Patricia M. Schiess Rütimann

RECHTSGUTACHTEN ZUR VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT DER VOLKSINITIATIVE «FAIR GEZÄHLT. FAIR GEWÄHLT.» VOM 16. MÄRZ 2026

IM AUFTRAG DES MINISTERIUMS FÜR INNERES,
WIRTSCHAFT UND SPORT

AUGUST 2026



Verantwortliche Autorin:
Prof. Dr. iur. Patricia M. Schiess Rütimann, Fachbereichsleiterin Recht, Liechtenstein-Institut

Die Autorin dankt Dr. iur. Cyrus Beck, Forschungsbeauftragter Recht am Liechtenstein-Institut, und Dr. Thomas Milic, Fachbereichsleiter Politik am Liechtenstein-Institut, für die kritische Lektüre des Textes.

Dieses Rechtsgutachten wurde im Auftrag des Ministeriums für Inneres, Wirtschaft und Sport erstellt. Die inhaltliche Verantwortung liegt bei der Autorin.

Zitiervorschlag: Schiess Rütimann, Patricia M. (2026): Rechtsgutachten zur Verfassungsmässigkeit der Volksinitiative «Fair gezählt. Fair gewählt.» vom 16. März 2026, Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.

Gamprin-Bendern, 5. August 2026

Liechtenstein-Institut
St. Luziweg 2, 9487 Gamprin-Bendern, Liechtenstein
www.liechtenstein-institut.li

INHALTSVERZEICHNIS

1 Auftrag 4
1.1 Auftragserteilung durch das Innenministerium 4
1.2 Vorbeschäftigung mit dem Thema, aber nicht mit dem Initiativbegehren 4
2 Hintergrund und Ziele des Initiativbegehrens 6
3 Chronologie 8
4 Verfassungsrechtliche Beurteilung des Initiativbegehrens 10
4.1 Einleitung 10
4.1.1 Ziele des Initiativbegehrens 10
4.1.2 Gegenstand und Aufbau des Gutachtens 10
4.2 Die Bedeutung der Wahlbezirke 11
4.2.1 Ausgangslage und Fragestellung 11
4.2.2 Der Wortlaut von Art. 46 Abs. 1 und 2 LV 12
4.2.3 StGH 1962/1, StGH 1966/2 und StGH 1968/6 14
4.2.4 Änderung durch die Einführung der Sperrklausel in Art. 46 Abs. 3 LV? 19
4.3 Vereinbarkeit der «Wählerstimmen» gemäss dem Initiativbegehren mit Art. 46 Abs. 3 LV sowie mit der Einteilung in Wahlbezirke? 27
4.3.1 Die im Initiativbegehren verwendeten Begriffe 27
4.3.2 Vereinbarkeit von Art. 50 Abs. 1 Satz 3 und Art. 55 Abs. 3 VRG-Initiativentwurf mit Art. 46 Abs. 3 LV bezüglich der Sperrklausel? 28
4.3.3 Vereinbarkeit von Art. 50 Abs. 1 Satz 3 und Art. 55 Abs. 5 VRG-Initiativentwurf bezüglich Oberzuteilung mit der Einteilung in Wahlbezirke? 31
4.4 Art. 50 Abs. 4 Satz 4 VRG-Initiativentwurf: Zulässigkeit einer Änderung am Beiträgegesetz durch eine neue VRG-Bestimmung? 32
4.4.1 Ausgangslage und Fragestellung 32
4.4.2 Verletzung des Gesetzmässigkeitsprinzips wegen mangelnder Rechtssicherheit 33
4.4.3 Fazit 31
4.5 Bemerkungen zu einzelnen weiteren Bestimmungen des Initiativbegehrens 35
4.5.1 Ergänzungswahl gemäss Art. 58 Abs. 2 VRG-Initiativentwurf 35
4.5.2 Zwei Definitionen der Wählerstimme 37
4.5.3 Ermittlung des Wahlschlüssels 37
4.6 Zusammenfassung 38

1 AUFTRAG

1.1 Auftragserteilung durch das Innenministerium

Das Liechtenstein-Institut wurde vom Innenministerium am 13. Mai 2026 kontaktiert und erhielt daraufhin im Juni von ihm den Auftrag, die von der Jungen FBP am 16. März 2026 angemeldete Volksinitiative «Fair gezählt. Fair gewählt» zur Abänderung des Volksrechtegesetzes (VRG) auf ihre Verfassungsmässigkeit zu prüfen.

Das Gutachten soll der Regierung als Grundlage für ihre Vorprüfung[1] gemäss Art. 70b Abs. 1 VRG[2] dienen.[3] Entsprechend trägt dieses Gutachten Materialien, Literatur und Rechtsprechung zu den von der Volksinitiative betroffenen Themen zusammen und formuliert die Argumente, die für und gegen die Verfassungsmässigkeit der vorgeschlagenen Bestimmungen sprechen.

Falls der Landtag zum Schluss gelangen sollte, dass das Initiativbegehren nicht mit der Verfassung vereinbar ist, erklärt er es für nichtig.[4] Hierauf können die Initianten Beschwerde an den Staatsgerichtshof (StGH) erheben.[5] Den Entscheid, ob die vorliegende Volksinitiative in Übereinstimmung mit der Verfassung steht, fällt demnach nicht das Gutachten, sondern in letzter Instanz der Staatsgerichtshof.

1.2 Vorbeschäftigung mit dem Thema, aber nicht mit dem Initiativbegehren

Ende Juni 2026 ist ein Aufsatz der Gutachterin zum liechtensteinischen Wahlrecht in der italienischen Zeitschrift «Percorsi Costituzionali» erschienen.[6] In Kapitel III.D.3 wird das Pukelsheim-Verfahren dargestellt und die Regierung dafür kritisiert, dass sie sich weder in BuA Nr. 10/2024 noch in BuA Nr. 109/2025 mit StGH 1966/2 Erw. 4 (= ELG 1962–1966, 230 ff., S. 434) und StGH 1968/6 Erw. 2 (= ELG 1967–1972, 248 ff., S. 250) auseinandersetzt. Es wird jedoch offengelassen, ob die Durchbrechung der Wahlkreise durch das vorgeschlagene Zuteilungsverfahren gegen die Verfassung verstösst, und zwar mit dem Argument, dass die 1973 in die Verfassung aufgenommene Sperrklausel die Trennung der beiden Wahlkreise ebenfalls durchbricht.[7] Im Aufsatz führt die Gutachterin des Weiteren aus, dass sie die von der Regierung in BuA Nr. 109/2025 gemachten politischen Aussagen teilt, dass das für (Glied-)Staaten mit mehreren, sehr unterschiedlich grossen Wahlkreisen entwickelte Pukelsheim-Verfahren für Liechtenstein wenig geeignet ist und sie

---

1 Siehe dazu *Wille, Herbert*, Die liechtensteinische Staatsordnung. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen und oberste Organe, LPS 57, Schaan 2015, S. 426 f.

2 Gesetz vom 17. Juli 1973 über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (Volksrechtegesetz, VRG), LGBl. 1973 Nr. 50 LR 161.

3 Art. 70b Abs. 1 VRG lautet: «Werden Initiativbegehren (Sammel- oder Gemeindeinitiativen) bei der Regierung angemeldet, so prüft sie, ob sie mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen übereinstimmen, und übermittelt ihren Bericht samt Eingaben dem Landtag zur Weiterbehandlung.»

