nichtzulassung einer Initiative

99 Art. 4 Abs. 2 LV. Siehe auch: Bussjäger, Peter (2016): Art. 4. Stand: 3.9.2015. In: Liechtenstein-Institut (Hg.): Kommentar zur Liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar. Bendern: verfassung.li. Da bei einer Gemeindesezession eine Verfassungsänderung, die Mitwirkung des Landtages und die Sanktion des Landesfürsten erforderlich sind, folgert Bussjäger: „Erzwingen kann daher die Gemeinde ihren Austritt aus dem Staatsverband in keinem Fall" (ebd., Rz. 71).

100 2003 hatte der StGH aufgrund einer Beschwerde darüber zu entscheiden, ob der Fürst und der Erbprinz zur Anmeldung einer Initiative legitimiert sind. Er kam zum Schluss, dass dies mindestens im Falle des Erbprinzen zutreffe und die Initiativanmeldung daher zuzulassen sei (StGH 2002/73 vom 3.2.2003). Siehe auch: Marxer, Direkte Demokratie (Fn. 5), S. 246.

101 Der StGH verlangte im Urteil zu einer Beschwerde zur Volksabstimmung über die Einführung des Staatsvertragsreferendums 1989 von den Behörden eine faire Informationstätigkeit (StGH 1990/6 vom 2.5.1991). Es ging konkret um die Abstimmungsinformation, welche den Stimmberechtigten gemeinsam mit den Stimmunterlagen zugestellt wird. Diese enthielt damals wie neben der Darstellung des Sachverhalts eine Abstimmungsempfehlung der Regierung, die den Standpunkt des Landtages wiedergab. Seit dem StGH-Urteil von 1991 wird in den Abstimmungsinformationen den Befürwortern und Gegnern einer Vorlage jeweils gleich viel Platz eingeräumt. Der StGH kritisierte auch die einseitige Informationstätigkeit der Regierung bei der EWR-Abstimmung 1992 (StGH 1993/8 vom 21.6.1993). Siehe auch: Marxer, Direkte Demokratie (Fn. 5), S. 319 f.

102 Der StGH urteilte aufgrund einer Abstimmungsbeschwerde zur EWR-Abstimmung 1993, dass eine unverhältnismässige Einflussnahme des Fürsten in einem

wehren[103] oder diesbezügliche Auflagen anzweifeln.[104] Schliesslich ist es wegen der genannten Gründe oder auch anderer potenzieller Gründe auch möglich, ein Abstimmungsresultat in Frage zu stellen und allenfalls eine Wiederholung einer Abstimmung zu beantragen. Zur Annullierung einer Abstimmung ist es allerdings bislang noch nicht gekommen.

Die Rechtsprechung des StGH und dessen gutachterliche Tätigkeit über einen langen Zeitraum und bei relativ wenig zu behandelnden Fällen erscheint nicht konsistent und ist geprägt von einem Methodenpluralismus.[105] Es gibt auch offene Fragen, an welchem Zeitpunkt eine Beschwerde eingebracht werden muss und welcher Personenkreis in welchem Verfahrenszeitpunkt beschwerdeberechtigt ist.[106]

D. Corona-Pandemie und direkte Demokratie

I. Chronologie der Pandemie in Liechtenstein

In nachstehender Chronologie der ersten Pandemiewelle in Liechtenstein werden nur die wichtigsten Beschlüsse und Ereignisse aufgeführt.[107] Das Virus wurde Anfang Dezember 2019 bei Erkrankten in China festgestellt,

---

Abstimmungskampf den freien Willen der Stimmberechtigten nicht unverfälscht zum Ausdruck bringe (StGH 1993/8 vom 23.6.1993), was nach Wille besonders auch für die Ankündigung einer Sanktionsverweigerung (Veto) im Vorfeld von Volksabstimmungen zutrifft: Wille, Staatsordnung (Fn. 55), S. 400.

103 2004 wurde eine Klimaschutzinitiative nicht zugelassen, da sie der Verfassung beziehungsweise der Rangordnung des Rechts widerspreche. Die Beschwerde wurde vom StGH abgewiesen (StGH 2004/70 vom 9.5.2005). 2013 wurde eine Initiative zur Sanierung der staatlichen Pensionskasse nicht zugelassen, da sie unverhältnismässig hohe Rentenkürzungen für das Staatspersonal beinhalte und daher als verfassungswidrig zu betrachten sei. Der StGH unterstützte diese Argumentation nicht, sodass der Landtag in der nächsten Sitzung die Initiative zuliess (StGH 2013/183 vom 28.2.2014). Siehe zu den Fällen auch: Marxer, Direkte Demokratie (Fn. 5), S. 154–157.