4 Art. 70b Abs. 2 VRG lautet: «Der Landtag zieht das Initiativbegehren in seiner nächsten Sitzung in Behandlung. Stellt er fest, dass das Initiativbegehren mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen nicht übereinstimmt, so erklärt er es für nichtig.» Siehe dazu *Bussjäger, Peter,* Präventive Normenkontrolle zur Lösung des Spannungsverhältnisses zwischen direkter Demokratie und Volkssouveränität: das Beispiel Liechtenstein, in: Balthasar, Sebastian/Bussjäger, Peter/Poier, Klaus (Hrsg.), Herausforderung Demokratie, Wien 2014. S. 35–48, S. 39 ff.

5 Art. 70b Abs. 3 VRG lautet: «Gegen eine Nichtigerklärung des Landtages ist Beschwerde an den Staatsgerichtshof zulässig.»

6 *Schiess Rütimann, Patricia M.,* The Right to vote and the quest for the optimal electoral system in Liechtenstein, in: Percorsi costituzionali 2.2025: Microstati e Stato costituzionale, S. 395–419.

7 Ebenda, S. 415 f.

stattdessen andere Reformen des Wahlrechts bevorzugen würde.[8] Sie setzt sich jedoch nicht näher mit den konkreten Formulierungen in der parlamentarischen Initiative der FBP vom 30. Oktober 2023 und der Volksinitiative der Jungen FBP vom 1. September 2025 auseinander.

Die Gutachterin hatte zu keinem Zeitpunkt Kontakt mit VertreterInnen der FBP betreffend die Volksinitiative. Ebenso hatte sie bis zur Besprechung vom 13. Mai 2026 keinen Kontakt zum Innenministerium. Der Wortlaut des Initiativbegehrens wurde ihr erst am 13. Mai 2026 durch Übermittlung des Innenministeriums bekannt.

Dass verschiedene Bedenken erst in diesem Gutachten vorgebracht werden, obwohl sie schon gegenüber der parlamentarischen Initiative der FBP vom 30. Oktober 2023 und der Volksinitiative der Jungen FBP vom 1. September 2025 hätten geäussert werden können, ist für alle Beteiligten nachteilhaft. Da der Auftrag des Innenministeriums lautet, das Initiativbegehren vom 16. März 2026 einer verfassungsrechtlichen Prüfung zu unterziehen, führt jedoch kein Weg daran vorbei, die Bedenken hier vorzubringen.

---

8 Ebenda, S. 416.

2 HINTERGRUND UND ZIELE DES INITIATIVBEGEHRENS

Bei den Landtagswahlen vom 7. Februar 2021 gewannen die FBP und die VU 10 Sitze, die FL 3, die DpL 2 und die DU 0. Die Stimmenunterschiede zwischen VU und FBP waren minim. Die VU holte im Oberland 54'018 Parteistimmen[9] (36,9%), die FBP 50'844 (34,7%), Im Unterland gewann die VU 18'343 Parteistimmen (33,2%) und die FBP 21'475 (38,9%). Im Total ergab dies 72'361 Parteistimmen für die VU und 72'319 für die FBP. Das macht einen Unterschied von *43 Parteistimmen zugunsten der VU*.

Werden nicht die Parteistimmen betrachtet, sondern wie viele Wählerinnen und Wähler die VU respektive die FBP wählten, sieht es anders aus. Die VU hatte im Oberland 3601,2 WählerInnen hinter sich,[10] die FBP 3389,6. Im Unterland zählte die VU 1834,3 WählerInnen[11] und die FBP 2147,5. Im Total ergibt dies 5435,5 Wählerinnen und Wähler für die VU und 5537,1 für die FBP. Das macht *ein Plus von 101,6 WählerInnen zugunsten der FBP*.[12]

Bereits 1978 und im Februar 1993 hatte sich die Frage gestellt, welche Partei Wahlsiegerin ist.[13] 1978 erhielt die VU 8 von 15 Sitzen (5 im Oberland und 3 im Unterland) und die FBP 7 Sitze (4 im Oberland und 3 im Unterland). Die FBP hatte im Unterland deutlich mehr Stimmen erhalten als die VU, erhielt aber trotzdem wie diese nur 3 Sitze. Die VU holte hingegen im Oberland mit einem knappen Vorsprung einen Sitz mehr als die FBP. Die FBP hatte insgesamt 1,7% mehr Parteistimmen erhalten.[14] Nach der Landtagswahl vom 7. Februar 1993 lautete die Sitzverteilung wie folgt: FBP 12 Sitze (7 im Oberland und 5 im Unterland), VU 11 (7 im Oberland und 4 im Unterland), FL 2 (1 Sitz im Oberland und 1 Sitz im Unterland). Die VU hatte 1,2% mehr Parteistimmen erlangt als die FBP. Ihr deutlicher Stimmenvorsprung im Oberland schlug sich nicht in einem zusätzlichen Sitz nieder, weil das Restmandat im Oberland an die FBP ging. 1978 und im Frühling 1993 stellte die Partei mit mehr Mandaten den Regierungschef.[15] Wohl dieser Logik folgend, betrachtete sich die VU 2021 als Wahlsiegerin und beanspruchte das Amt des Regierungschefs für sich, was von der FBP akzeptiert wurde.

Im Rahmen von Landtagswahlen wird der Landtag gewählt und nicht die Regierung. Die Verfassung lässt dem Landtag und dem Landesfürsten in Art. 79 Abs. 2 LV[16] freie Hand bei der Wahl respektive bei der Ernennung des Regierungschefs/der Regierungschefin und der übrigen vier Mitglieder der Regierung. Weder die Verfassung noch das Gesetz erwähnen den Abschluss eines Koalitionsvertrags. Darum ist es rechtlich unerheblich, wer die Landtagswahlen «gewonnen» hat.

---

9 Parteistimmen meint die Summe aus Kandidaten- und Zusatzstimmen einer Wählergruppe. Siehe Fn 133.

10 Die Anzahl der Parteistimmen, welche die VU im Oberland holte, wird durch 15 geteilt, weil jeder Wähler im Oberland – wegen der 15 Mandate des Oberlands – 15 Kandidatenstimmen hat.

11 Die Anzahl der Parteistimmen, welche die VU im Unterland holte, wird durch 10 geteilt, weil jeder Wähler im Unterland – wegen der 10 Mandate des Unterlands – 10 Kandidatenstimmen hat.

12 Bei den 101,6 «WählerInnen» handelt es sich insofern um eine fiktive Grösse, als die Mehrheit der Wählenden ihre Liste nicht unverändert einlegt, sondern Kandidierende von mehr als einer Partei wählt.

13 Siehe die Tabelle «Ergebnisse der Landtagswahlen, 1957–1993» bei *Vogt, Paul*, «Landtag», Stand: 31.12.2011, in: Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein online (eHLFL), URL: https://historisches-lexikon.li/Landtag.

14 Dies war mit ein Grund dafür, dass die FBP 1979 eine parlamentarische Initiative und 1981 eine Volksinitiative für die Ergänzung von Art. 46 LV um eine Mehrheitsklausel lancierte. Siehe am Ende von Kapitel 4.2.4.3.

15 *Beck, Roger*, Rechtliche Ausgestaltung, Arbeitsweise und Reformbedarf des liechtensteinischen Landtags, Diss. Zürich, LPS 53, Schaan 2013, S. 65, mit Verweis auf *Marxer, Wilfried,* Landtagswahlen 2009: Regierungsbildung und Wählerpräferenzen in Liechtenstein, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 23, Bendern 2009, S. 3.

16 Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921, LGBl. 1921 Nr. 15 LR 101.

Entscheidend ist, dass die Landtagssitze gemäss den Vorgaben von Verfassung und Gesetz zugeteilt werden. *Wilfried Marxer* wies 2023 allerdings auf einen Aspekt hin,[17] der soweit ersichtlich bis dahin nicht thematisiert worden war. Nämlich dass bei der Frage, ob eine Wählergruppe mindestens 8% der Stimmen erreicht hat und damit die Sperrklausel überschritten hat, und bei der Berechnung der den Parteien zustehenden Beträge gemäss Beiträgegesetz[18] in der Praxis auf die Parteistimmen (also auf die Summe von Kandidatenstimmen und Zusatzstimmen) abgestellt wird und nicht auf die Zahl der Wählerinnen und Wähler, die einer Partei ihre Stimme gegeben haben.

Das Initiativbegehren der Jungen FBP vom 16. März 2026 knüpft – wie die parlamentarische Initiative der FBP vom 30. Oktober 2023 und die erste Fassung der Volksinitiative der Jungen FBP vom 1. September 2025 – hier an. Die vorgeschlagenen Änderungen am Volksrechtegesetz sollen «die ungleiche Gewichtung der Stimmen zwischen Ober- und Unterland» sowie die «Verzerrungen bei der Mandatsverteilung» beseitigen und eine «gerechtere Berechnung der Sperrklausel sowie der Parteienfinanzierung» bewirken.[19]

---

17 *Sele, David,* «Handlungsbedarf besteht bei der Parteienfinanzierung und der Sperrklausel» (Interview mit Wilfried Marxer), Vaterlandmagazin zum Staatsfeiertag 2023, S. 30–38.

18 Gesetz vom 28. Juni 1984 über die Ausrichtung von Beiträgen an die politischen Parteien, LGBl. 1984 Nr. 31 LR 162.

19 Begründung des Initiativbegehrens, S. 3. Siehe auch Kapitel 4.1.1.

3 CHRONOLOGIE

30. Oktober 2023	Einreichung der parlamentarischen Initiative «Doppeltes Pukelsheim-Verfahren» durch die FBP
6. Februar 2024	Veröffentlichung der von der Regierung vorgenommenen Vorprüfung[20] der parlamentarischen Initiative in BuA Nr. 10/2024: Unter dem Titel «Vereinbarung mit der Verfassung» wird lediglich ausgeführt: «Aus Sicht der Regierung stehen der Initiative keine einschlägigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen entgegen. Durch die Initiative werden keine verfassungsmässig gewährleisteten Rechte tangiert und verletzt.»[21]
6. März 2024	Erste Lesung der parlamentarischen Initiative im Landtag: Der Landtag bestätigt der Initiative – ohne eine einzige Wortmeldung – die Übereinstimmung mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen mit 25 Stimmen.[22] In der Eintretensdebatte macht der Abg. Georg Kaufmann geltend, die Vorlage führe zu einer «Durchmischung der Wahlkreise».[23] Der Abg. Mario Wohlwend spricht von einer «Verwässerung» der Wahlkreise.[24] Die Abg. Manuela Haldner-Schierscher und Regierungschef Daniel Risch lassen anklingen, dass für weitgehende Eingriffe ins Wahlrecht eine Verfassungsänderung notwendig sei.[25] Aus den Voten von Abg. der FBP geht hervor, dass sie die Ausgestaltung des Wahlrechts nicht einer umfassenden Revision unterziehen wollen,[26] sondern die vorgeschlagenen VRG-Änderungen für eine rein «technische Anpassung» halten[27] und auf eine Verfassungsänderung verzichten möchten.[28]
4. November 2024	Stellungnahme der Initianten an den Landtag[29]

---

20 Art. 9a Abs. 2 GVVKG (Gesetz vom 12. März 2003 über den Geschäftsverkehr des Landtages mit der Regierung und die Kontrolle der Staatsverwaltung [Geschäftsverkehrs- und Verwaltungskontrollgesetz; GVVKG], LGBl. 2003 Nr. 108 LR 172.012) lautet: «Die Regierung überprüft in der Regel innert einer Frist von sechs Wochen ab Überweisung, ob die Initiative mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen übereinstimmt und in formeller Hinsicht den legistischen Grundsätzen entspricht. […]. Die Regierung übermittelt ihren Bericht samt Eingaben dem Landtag zur Weiterbearbeitung.»

21 BuA Nr. 10/2024, S. 8.

22 Landtags-Protokolle 2024, S. 73 (Sitzung vom 6. März 2024).

23 Ebenda, S. 77.

24 Ebenda, S. 82 und S. 87.

25 Die Abg. Manuela Haldner-Schierscher (ebenda, S. 88) sagte: «Wenn Sie weniger Repräsentationsverzerrung möchten, dann muss man die Wahlkreise abschaffen. Es scheint mir wenig konsistent zu sein mittels dieser Berechnungsgrundlage ein Mandat verschieben zu können, aber dennoch an den Wahlkreisen festzuhalten.» Regierungschef Daniel Risch, sagte (ebenda, S. 92): «Wenn es um ein Land, ein Wahlkreis geht, dann ist es die Verfassung, das ist auch in ihrer Kompetenz und in der Kompetenz des Volkes – das einfach eine generelle Anmerkung.»

26 Anders jedoch offenbar Regierungschef-Stellvertreterin Sabine Monauni: ebenda, S. 90.

27 So die Abg. Karin Zech-Hoop, ebenda, S. 73.

28 Siehe den Abg. Daniel Oehry, ebenda, S. 82: «Das war eine der Prämissen, dass wir gesagt haben: Wir wollen die Verfassung nicht anpassen.» Siehe auch das Votum des Abg. Daniel Seger, ebenda, S. 83.

29 Diese Stellungnahme ist nicht veröffentlicht und liegt der Gutachterin nicht vor.

5. Dezember 2024	Zweite Lesung der parlamentarischen Initiative im Landtag: Die parlamentarische Initiative vereinigt in der Schlussabstimmung nur 12 Stimmen auf sich[30] und ist darum abgelehnt.
1. September 2025	Anmeldung der Volksinitiative «Fair gewählt. Fair gezählt» durch die Junge FBP
4. November 2025	Veröffentlichung der von der Regierung vorgenommenen Vorprüfung der Volksinitiative in BuA Nr. 109/2025: Unter dem Titel «Materielle Verfassungsmässigkeit» wird lediglich ausgeführt: «Die Initiative betrifft ausschliesslich die methodische Ausgestaltung der Mandatszuteilung im VRG. Die verfassungsrechtlichen Grundbestimmungen zur Verhältniswahl, zur Wahlkreiseinteilung (15:10) sowie zur Sperrklausel von 8 % gemäss Art. 46 LV werden durch das Begehren nicht verändert. Bereits im Rahmen von BuA Nr. 10/2024 wurde eine inhaltlich gleichlautende Vorlage von der Regierung auf ihre Verfassungsmässigkeit geprüft und als mit der Landesverfassung vereinbar beurteilt. Es ergeben sich auch im vorliegenden Fall keine verfassungsrechtlichen Bedenken.»[31]
2. Dezember 2025	Rückzug der Volksinitiative durch die Junge FBP, nachdem vom Innenministerium verfassungsrechtliche Bedenken geäussert worden waren.[32]
16. März 2026	Anmeldung der Volksinitiative «Fair gewählt. Fair gezählt» durch die Junge FBP:[33] Die Volksinitiative weist – verglichen mit der parlamentarischen Initiative vom 30. Oktober 2023 und dem Initiativbegehren vom 1. September 2025 – in Art. 50 und Art. 55 VRG einzelne neue Formulierungen auf.[34]
13. Mai 2026	Kontaktaufnahme des Innenministeriums mit dem Liechtenstein-Institut mit dem Ziel, ein Gutachten zu erhalten.