104 Der StGH hatte 1964 gutachterlich darüber zu befinden, ob eine Initiative, die in gleicher Angelegenheit Änderungen in der Verfassung und einem Gesetzes vorschlug, zulässig sei (StGH 1964/3 vom 22.10.1964). Da sich die Formulierungen in den Entwürfen für die Verfassungs- und Gesetzesänderung nicht widersprachen, gab der StGH den Initianten grünes Licht.

105 Kley, Andreas (1998): Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 23), S. 83–102.

106 Marxer, Direkte Demokratie (Fn. 5), S. 322–329.

107 Chronologie bis Juni 2020 im Liechtensteiner Volksblatt vom 3.6.2020, S. 4.

am 30. Januar 2020 erklärte die Weltgesundheitsorganisation (WHO) die Epidemie zu einer gesundheitlichen Notlage internationaler Tragweite. Am 11. Februar 2020 setzte die liechtensteinische Regierung einen Krisenstab unter Leitung des Gesundheitsministers ein. Die Massnahmen erfolgten weitgehend im Gleichschritt mit der Schweiz, wozu Liechtenstein aufgrund des Zollvertrages mit der Schweiz und des Epidemiegesetzes massgeblich verpflichtet ist.[108]

Noch bevor eine positiv auf das Virus getestete Person festgestellt wurde, erliess die Regierung am 28. Februar 2020 ein Verbot für Grossveranstaltungen mit mehr als 1'000 Personen. Am 3. März wurde die erste Person positiv getestet und die Regierung empfahl, auch Veranstaltungen mit weniger als 1'000 Personen nicht mehr durchzuführen. Am 13. März wurden Schulen und Kindertagesstätten vorerst bis zu den Osterferien geschlossen, tatsächlich wurde der Präsenzunterricht auf allen Schulstufen aber erst ab dem 8. Juni wieder eingeführt. Ab dem 17. März wurden Lokale geschlossen, ab 19. März sämtliche Veranstaltungen verboten. Am 19. März wurde auch ein Massnahmenpaket zur Unterstützung der Wirtschaft vorgestellt, später folgten weitere Schritte. Am 22. März waren 46 Menschen positiv getestet, Ansammlungen von mehr als fünf Personen wurden verboten. Am 4. April verstarb als einzige Person dieser Pandemiewelle eine hochbetagte Frau. Am 24. April wurde die 82. Person positiv auf das Corona-Virus getestet, die Mehrzahl war bereits wieder gesund. Ab dem 27. April durften Geschäfte unter Einhaltung von Hygiene- und Schutzmassnahmen wieder öffnen, ab dem 15. Mai begann eine weitere Lockerungsphase: Lokale, Sportstätten und Museen durften öffnen und Gottesdienste durften abgehalten werden. Am 6. Juni erfolgte ein weiterer Lockerungsschritt: Öffentliche und private Veranstaltungen mit bis zu 300 Gästen waren erlaubt, die Schutzvorschriften in der Gastronomie reduziert, auch Clubs und Diskotheken durften wieder für bis zu 100 Besucher geöffnet werden. Auch alle anderen Unterhaltungs- und Freizeitbetriebe wie Theater, Casinos, Schwimmbäder, Bergbahnen u.a. durften den Betrieb wieder aufnehmen, Sporttrainings waren ohne Gruppenbeschränkung möglich.

Die folgenden Abschnitte zeigen auf, wie hängige Volksabstimmungen und direktdemokratische Verfahren von der Corona-Pandemie betroffen wurden.

---

108 Schiess Rütimann, Patricia M. (2020): Der Zollvertrag und die Massnahmen zur Bekämpfung des Corona-Virus. Wie Schweizer Recht via Zollanschlussvertrag und Epidemiegesetz in Liechtenstein Anwendung findet. Bendern (Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, 65).