30 Landtags-Protokolle 2024, S. 3259 (Sitzung vom 5. Dezember 2024).
31 BuA Nr. 109/2025, S. 11.
32 Siehe *Sele, David,* Innenminister sorgte für Rückzug der FBP-Initiative – und schwieg, Vaterland, 09.12.2025, S. 1, und *Sele, David,* «Der Anlass zum Rückzug der Initiative kam direkt vom Innenministerium» (Interview mit FBP-Präsident Alexander Batliner), Vaterland, 09.12.2025, S. 3.
33 Siehe *Sele, David,* Pukelsheim-Initiative in neuer Fassung eingereicht, Vaterland, 17.03.2026, S. 1.
34 Es wird im Folgenden darauf verzichtet auszuführen, welche Formulierungen sich bereits in der parlamentarischen Initiative und/oder in der Volksinitiative vom 1. September 2025 finden.

4 VERFASSUNGSRECHTLICHE BEURTEILUNG DES INITIATIVBEGEHRENS

4.1 Einleitung

4.1.1 Ziele des Initiativbegehrens

Für die Frage, ob ein Initiativbegehren verfassungsmässig ist, ist auf seinen Text abzustellen, nicht auf die Erläuterungen der Initianten.[35] Gleichwohl können die Ausführungen in der Begründung des Initiativbegehrens für dessen Auslegung nützlich sein. An geeigneten Stellen wird deshalb auf sie verwiesen.

Die Absicht des Initiativkomitees ist klar und wird verständlich dargestellt. Wie die Ausführungen in der Begründung zeigen, reichen die mit der Volksinitiative verfolgten Ziele über eine Neuregelung der Zuteilung der Sitze bei den Landtagswahlen hinaus:

> «Das aktuelle Volksrechtegesetz, welches aus 1973 stammt, führt die Berechnungen in beiden Wahlkreisen getrennt durch. Dabei werden allen Wählerinnen und Wählern so viele Stimmen zuerkannt, wie Abgeordnete im Wahlkreis zu wählen sind. Diese unterschiedliche Gewichtung wird bei der Berechnung von Sperrklausel und Parteienfinanzierung verwendet sowie bei der Ausweisung des Wahlergebnisses auf der offiziellen Webseite <landtagswahlen.li>. Dies widerspricht dem Grundsatz einer gleichen Wahl, […]. Dieser Umstand kann mit der gegenständigen Initiative aufgehoben werden.»[36]
>
> «Durch die vorgeschlagenen Reformen können sowohl die ungleiche Gewichtung der Stimmen zwischen Ober- und Unterland als auch die derzeitigen Verzerrungen bei der Mandatsverteilung behoben werden.»[37]
>
> «Auf Basis der Wählerstimmen kann ausserdem eine gerechtere Berechnung der Sperrklausel sowie der Parteienfinanzierung vorgenommen werden.»[38]

4.1.2 Gegenstand und Aufbau des Gutachtens

In diesem Gutachten wird untersucht, ob das vom Initiativbegehren vorgeschlagene doppeltproportionale Zuteilungsverfahren (so genanntes «Doppeltes Pukelsheim-Verfahren»), das Folgen für die Zuteilung der Landtagsmandate auf die Wählergruppen haben würde,[39] und die Einführung des Begriffs «Wählerstimmen», der auch für die Berechnung der Sperrklausel und der den politischen Parteien zukommenden finanziellen Beiträge verwendet werden soll, vor der Verfassung standhalten. Da keine Konflikte der vorgeschlagenen Änderungen am VRG mit staatsvertraglichen Regelungen ersichtlich sind, kann sich das Gutachten auf eine verfassungsrechtliche Prüfung beschränken.

---

35 StGH 2013/183 Erw. 3 mit Verweis auf die schweizerische Rechtsprechung.
36 Begründung des Initiativbegehrens, S. 1 f. Siehe auch ebenda, S. 20.
37 Begründung des Initiativbegehrens, S. 3.
38 Begründung des Initiativbegehrens, S. 3. Siehe auch ebenda, S. 13.
39 Siehe dazu die für die Landtagswahlen ab 1986 vorgenommenen Berechnungen mit den von der parlamentarischen Initiative vorgeschlagenen Vorgaben durch *Marxer, Wilfried,* Gutachterliche Stellungnahme zur parlamentarischen Initiative vom 30. Oktober 2023 zur Abänderung des Volksrechtegesetzes, S. 7 ff., veröffentlicht als Anhang zu BuA Nr. 10/2024.

In Kapitel 4.2 wird die Bedeutung der seit 1921 erfolgenden Erwähnung der Wahlbezirke in Art. 46 Abs. 1 und 2 LV dargestellt. Zudem wird in Kapitel 4.2.4 untersucht, ob die Einführung der Sperrklausel (Art. 46 Abs. 3 LV) im Jahr 1973 die in den 1960er-Jahren ergangene Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes zur Bedeutung der Wahlkreise hat obsolet werden lassen.

In Kapitel 4.3.2 wird hierauf die Frage beantwortet, ob es vor der Verfassung standhält, dass Art. 50 Abs. 1 Satz 2 VRG-Initiativentwurf die Wählerstimmen als massgebend für die Berechnung der Sperrklausel bezeichnet und Art. 55 Abs. 3 VRG-Initiativentwurf entsprechend vorsieht, dass «von der Gesamtzahl der Wählerstimmen auf Landesebene» «vorerst jene abgezogen [werden], die auf Wählergruppen entfallen sind, welche weniger als acht Prozent der gültig abgegebenen Wählerstimmen auf Landesebene erreicht haben». Danach erfolgt in Kapitel 4.3.3 die Antwort auf die Frage, ob es mit der von der Verfassung vorgegebenen Einteilung Liechtensteins in Wahlkreise vereinbar ist, für die Oberzuteilung auf die Wählerstimmen abzustellen.

Kapitel 4.4 erörtert die Frage, ob mit einer Änderung im VRG (in concreto mit Art. 50 Abs. 4 Satz 4 VRG-Initiativentwurf) eine Änderung am Beiträgegesetz bewirkt werden kann, das den Begriff der «Wählerstimmen» bereits seit längerem mit einer anderen Bedeutung verwendet.

Es folgen in Kapitel 4.5 Ausführungen zu einzelnen weiteren Bestimmungen des Initiativbegehrens, die aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden sind, aber gewisse Fragen aufwerfen. In Kapitel 4.5.1 wird – wegen des Verweises in Art. 58 Abs. 2 VRG-Initiativentwurf – gefragt, was Art. 63 Abs. 4 des geltenden VRG unter «Ergänzungswahlen» versteht. Auf Ungereimtheiten bei der Verwendung der Begriffe «Wählerstimmen» und «Wahlschlüssel» wird in den Kapiteln 4.5.2 und 4.5.3 hingewiesen.

In Kapitel 4.6 findet sich eine Zusammenfassung der Ergebnisse.

4.2 Die Bedeutung der Wahlbezirke

4.2.1 Ausgangslage und Fragestellung

Wie die Initianten schreiben,[40] wird bei dem von ihnen vorgeschlagenen Verfahren für den ersten Schritt (d.h. für die so genannte Oberzuteilung) «auf mathematischer Ebene ein Einheitswahlkreis gebildet». Auch beim zweiten Schritt (der Unterzuteilung der Mandate auf der Wahlkreisebene) bleibt im doppeltproportionalen Zuteilungsverfahren das Ergebnis, welches eine Wählergruppe auf dieser «mathematischen Ebene» errungen hat, massgebend. Dies kann den Effekt haben, den das schweizerische Bundesgericht in BGE 151 I 41 E. 8.4 wie folgt beschreibt: «Da der Mandatsausgleich zur Wahrung der gesamtkantonalen Proportionalität über die Wahlkreisgrenzen hinaus erfolgt, ist es möglich, dass Kandidierende in ihrem eigenen Wahlkreis nicht die erforderliche

40 Begründung des Initiativbegehrens, S. 3.

Stimmenzahl erreichen, trotzdem einen Sitz erhalten, weil der Partei gesamtkantonal ein Sitz zusteht und dieser Sitz dem fraglichen Wahlkreis zufällt (KLEY, a.a.O., Rz. 106[41]).»[42]

Falls die Verfassung vorgibt, dass «Wahlbezirk»[43] in Art. 46 Abs. 1 und 2 LV so zu verstehen ist, dass die Stimmen in den beiden Wahlkreisen völlig unabhängig voneinander zu ermitteln sind und das Ergebnis einer Wählergruppe im einen Wahlkreis gänzlich ohne Einfluss auf die Anzahl der Mandate dieser Wählergruppe im anderen Wahlkreis sein muss und auf die Bestimmung von deren Abgeordneten im anderen Wahlkreis keinen Einfluss haben darf, darf diese Trennung nicht im VRG durchbrochen werden. Folglich wären insbesondere Art. 55 Abs. 4 und 5 VRG-Initiativentwurf und Art. 56 VRG-Initiativentwurf verfassungswidrig.

4.2.2 Der Wortlaut von Art. 46 Abs. 1 und 2 LV

Vor dem Inkrafttreten der Verfassung von 1921 galt das Gesetz vom 21. Januar 1918 betreffend die Abänderung der Landtagswahlordnung (LGBl. 1918 Nr. 4):

> «§ 9 Für die Wahl der Landtagsabgeordneten bildet das Oberland und das Unterland je einen eigenen Wahlbezirk. Die Wahlberechtigten jedes Wahlbezirkes bilden einen Wahlkörper. Das Oberland wählt sieben Abgeordnete und drei Ersatzmänner, das Unterland fünf Abgeordnete und zwei Ersatzmänner.
>
> § 25 Abs. 1 Als Abgeordnete gelten jene als gewählt, welche in ihrem Wahlbezirk die absolute Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben.»

In der Verfassung von 1921 lauteten Art. 46 Abs. 1 und 2 LV wie folgt (LGBl. 1921 Nr. 15):

> «Abs. 1 Der Landtag besteht aus fünfzehn Abgeordneten, die vom Volke im Wege des allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Stimmrechtes gewählt werden.
>
> Abs. 2 Das Oberland und Unterland bilden je einen Wahlbezirk.»

Die Umsetzung von Art. 46 Abs. 1 und 2 LV in der Landtagswahlordnung vom 27. Dezember 1921 erfolgte folgendermassen (LGBl. 1922 Nr. 2):

> «Art. 9 Für die Wahl der Landtagsabgeordneten bildet das Oberland und das Unterland je einen eigenen Wahlbezirk. Die Wahlberechtigten jedes Wahlbezirkes bilden einen Wahlkörper. Das Oberland wählt neun und das Unterland sechs Abgeordnete mit der Massgabe, dass jede

---

41 Das Bundesgericht verweist hier auf *Kley, Andreas,* Demokratisches Instrumentarium, in: Biaggini, Giovanni/Gächter, Thomas/Kiener, Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2021, S. 360–388. Kley sagt dort in Rz. 106: «Eine mögliche Folge dieses Systems ist jedoch, dass ein Kandidat, der in seinem eigenen Wahlkreis nicht die für die Wahl erforderliche Stimmenzahl erhielt, trotzdem einen Sitz erhält, weil der Partei gesamtkantonal ein Sitz zusteht und dieser Sitz dem fraglichen Wahlkreis zufällt. Es ist ferner möglich, dass Partei A im Bezirk X mit einem Wähleranteil von 14,6% 3 Mandate erhält, während Partei B mit einem Wähleranteil von 17,3% nur 2 Mandate erhält. […].»

42 *Lüscher, Sandro*, 20 Jahre Doppelproporz — eine Rückschau, DeFacto, 20. Februar 2025, https://www.defacto.expert/2025/02/20/20-jahre-doppelproporz-eine-rueckschau/, umschreibt diese «gegenläufigen Sitzverteilungen» so: «Damit wird eine Sitzzuteilung gemeint, bei welcher eine Partei in einem Wahlkreis weniger Sitze erhält als eine andere Partei im selben Wahlkreis, obwohl sie dort mehr Stimmen erzielt hat.»

43 Die Begriffe «Wahlbezirk» und «Wahlkreis» werden im Folgenden wie in der Verfassung und im VRG synonym verwendet. Siehe auch das Glossar von *Marxer, Wilfried,* Wahlrecht Liechtenstein – Sperrklausel, Grundmandat, Restmandat. Berechnungen und Kommentare zu verschiedenen Varianten, Bendern, März 2014, S. 46, veröffentlicht als Anhang zu BuA Nr. 45/2014.

Gemeinde, die mindestens 300 Einwohner zählt, durch einen ihrer Bürger im Landtage vertreten sein muss.
Art. 26 Zum Abgeordneten gilt als gewählt:
a) zunächst je ein die absolute Mehrheit auf sich vereinigender Bürger jeder Gemeinde des Wahlbezirkes, die im Sinne des Art. 9 dieses Gesetzes Anspruch auf Vertretung im Landtage hat, sodann
b) sofern nicht nach Punkt a jede vertretungsberechtigte Gemeinde einen Landtagsabgeordneten erhalten hat, jener Bürger der betreffenden Gemeinde, der die der absoluten Mehrheit am nächsten kommende Anzahl Stimmen erhalten hat;
c) jeder wahlfähige Bürger des Fürstentums, auf den die absolute Mehrheit der im Wahlkreise abgegebenen Stimmen entfällt, und zwar nach der Reihenfolge der Stimmenzahl bis mit Einschluss der gemäss der Absätze a und b als gewählt Erscheinenden die Zahl der im Wahlbezirke zu wählenden Abgeordneten erreicht ist.»

Mit dem Verfassungsgesetz vom 18. Januar 1939 (LGBl. 1939 Nr. 3), welches das Verhältniswahlrecht einführte, erhielt Art. 46 Abs. 1 LV die folgende Formulierung:

«Der Landtag besteht aus 15 Abgeordneten, die vom Volke im Wege des allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Stimmrechtes nach dem Verhältniswahlsystem gewählt werden. Das Oberland und Unterland bilden je einen Wahlbezirk. Von den 15 Abgeordneten entfallen 9 auf das Oberland und 6 auf das Unterland. Mit den 15 Abgeordneten werden auch stellvertretende Abgeordnete von jeder Wählergruppe in jedem Wahlbezirke gewählt. Die Gesamtzahl der stellvertretenden Abgeordneten in einem Wahlkreise darf die Zahl der Abgeordneten dieses Wahlbezirkes nicht übersteigen.»