II. Hängige Volksabstimmungen und Corona-Einfluss

Am 30. August 2020 (nach Redaktionsschluss dieses Beitrages) finden zeitgleich drei Volksabstimmungen in Liechtenstein statt. Die Corona-Pandemie hat dabei die gesetzlich vorgeschriebenen Fristen ins Wanken gebracht. An den drei Vorlagen kann beispielhaft aufgezeigt werden, wie sich die Verfahren bei einer Volksinitiative und bei Landtagsbegehren bis zur Terminierung der Volksabstimmung in der Praxis gestalten.

1. Volksinitiative HalbeHalbe

Die Initiative HalbeHalbe[109] beabsichtigt eine Ergänzung von Art. 31 Abs. 2 der Verfassung. Dieser lautet: „Mann und Frau sind gleichberechtigt" und soll den Zusatz erhalten: „Die ausgewogene Vertretung von Frauen und Männern in politischen Gremien wird gefördert." Begründet wurde die Initiative damit, dass trotz rechtlicher Gleichstellung von Mann und Frau noch keine faktische Gleichstellung in den Volksvertretungen erfolgt sei.[110] Der Frauenanteil im Parlament (Landtag) war nach der späten Einführung des Frauenstimmrechts[111] im Jahr 1984 nur zögerlich bis auf maximal 24 Prozent bei den Wahlen 2005 und 2009 gestiegen, 2013 auf 20 Prozent gefallen, bei den Wahlen 2017 aber förmlich abgestürzt auf 12 Prozent (3 von 25 Mandaten).[112] Dies führte zur Gründung des Vereins „Hoi Quote", welcher in den folgenden Monaten und Jahren öffentlichkeitswirksame Aktionen durchführte und auf den Missstand einer ungleichen Vertretung von Frauen und Männern in politischen Gremien aufmerksam machte.[113]

---

109 Informationen des Initiativkomitees auf der Website https://halbehalbe.li/.

110 Initiativkomitee HalbeHalbe: Erläuterungen zur Verfassungsinitiative „HalbeHalbe" (https://halbehalbe.li/assets/files/Initiativtext.pdf).

111 Literaturhinweise siehe Fn 37.

112 Zu den Wahlergebnissen seit 1945 siehe Excel-File des Amtes für Statistik (https://www.llv.li/inhalt/12064/amtsstellen/9-rechtspflege-und-politik); zu den Wahlen seit 2001 auch: www.landtagswahlen.li.

113 Bei der Landtagseröffnung am 30.3.2017 wurden Buttons mit der Aufschrift „Quotenmann" und „Quotenfrau" verteilt, am 5. Juni 2017 wurde die Problematik dem Uno-Menschenrechtsausschuss mitgeteilt, am 12. September 2017 wurde eine Petition eingereicht. Im Juni 2018 wurde ein Schattenbericht im Berichtsverfahren zur Umsetzung der Frauenrechtskonvention (CEDAW) eingereicht. Verschiedene Veranstaltungen und Medienauftritte begleiteten den Prozess. Auch am Frauenstreiktag am 14. Juni 2019 fand vor dem Landtags- und dem Regierungsgebäude

Aus der Tätigkeit des Vereins „Hoi Quote“ entwickelte sich der Plan, die Volksinitiative HalbeHalbe zu lancieren. Am 21. August 2019 wurde die Initiative angekündigt. Für eine Verfassungsinitiative sind 1’500 Unterschriften[114] erforderlich, die binnen sechs Wochen ab amtlicher Kundmachung beigebracht werden müssen.[115] Die Anmeldung der Initiative erfolgte durch ein Komitee, welches sich konsequenterweise aus drei Frauen und drei Männern zusammensetzte.

Nach der Anmeldung am 28. August 2019 erfolgte die Vorprüfung der Initiative durch die Regierung.[116] In ihrem Bericht an den Landtag stellte die Regierung fest, dass das Initiativbegehren mit den bestehenden Staatsverträgen übereinstimmte, die formelle Verfassungsmässigkeit gewahrt war und auch die weiteren rechtlichen Voraussetzungen erfüllt waren, um die Unterschriftensammlung zuzulassen.[117] Der Landtag behandelte die Zulassung des Initiativbegehrens in der Sitzung vom 6. November 2019 und stimmte der Zulassung der Initiative ohne Gegenstimme zu.[118] Die amtliche Kundmachung der Anmeldung des Initiativbegehrens erfolgte am nächsten Tag in den Landeszeitungen.[119] Darin wurde auch die Frist für die Unterschriftensammlung erwähnt, beginnend am 8. November 2019 und endend am 20. Dezember 2019.