Es wurde dabei keine Bestimmung in die Verfassung aufgenommen, die nähere Vorgaben dazu macht, wie das Verhältniswahlrecht auszugestalten ist.[44]

Seit der Änderung durch das Verfassungsgesetz vom 20. Oktober 1987 (LGBl. 1988 Nr. 11), mit dem die Mandatszahl des Landtages erhöht wurde, lauten Art. 46 Abs. 1 und 2 LV wie folgt:

«Abs. 1 Der Landtag besteht aus 25 Abgeordneten, die vom Volke im Wege des allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Stimmrechtes nach dem Verhältniswahlsystem gewählt werden. Das Oberland und Unterland bilden je einen Wahlbezirk. Von den 25 Abgeordneten entfallen 15 auf das Oberland und 10 auf das Unterland.
Abs. 2 Mit den 25 Abgeordneten werden in jedem Wahlbezirk auch stellvertretende Abgeordnete gewählt. […]»

Die einschlägige Verfassungsbestimmung sieht demnach seit 1921 die zwei Wahlkreise Unterland und Oberland vor und sagt, dass die Abgeordneten je in ihrem eigenen Wahlkreis gewählt werden.

---

44 Gleicher Meinung StGH 1968/6 Erw. 1. Siehe zu den Ausführungen des Staatsgerichtshofes in Erw. 1 das Ende von Kapitel 4.2.3.4.

4.2.3 StGH 1962/1, StGH 1966/2 und StGH 1968/6

4.2.3.1 Übersicht über die einschlägigen Entscheide und Gutachten

In den 1960er-Jahren äusserte sich der Staatsgerichtshof in vier veröffentlichten Entscheiden und einem Gutachten[45] zu Fragen rund um die Landtagswahlen. Die Kompetenz, über Wahlbeschwerden zu entscheiden, hatte der Staatsgerichtshof erst 1958 erhalten.[46] Bis dahin lag die Entscheidgewalt beim Landtag selbst.[47] Dieser lehnte in der Sitzung vom 30. September 1957 eine von Anhängern der VU gegen die Landtagswahl vom 1. September 1957 erhobene Wahlnichtigkeitsbeschwerde[48] ab.[49] Der Landtag hatte es dabei auch abgelehnt, beim Staatsgerichtshof ein Gutachten zu drei vom VU-Abgeordneten Alois Vogt formulierten Rechtsfragen einzuholen.[50]

- Entscheidung StGH 1962/1 vom 1. Mai 1962 (= ELG 1962–1966, S. 191–202) betreffend die Landtagswahl vom 23./25. März 1962. (Die Christlich Soziale Partei [CSP] bringt die Sperrklausel von 18% zu Fall.[51] Sie kann aber nicht in den Landtag einziehen, weil sie kein Grundmandat errungen hat.)
- Entscheidung StGH 1962/2 vom 13. Juni 1962 (= ELG 1962–1966, S. 202–204) betreffend die Landtagswahl vom 23./25. März 1962. (Bei StGH 1962/2 handelt es sich um die Vorstellung[52] zu StGH 1962/1. Die Begründung ist kurz gehalten. Sie führt der Diskussion über das Verhältniswahlsystem keine neuen Argumente zu.)
- Entscheidung StGH 1966/2 vom 13. April 1966 (= ELG 1962–1966, S. 230–235) betreffend die Landtagswahl vom 4./6. Februar 1966. (Ablehnung einer Wahlbeschwerde der CSP und Bestätigung von StGH 1962/1: Das Erlangen eines Grundmandates ist Voraussetzung für die Erlangung eines Restmandates.)

---

45 Im Folgenden wird vereinfachend von «Entscheiden» gesprochen.

46 Gemäss dem Verfassungsgesetz vom 25. Februar 1958 (LGBl. 1958 Nr. 1) lautet Art. 59 LV seit dann: «Abs. 1 Über Wahlbeschwerden entscheidet der Staatsgerichtshof. Abs. 2 Der Landtag prüft die Gültigkeit der Wahl seiner Mitglieder und der Wahl als solcher auf Grund der Wahlprotokolle und auf Grund etwaiger Entscheidung des Staatsgerichtshofes (Validierung).» Diese Verfassungsänderung war am 9. Januar 1958 ohne Diskussion in erster Lesung und am 16. Januar 1958 in zweiter und dritter Lesung genehmigt worden (Protokoll über die öffentliche Landtagssitzung vom 9. Januar 1958, S. 22, und Protokoll über die öffentliche Landtagssitzung vom 16. Januar 1958, S. 1). Beide Protokolle sind in Landtags-Protokolle 1957 II abgeheftet. Mit dem Verfassungsgesetz vom 28. Dezember 1963 (LGBl. 1964 Nr. 10) wurde zudem die Bezeichnung des Staatsgerichtshofes als «Wahlgerichtshof» in Art. 104 Abs. 2 LV aufgenommen. Siehe auch *Bussjäger, Peter*, Art. 59 LV, Stand: 1. September 2016, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Online-Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung, https://verfassung.li/Art._59, Rz. 5–7.

47 Art. 59 LV lautete in der Fassung von LGBl. 1921 Nr. 15: «Der Landtag entscheidet über die Gültigkeit der Wahlen seiner Mitglieder.»

48 Siehe die leicht gekürzte Wiedergabe der Beschwerde in Vaterland, 14.09.1957, S. 1 f.

49 Protokoll über die Behandlung der Wahlnichtigkeitsbeschwerde am 30. September 1957 durch den Landtag, S. 32. Das Protokoll ist in Landtags-Protokolle 1957 II abgeheftet.

50 Der Antrag des Abg. Alois Vogt hatte gelautet (ebenda, S. 31): «Es sei ein Staatsgerichtshof-Gutachten über folgende Rechtsfragen einzuholen: a) ob der Landtag eine Wahlnichtigkeitsbeschwerde nur auf Grund der Protokolle der Gemeindewahlkommissionen und der Hauptwahlkommission oder auch unter Hinzuziehung des Ermittlungsergebnisses der Regierung zu behandeln und darüber zu entscheiden habe; b) ob die Wahlnichtigkeitsbeschwerde Gründe des Artikel 8, Ziffer 3 des Wahlgesetzes über die Nichteinhaltung zwingend vorgeschriebener Formen, der gesetzwidrigen Einwirkungen und der strafbaren Umtriebe, absolute Nichtigkeitsgründe sind d.h. ohne dass deren Einwirkung auf das Hauptwahlergebnis geprüft werden muss; c) sind die Abgeordneten des Wahlkreises Unterland interessierte Abgeordnete im Sinne des Art. 19, Ziffer 8, letzter Satz des Wahlgesetzes?»

51 Siehe LGBl. 1962 Nr. 17.

52 Siehe zu diesem Rechtsmittel Art. 41 und 51 StGHG (Gesetz vom 5. November 1925 über den Staatsgerichtshof, LGBl. 1925 Nr. 8).

- Entscheidung StGH 1966/3 vom 9. März 1966 (= ELG 1962–1966, S. 236–240) betreffend die Landtagswahl vom 4./6. Februar 1966. (In diesem Entscheid geht es lediglich um die Gestaltung der amtlichen Stimmzettel.)
- Gutachten StGH 1968/6 vom 28. Mai 1969 (= ELG 1967–1972, S. 248–251) zur Regierungsvorlage vom 6. Mai 1968 betreffend die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten. (Der StGH erklärt den von der Regierung zugunsten der «Mehrheitspartei» vorgeschlagenen Art. 56 für verfassungswidrig. Der StGH äussert sich nicht zu dem in diesem Zeitpunkt in Kraft stehenden, ähnlich formulierten Art. 22 Abs. 7 Proporzgesetz in der Fassung von LGBl. 1958 Nr. 2. Der Landtag hebt diesen nach der Veröffentlichung des Gutachtens dennoch auf,[53] so dass er in der Landtagswahl vom 1. Februar 1970 nicht mehr zu Anwendung kommen kann.)

4.2.3.2 Allgemeine Aussagen in den Entscheiden zum Verhältniswahlrecht

In StGH 1962/1 finden sich verschiedene Aussagen zum Verhältniswahlrecht im Allgemeinen, wobei der Staatsgerichtshof vor allem die Bedeutung der Wahlzahl erläutert. Erw. 5 sagt sehr allgemein: «Das Erreichen der Wahlzahl wird als Voraussetzung für die Mandatszuteilung erklärt. Eine politische Partei erlangt nur dann erhebliche Bedeutung, wenn sie mindestens in einem Wahlkreis ein Grundmandat erreicht.»

Erw. 6 stellt den Bezug zum Ziel der Vermeidung von Splitterparteien her: «Wie bereits erwähnt, ist die Vermeidung der Bildung von Splitterparteien ein Grundsatz, der beim Verhältniswahlrecht zu beachten ist.[54] Die Wahlzahl ist ein geeignetes und objektives Mittel, um die erhebliche Bedeutung einer wahlwerbenden Partei festzustellen. […] In der Wahlzahl ist also automatisch eine Sperrklausel enthalten,[55] die aber wegen der ungleichen Zahl der Abgeordneten für die beiden Wahlreise verschieden ist.»

In Erw. 6 stellt StGH 1962/1 danach die Folgen des Einsatzes der Wahlzahl einer in Prozenten der Stimmberechtigten (oder der Wählenden) festgesetzten Sperrklausel gegenüber und wiederholt, dass die Wahlzahl ein «rein sachliches Moment» bedeute und ein «Wesensmerkmal» des Verhältniswahlsystems sei.

StGH 1966/2 bestätigt StGH 1962/1 und wiederholt, dass nur ein Restmandat erlangen kann, wer bereits ein Grundmandat hat.[56] StGH 1968/6 Erw. 1 bestätigt seinerseits StGH 1962/1, StGH 1962/2 und StGH 1966/2.

4.2.3.3 Allgemeine Aussagen in den Entscheiden zu den Wahlkreisen

In StGH 1962/1 Erw. 4 findet sich nach allgemeinen Ausführungen zum gleichen Stimmrecht die folgende Aussage:

---

53 Art. 4 Gesetz vom 14. November 1969 über die Herabsetzung des Wahlalters und des Mündigkeitsalters und die Änderung wahlgesetzlicher Vorschriften, LGBl. 1969 Nr. 48. Weder im Kommissionsbericht vom 4. November 1969 noch in der Landtagssitzung vom 14. November 1969 (Landtags-Protokolle 1969 II S. 430 und 433) wurde die Aufhebung von Art. 22 Abs. 7 Proporzgesetz begründet.

54 Bestätigt in StGH 1966/2 Erw. 3.a. StGH 1962/1 Erw. 4 führt aus, dass die Staaten «wegen der Zersplitterung» zum Schutz der Wirksamkeit des demokratischen Systems nicht umhin kommen, die «gleiche Wirkung der Stimmen» im Verhältniswahlsystem einzuschränken.

55 Dies ist die so genannte natürliche Sperrklausel. Siehe das Glossar von *Marxer* (siehe Fn 43), S. 44,

56 So genanntes Grundmandatserfordernis. Siehe das Glossar von *Marxer* (siehe Fn 43), S. 42.

«Für Liechtenstein hat die Verfassung selbst festgelegt, dass den Stimmen nicht die gleiche Wirkung zukommt. Art. 46 teilt gemäss der historischen Entwicklung das Land in die beiden Wahlkreise Ober- und Unterland und bestimmt, dass dem Oberland neun und dem Unterland sechs Abgeordnete zustehen. Der Stimmberechtigte des Oberlandes kann daher neun Abgeordnete wählen, der des Unterlandes nur deren sechs. Demgemäss braucht es im Oberland 10 Prozent der Stimmen und im Unterland 14,3 Prozent, um ein Grundmandat zu erreichen. Diese ungleiche Wirkung ist daher von der Verfassung ausdrücklich gewollt, und deren formelle Ausgestaltung im Wahlgesetz ist daher nicht verfassungswidrig.»

Wenn man der Aussage des Staatsgerichtshofes, dass die Verfassung die «ungleiche Wirkung» der Stimmen der Oberländer und Unterländer Wähler «gewollt» hat, immer noch folgt, muss man daraus den Schluss ziehen, dass es dem Gesetzgeber – wenn sich seit 1962 nichts geändert hat – nicht gestattet ist, mit der Einführung von «Wählerstimmen» (im Sinne von Art. 50 Abs. 4 Satz 2 VRG-Initiativentwurf) auszugleichen, dass die Oberländer Stimmberechtigten mehr Kandidatenstimmen zu vergeben haben als die Unterländer Stimmberechtigten.

Einen etwas anderen Aspekt beschlägt StGH 1966/2. In Erw. 2 findet sich ein obiter dictum[57] des Staatsgerichtshofes zu Art. 22 Abs. 7 des Proporzgesetzes von 1939[58] in der Fassung von LGBl. 1958 Nr. 2,[59] also zur Mehrheitsklausel[60]. Diese garantierte derjenigen «Partei, welche die Mehrheit der […] zu berücksichtigenden gültigen Stimmen des ganzen Landes erreicht hat», acht Sitze im fünfzehn Sitze zählenden Landtag. Diese nach der Landtagswahl von 1957[61] und nach der Abweisung der von der VU erhobenen Wahlnichtigkeitsbeschwerde durch die Landtagsmehrheit[62]

---

57 Art. 22 Abs. 7 Proporzgesetz von 1939 in der Fassung von LGBl. 1958 Nr. 2 war in der Wahl von 1966 nicht zur Anwendung gekommen. Er war auch in den Wahlen von 1958 und 1962 nicht zur Anwendung gelangt und wurde vor der Wahl von 1970 aufgehoben (siehe Fn 53).