Die Initianten reichten fristgerecht 1’863 von den Gemeinden beglaubigte Unterschriften auf insgesamt 624 Unterschriftenbogen bei der Regierung ein.[120] Der diesbezügliche Bericht der Regierung wurde im Landtag am 4. März 2020 behandelt. Der Landtag lehnte die Initiative ab – 8 der 25 Abgeordneten stimmten ihr zu –, sodass zwingend eine Volksabstimmung anzuberaumen war, die von der Regierung innerhalb von 14 Tagen festzulegen ist und innerhalb von drei Monaten hätte stattfinden müssen. Als Ter-

---

eine Kundgebung statt und ein Manifest wurde verabschiedet. Am 21. August 2019 wurde schliesslich die Initiative HalbeHalbe angekündigt (Chronologie auf: https://halbehalbe.li/index.html#timeline1-y).

114 Art. 64 LV.

115 Art. 70 VRG.

116 Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag betreffend die Vorprüfung des angemeldeten Initiativbegehrens „HalbeHalbe“ zur Abänderung der Landesverfassung, BuA 2019/117.

117 Ebd., S. 4.

118 Landtagsprotokoll 2019, S. 2068 (www.landtag.li).

119 Liechtensteiner Volksblatt und Liechtensteiner Vaterland vom 7. November 2019.

120 Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag betreffend das Initiativbegehren „HalbeHalbe“ zur Abänderung der Landesverfassung, BuA 2019/140 vom 20.12.2019.

min wurde der 7. Juni 2020 gewählt, der allerdings wegen der Corona-Pandemie später auf den 30. August 2020 verschoben wurde (siehe Abschnitt weiter unten).

2. Landtagsbegehren zur doppelten Staatsbürgerschaft

Eine zweite im Jahr 2020 durchzuführende Volksabstimmung betrifft den Landtagsbeschluss zur Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft bei Einbürgerungen. Dabei handelt es sich weder um eine Volksinitiative noch um ein Referendum, sondern um ein Landtagsbegehren. Zur Vorgeschichte: Der Landtag überwies am 6. Mai 2015 eine von der Freien Liste eingebrachte Motion[121] zur Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft bei Einbürgerungen mit 16 Stimmen an die Regierung.[122] Diese war somit aufgefordert, dem Landtag eine diesbezügliche Gesetzesvorlage zu unterbreiten.

Die entsprechende Vorlage wurde im Mai 2018 von der Regierung verabschiedet und dem Landtag zugestellt.[123] Darin wurde die Aufhebung der Bestimmung vorgeschlagen, wonach bei Einbürgerung die angestammte Staatsbürgerschaft aufgegeben werden muss. Die Erste Lesung zur Vorlage fand am 7. September 2018 statt. Der Vorschlag der Regierung, diese Bestimmung generell aufzuheben, wurde im Landtag abgelehnt und stattdessen basierend auf einem neuen Vorschlag der Regierung ein zusätzlicher § 4f ins Bürgerrechtsgesetz[124] aufgenommen, wonach das Verbot der doppelten Staatsbürgerschaft bei Einbürgerungen für Staatsangehörige eines anderen EWR-Mitgliedstaates oder der Schweiz nicht anwendbar ist – somit also nur noch für Drittausländer gelten soll. In der Sitzung vom 5. März 2020 stimmte der Landtag dieser Vorlage mit 20 Stimmen zu.[125]

Der Landtagsbeschluss wäre zum Referendum ausgeschrieben worden, wenn der Landtag nicht von sich aus eine Volksabstimmung angeordnet hätte. Tatsächlich beschloss er mit 20 Stimmen, eine Volksabstimmung

---

121 Motion zur Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft bei Einbürgerung vom 25.3.2015, eingereicht von Helen Konzett-Bargetze, Thomas Lageder und Wolfgang Marxer.

122 Landtagsprotokoll 2015, S. 380–392.

123 Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag betreffend die Abänderung des Bürgerrechtsgesetzes (Motion zur Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft bei Einbürgerungen), BuA 2018/43 vom 8.5.2018.

124 Gesetz vom 4.1.1934 über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechtes (Bürgerrechtsgesetz; BüG; LGBl. 1960.023).

125 Landtagsprotokoll 2020, S. 229–236.

durchführen zu lassen. Die von der Regierung ursprünglich auf 7. Juni 2020 gemeinsam mit der Abstimmung über die Volksinitiative HalbeHalbe anberaumte Abstimmung wurde wegen der Corona-Pandemie auf den 30. August 2020 verschoben (siehe betreffenden Abschnitt weiter unten).[126]

3. Landtagsbegehren zum S-Bahn-Ausbau

Seit mehreren Jahren wird ein Ausbau der Eisenbahnstrecke Feldkirch/Vorarlberg in Österreich nach Buchs/St. Gallen in der Schweiz, welche seit dem 19. Jahrhundert über liechtensteinischen Boden führt, diskutiert.[127] Die Bahnstrecke der Österreichischen Bundesbahnen soll so ausgebaut werden, dass eine S-Bahn-Anbindung Liechtensteins in die Rheintalregion realisiert werden kann. Österreich und Liechtenstein teilen sich gemäss Vereinbarung die Kosten auf. Entsprechende Verhandlungen zwischen Liechtenstein und Österreich standen schon vor einigen Jahren kurz vor dem Abschluss, scheiterten aber am Ende, sodass das Projekt 2015 sistiert wurde. Im Jahr 2018 wurden die Verhandlungen wieder aufgenommen und konnten im Sommer 2019 abgeschlossen werden. Der Landtag folgte in der Sitzung vom 4. Juni 2020 mit 18 von 25 Stimmen dem Antrag der Regierung für einen Verpflichtungskredit von 71,3 Mio. Franken zum Ausbau der Bahnstrecke. Der Landtag beschloss in der gleichen Sitzung mit 17 Stimmen, den Finanzbeschluss dem Volk zur Abstimmung vorzulegen. Der Abstimmungstermin wurde von der Regierung auf den 30. August 2020 festgelegt.

III. Coronabedingte Auswirkungen auf die direkte Demokratie

Die Corona-Pandemie wirkte sich in Bezug auf die Festlegung von Abstimmungsterminen, die Erstreckung von Fristen und die Verhinderung von Referenden gegen bestimmte Landtagsbeschlüsse aus, wobei dies teilweise als rechtlich fragwürdig eingestuft werden muss.

---

126 Medienkonferenz der Regierung, Bericht im Liechtensteiner Vaterland vom 4.4.2020.

127 Zur Vorgeschichte und zum Antrag der Regierung siehe: Regierung des Fürstentums Liechtenstein (2020): Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Genehmigung eines Verpflichtungskredites für den Ausbau der Eisenbahnstrecke Feldkirch – Buchs SG für eine S-Bahn Liechtenstein. BuA 2020/44. Vaduz.

1. Verschiebung von Abstimmungsterminen

Gemäss Volksrechtegesetz ist eine Abstimmung spätestens innert 14 Tagen anzuordnen und innerhalb von drei Monaten durchzuführen.[128] Die ursprünglich auf 7. Juni 2020 anberaumten Abstimmungen – Volksinitiative HalbeHalbe und Landtagsbegehren über die Einführung der doppelten Staatsbürgerschaft bei Einbürgerungen – wurden wegen der Corona-Pandemie auf den 30. August 2020 verschoben – also fast sechs Monate nach den Landtagsbeschlüssen.[129] Die Rechtsgrundlage hierfür gab sich die Regierung selbst mittels einer Verordnung, die sich auf Art. 91 Abs. 1 des Volksrechtegesetzes stützt.[130] Die Verordnung regelte, dass bereits angeordnete Volksabstimmungen verschoben werden und unter Berücksichtigung der Entwicklung der COVID-19-Pandemie ein neuer Termin festgelegt werden sollte.

Die Verschiebung warf die Frage auf, ob die Regierung ermächtigt sei, ohne Zutun des Landtages die gesetzlich festgelegte Frist aufgrund der Pandemie zu überschreiten. Über die Notwendigkeit einer Verschiebung herrschte indes Einigkeit.

Namentlich aus den Reihen der Oppositionspartei Freie Liste wurde die Rechtmässigkeit der Terminverschiebung durch die Regierung kritisiert. Dies mündete in eine Kleine Anfrage im Landtag an die Regierung.[131] Die Begründung der Regierung für die Verschiebung fiel zu den beiden Vorlagen unterschiedlich aus. Im Falle der Initiative HalbeHalbe argumentierte die Regierung, dass Verfassung und Gesetze bei Initiativvorlagen keine zwingenden Fristen zur Terminierung der Volksabstimmung kenne. Zudem besage das Volksrechtegesetz, dass die Regierung die nötigen Vorschriften zur ordnungsgemässen Durchführung von Abstimmungen mit Verordnung zu erlassen habe,[132] wobei die Pandemie einer ordnungsgemässen Durchführung im Wege stehe. Im Falle des Landtagsbegehrens zur doppelten

128 Artikel 72 Abs. 1 VRG.

129 Amtliche Kundmachung „Neuer Termin für die Volksabstimmungen", publiziert in Liechtensteiner Volksblatt und Liechtensteiner Vaterland vom 29. April 2020.

130 Verordnung vom 3.4.2020 über befristete Massnahmen im Bereich der Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten in Zusammenhang mit dem Corona-Virus (COVID-19) (LGBl. 2020.124; www.gesetze.li).

131 Kleine Anfrage des Abgeordneten Thomas Lageder (Freie Liste) betreffend Verschiebung von Volksabstimmungen am 6. Mai 2020 (Landtagsprotokoll 2020, S. 569–570).

132 Art. 91 Abs. 2 VRG.

Staatsbürgerschaft wurde die gesetzlich vorgegebene Frist von der Regierung anerkannt, eine Verschiebung jedoch mit der ausserordentlichen Lage begründet.

Diese juristische Interpretation der Regierung muss indes infrage gestellt werden.[133] Es bleibt zwar die Tatsache, dass die Corona-Pandemie eine ordnungsgemässe Durchführung einer Volksabstimmung erschwert hätte. Dies betrifft einerseits den Urnengang, bei welchem Hygiene- und Distanzvorschriften der Stimmberechtigten wie auch der Mitglieder der Wahlkommissionen einzuhalten gewesen wären. Da aber erfahrungsgemäss rund 95 Prozent der Abstimmungsteilnehmenden postalisch abstimmen, betrifft dies nur einen kleinen Teil der Abstimmungsteilnehmenden.

Der andere Aspekt ist die Abstimmungskommunikation im Vorfeld der Volksabstimmungen. Aufgrund von Versammlungsverboten wäre die öffentliche Kommunikation stark eingeschränkt gewesen. Selbst die Verschiebung der Abstimmung vom 7. Juni auf den 30. August 2020 löste im Landtag Bedenken aus[134] und zwang speziell das Initiativkomitee der Initiative HalbeHalbe zu einer Kommunikationsstrategie, die stark auf elektronische Medien, Social-Media-Kanäle und die Möglichkeiten der Printmedien fokussiert. Das Initiativkomitee führte aus:

> „Eine intensive und klassische Abstimmungskampagne und Meinungsbildungsphase ist nicht möglich. Viele Teile unserer Kampagne – Veranstaltungen, ‚Give aways' – mussten wir bereits absagen. Weder ein Informationsstand an einem Jahrmarkt noch eine Abendveranstaltung ist möglich. Gerade in Liechtenstein ‚wo ma sich kennt', wo vieles über einen Schwatz, über eine kurze Begegnung, abläuft, ist diese Situation mehr als eine Herausforderung."[135]

Dem Vorwurf an die Adresse der Regierung ist zuzustimmen, dass der Landtag als Gesetzgeber im Hinblick auf eine Verschiebung von Volksabstimmungen über den vorgesehenen gesetzlichen Rahmen hinaus involviert werden müsste.

---

133 Siehe Interviewaussagen von Patricia M. Schiess Rütimann, Forschungsleiterin Recht am Liechtenstein-Institut, im Liechtensteiner Volksblatt vom 14.5.2020.

134 Stellungnahme der Landtagsfraktion der Freien Liste in: Liechtensteiner Volksblatt vom 2.5.2020.

135 Stellungnahme des Initiativkomitees HalbeHalbe in Liechtensteiner Volksblatt vom 27.5.2020.

2. Künstliche Fristverlängerung bei Ausschreibungen zum Referendum

Referendumsfähige Landtagsbeschlüsse werden jeweils kurz nach der betreffenden Landtagssitzung öffentlich kundgemacht und zum Referendum ausgeschrieben. Die Frist für eine erfolgreiche Unterschriftensammlung beträgt sodann 30 Tage. Der Zeitpunkt der Ausschreibung zum Referendum ist nicht gesetzlich geregelt.

Zu Beginn der Corona-Pandemie herrschte noch Routinebetrieb: Der Landtag beschloss am 5. März 2020 zahlreiche Gesetzesänderungen und zwei Staatsverträge (Zustimmung zu Beschlüssen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses), die bereits am 9. März kundgemacht und zum Referendum ausgeschrieben wurden.[136] Das Referendum betreffend die Gesetzesänderungen wäre mit 1'000 Unterschriften, betreffend die Staatsverträge mit 1'500 Unterschriften zustande gekommen. Es wurde kein Referendum ergriffen. Wie weiter oben dargestellt, waren ab 19. März sämtliche Veranstaltungen verboten, ab dem 22. März Ansammlungen von mehr als fünf Personen. Eine Unterschriftensammlung und die Organisation eines Referendumskomitees wären daher stark behindert gewesen.

Die referendumsfähigen Beschlüsse des Landtages zu Gesetzen und Staatsverträgen vom 8. Mai 2020 wurden im Gegensatz zu den Märzbeschlüssen mit etwas mehr zeitlicher Distanz erst am 25. Mai und somit mit einer Verzögerung von rund zwei Wochen zum Referendum ausgeschrieben.[137] Die Frist für die Einreichung der Unterschriften lief somit erst am 24. Juni 2020 ab. Dies ermöglichte einem allfälligen Komitee, sich noch vor der Kundmachung zu organisieren, und dank der Lockerung der strengen Corona-Massnahmen im Juni wäre auch eine Unterschriftensammlung eher möglich gewesen, als dies noch wenige Wochen zuvor der Fall gewesen war. Wiederum wurde kein Referendum gegen einen Landtagsbeschluss ergriffen.

3. Dringlicherklärung und Verhinderung eines Referendums

Landtagsbeschlüsse, die als dringlich erklärt werden, sind dem Referendum entzogen. Dies ist selten der Fall und betrifft beispielsweise den Beschluss

136 Amtliche Kundmachung im Liechtensteiner Volksblatt und Liechtensteiner Vaterland vom 9.3.2020.

137 Amtliche Kundmachung im Liechtensteiner Volksblatt und Liechtensteiner Vaterland vom 25.5.2020.

zum Budget des Folgejahres (Landesvoranschlag). Unter dem Eindruck der Corona-Pandemie und der Dringlichkeit von Landtagsbeschlüssen beziehungsweise deren Inkrafttreten wurden tatsächlich Beschlüsse dem Referendum entzogen. In der Sondersitzung vom 8. April 2020 beschloss der Landtag ein Gesetz,[138] welches befristet bis zum 15. Juni 2020 in Kraft bleiben sollte und welches bezweckte, dass beispielsweise Fristen bei gerichtlichen und verwaltungsbehördlichen Verfahren erstreckt wurden, Kollegialbehörden mitunter mittels geeigneter technischer Kommunikationsmittel Beschlüsse fassen können oder Versammlungen von Verbandspersonen oder Treuunternehmen ohne physische Anwesenheit der Teilnehmer durchgeführt werden können.[139] Der Landtag nahm in der gleichen Sondersitzung die Erste und Zweite Lesung wie auch die Schlussabstimmung vor. Eine Verkürzung der Gültigkeitsdauer des Gesetzes auf den 15. Mai 2020 wurde mehrheitlich abgelehnt und dem Gesetz in der Schlussabstimmung einhellig zugestimmt. Ebenso erklärte der Landtag den Beschluss einhellig als dringlich, sodass er nicht zum Referendum ausgeschrieben wurde. Die Sanktion durch den Erbprinzen erfolgte unmittelbar, sodass das Gesetz bereits am gleichen Tag, also am 8. April, ausgegeben wurde.

IV. Lehren aus der Pandemie

In Bezug auf direkte Demokratie zeigt die Reaktion auf die Pandemie, die in Liechtenstein einen im internationalen Vergleich eher milden Verlauf nahm,[140] dass die direktdemokratische Mitwirkung des Volkes wie auch die Kontrollfunktion der Legislative darunter leiden kann. Im Notfall besteht eine verstärkte Tendenz zur Dominanz der Exekutive. Dennoch sollte vermieden werden, dass der Gesetzgeber – ob Landtag oder Volk – umgangen

138 Gesetz vom 8.4.2020 über Begleitmassnahmen in der Verwaltung und Justiz in Zusammenhang mit dem Corona-Virus (COVID-19) (COVID-19-VJBG) (LGBl. 2020.136; www.gesetze.li).

139 Landtagsprotokoll 2020, S. 455-481.

140 Umgerechnet auf 100’000 Einwohner/-innen lag die Zahl der positiv Getesteten in Liechtenstein bei rund 200 und somit in der Grössenordnung von Deutschland und Österreich, während dieser Wert in der Schweiz bei rund 360 lag. Bezogen auf Todesfälle ergab sich mit einem Todesfall in Liechtenstein ein Wert von rund 3 pro 100’000, in Österreich 8, in Deutschland 10, in der Schweiz 22. Im Vergleich dazu beklagten zu jenem Zeitpunkt Schweden rund 40, Italien, Spanien und das Vereinigte Königreich mehr als 50, Andorra mehr als 60, Belgien mehr als 80 und San Marino mehr als 120 Tote pro 100’000 Einwohner/-innen. Quelle: Johns Hopkins University (Coronavirus Resource Center – online; eigene Berechnungen).

wird. Betreffend Verschiebung von Abstimmungsterminen über die normale Frist hinaus könnte im Volksrechtegesetz eine entsprechende Notfallformulierung aufgenommen werden. Sinnvoll erscheint die Verschiebung der Ausschreibung zu einem Referendum, um nicht wegen Ausgangssperren und Kontaktverboten die direktdemokratische Mitwirkung zu unterlaufen. Zurückhaltung sollte der Landtag auf jeden Fall in der Dringlicherklärung von Beschlüssen üben, obwohl dies im vorliegenden Fall unvermeidlich war, um den Beschluss innert der beschränkten Gültigkeitsdauer überhaupt inkrafttreten zu lassen.

Eine Möglichkeit, trotz Pandemie oder ähnlicher gravierender Ereignisse die Volksrechte intakt zu halten, wäre eine Zulassung der elektronischen Stimmabgabe. Das Infektionsrisiko würde bei elektronischer Stimmabgabe bei einer Volksabstimmung weiter vermindert, obwohl die generell zugelassene Briefwahl bereits einen Grossteil der direkten Kontakte ersetzt, zumal inzwischen mehr als 95 Prozent postalisch abstimmen.

E. Fazit – Gewaltenteilung und Direkte Demokratie

Das politische System Liechtensteins ist geprägt von hoher Komplexität. Es ist einerseits vom Dualismus zwischen Demokratie und Monarchie beziehungsweise Fürst und Volk geprägt, andererseits von einem Kompetenzgefüge, in welchem neben Volk und Fürst auch die Repräsentativorgane Regierung und Landtag, schliesslich der Staatsgerichtshof als Wächter und Appellationsinstanz zur Einhaltung von rechtsstaatlichen Prinzipien fungiert und Grundrechte schützt.

Hinzu kommt noch die im Vergleich zu grösseren Staaten eingeschränkte Autonomie des Kleinstaates Liechtenstein, die auch den Handlungsspielraum des Volkes faktisch beschneidet. Dabei sind besonders zu erwähnen die Delegation von Entscheidkompetenzen an die Schweiz via Zoll- und Währungsvertrag, an europäische Gremien via Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum, wegen der starken Exportorientierung des Industrie- und Finanzsektors, aber auch generell die Wirkung internationaler Entwicklungen und Ereignisse auf Liechtenstein.

So werden die stark ausgebauten direktdemokratischen Rechte und deren Anwendung rechtlich und faktisch begrenzt. Innenpolitische wie auch aussenpolitische Faktoren schränken die Volkssouveränität dabei auf je unterschiedliche Weise ein. Dennoch kann im Falle Liechtensteins eine wirksame Beteiligung des Volkes am politischen Entscheidungsprozess festge-

stellt werden. Dabei ist nicht nur die relativ hohe Zahl an Volksabstimmungen und das hohe Mass an Verbindlichkeit von direktdemokratischen Entscheidungen für Regierung und Landtag hervorzuheben, sondern auch die indirekte Wirkung der direkten Demokratie: Aufgrund des latenten Referendumsdrucks beeinflussen die Volksrechte bereits im Vorfeld Entscheidungen der Regierung und des Landtags und führen nicht selten dazu, dass der Landtag eigene Beschlüsse von sich aus einer Volksabstimmung unterbreitet, bevor ein Referendum ergriffen wird.