58 Gesetz vom 18. Januar 1939 über die Einführung des Verhältniswahlrechtes, LGBl. 1939 Nr. 4.

59 Art. 22 Abs. 7 Proporzgesetz lautete in der Fassung von LGBl. 1958 Nr. 2: «*In jedem Falle hat die* Partei, welche die Mehrheit der gemäss Abs. 3 dieses Artikels bei der Zuteilung der Mandate zu berücksichtigenden gültigen Stimmen des ganzen Landes erreicht hat *(Mehrheitspartei), Anspruch auf die Mehrheit der Abgeordneten im Landtag*. Wenn nun die Zuteilung der Mandate gemäss Abs. 4, 5 und 6 dieses Artikels für diese Partei nicht die Mehrheit der Abgeordneten ergibt, so geschieht die Zuteilung der Mandate nach diesem Absatz und es sind der Mehrheitspartei acht Abgeordnete zuzuweisen. Zunächst sind ihr die auf sie entfallenden Grundmandate (Abs. 4) und Restmandate (Abs. 5 und 6) zuzuteilen. Dann sind die Stimmenreste der Mehrheitspartei in beiden Wahlbezirken in Prozente umzurechnen in der Weise, dass der hundertfache Stimmenrest durch die Wahlzahl geteilt wird. Wenn die Mehrheitspartei auf ein weiteres Mandat Anspruch hat, so erhält sie es in dem Wahlbezirk, wo sie den grösseren, in Prozenten ausgedrückten Stimmenrest aufweist. Sind die in Prozenten ausgedrückten Stimmenreste in beiden Wahlbezirken gleich gross, so entscheidet das Los. Hat jedoch die Mehrheitspartei auf zwei weitere Mandate Anspruch, erhält sie in jedem Wahlbezirk ein Mandat. Die verbleibenden 7 Mandate fallen der Minderheitspartei zu. Gibt es mehrere Minderheitsparteien, so geschieht die Zuteilung der sieben Mandate nach den Grundsätzen der Abs. 4, 5 und 6 dieses Artikels. Wenn in einem Wahlbezirk die Zuteilung nach Abs. 4 dieses Artikels für die Minderheitsparteien mehr Grundmandate ergibt, als im betreffenden Wahlbezirk noch Mandate zu vergeben sind, so hat jene Minderheitspartei den Vorzug, welche im betreffenden Wahlbezirk mehr Reststimmen hat. Wenn zwei oder mehr konkurrierende Minderheitsparteien im betreffenden Wahlbezirk gleichviel oder keine Reststimmen haben, so entscheidet das Los.» (Hervorhebungen durch die Gutachterin).

60 Siehe zur Mehrheitsklausel auch Kapitel 4.2.4.3.

61 Hätte die VU 1957 im Unterland eine Listenstimme mehr geholt und die FBP eine weniger, so wäre es im Unterland zur Verteilung eines Restmandates gekommen und Art. 22 Abs. 7 Proporzgesetz in der ursprünglichen Fassung von LGBl. 1939 Nr. 4 hätte zur Anwendung gelangen können. Der Bericht vom 26. September 1957 des Chefs der Regierung [Alexander Frick] an den Hohen Landtag über sein i. S. Wahlbeschwerde […] durchgeführtes Ermittlungsverfahren nennt keine Zahlen, sondern spricht (auf S. 3) lediglich von einem «knappen Ausgang des Kampfes um ein Mandat im Unterland». Da auch bei den Wahlen von 1945, 1949, vom 15. Februar 1953 und vom 14. Juni 1953 keine Restmandate zu vergeben waren, gelangte Art. 22 Abs. 7 Proporzgesetz in der Fassung von LGBl. 1939 Nr. 4 nie zur Anwendung.

62 Siehe Fn 49.

von der FBP gegen den Widerstand der VU durchgesetzte Regelung[63] ging weiter[64] und war noch komplizierter als diejenige in Art. 22 Abs. 7 Proporzgesetz in der ursprünglichen Fassung von LGBl. 1939 Nr. 4.[65] Letztere hatte nämlich erst bei der Zuteilung von Restmandaten angesetzt und konnte somit nicht zur Anwendung gelangen, wenn gar keine Restmandate zu verteilen waren. StGH 1966/2 Erw. 2 führte im obiter dictum zur damals geltenden Fassung von LGBl. 1958 Nr. 2 aus:

> «In diesem Zusammenhang möchte der Staatsgerichtshof allerdings gewissen Zweifeln darüber Ausdruck geben, ob eine Zusammenzählung von Stimmen der Wahlbezirke Oberland und Unterland zur Ermittlung der Mandatsverteilung überhaupt zulässig ist, da Art. 46 der Verfassung von einer Wahl ‹jeder Wählergruppe in jeden Wahlbezirk› spricht.»

Diese Aussage spricht dafür, dass nach Ansicht des Staatsgerichtshofes der Gesetzgeber bei der Verteilung der Mandate auf die Wählergruppen und bei der Festlegung, welcher Kandidat ein Mandat erhält, nur die Resultate des betreffenden Wahlkreises berücksichtigen darf.

4.2.3.4 Aussagen in StGH 1968/6 zum Verhältnis zwischen Proporz und Wahlkreisen

Das Verhältnis zwischen Proporz und Wahlkreisen beschäftigte den Staatsgerichtshof im Gutachten StGH 1968/6, ohne dass er auf das obiter dictum von StGH 1966/2 Erw. 2 Bezug nahm. Nachdem der Staatsgerichtshof einleitend ausgeführt hatte, dass sich «einerseits das Verhältniswahlsystem und andererseits die territoriale Einteilung des Landes in zwei Wahlbezirke» ausschliessen, führte er zum Verhältnis dieser beiden Grundsätze in Erw. 2 aus:

> «Da jedoch in der Verfassung beide Grundsätze nebeneinander stehen, kann dies nur so verstanden werden, dass das Verhältnis-Wahlsystem eben nur insoweit Platz greift, als es der territorialen Einteilung nicht widerspricht.»

Nach vergleichenden Ausführungen zu Bundesstaaten und dem Hervorstreichen eines «föderalistischen Elements» Liechtensteins trotz dessen Einheit[66] gelangte der Staatsgerichtshof am Ende von Erw. 2 zum Schluss,

---

63 Siehe das Protokoll über die öffentliche Landtagssitzung vom 9. Januar 1958, S. 28–33, und das Protokoll über die öffentliche Landtagssitzung vom 16. Januar 1958, S. 4–7. Die beiden Protokolle sind in Landtags-Protokolle 1957 II abgeheftet, weil der Landtag am 26. Februar 1958 wegen der unüberbrückbaren Differenzen zwischen den beiden Parteien aufgelöst wurde.

64 Der VU-Abgeordnete Alois Vogt sprach deshalb von einem Novum, «das die ganze bisherige Tradition des Landes praktisch über den Haufen wirft», während zuvor «nur eine Ausnahme» bei der Zuteilung von Restmandaten bestanden habe (Protokoll über die öffentliche Landtagssitzung vom 9. Januar 1958, S. 29). Demgegenüber vertrat der Urheber der neuen Formulierung, der FBP-Abgeordnete Josef Büchel die Meinung: «Der Gedanke einer Wirkung vom einen Wahlkreis in den anderen ist nicht neu», sondern sei bereits im geltenden Art. 22 Abs. 7 Proporzgesetz enthalten (ebenda, S. 31). Der FBP-Abgeordnete Josef Hoop nannte die Änderung eine «ganz einfache Rechensache» (ebenda, S. 33).

65 Art. 22 Abs. 7 Proporzgesetz lautete in der Fassung von LGBl. 1939 Nr. 4: «Für den Fall, als eine Mehrheitspartei aufgrund der Wahlergebnisse *infolge der Zuteilung von Restmandaten* in oben bestimmter Form weniger Kandidaten erhält als eine Partei mit einem im ganzen Land zusammengefasst geringeren Stimmenergebnis, *so sind bei Zuteilung der Restmandate* die Reststimmen aller Wahlkreise zusammenzulegen und die Restmandate an die einzelnen Wählergruppen gemäss Abs. 5 und 6 dieses Artikels nach dem Reststimmenergebnis des Landes als ein Wahlkreis zu vergeben.» (Hervorhebungen durch die Gutachterin).

66 Siehe die ausführliche Wiedergabe von StGH 1968/6 Erw. 2 in Kapitel 4.2.4.3.

> «dass nicht nur die Bildung eines einheitlichen Wahlbezirks für das ganze Land ausgeschlossen ist (…[67]), sondern auch jegliche gegenseitige Rücksichtnahme auf die Ermittlung der Mandatsverteilung, z. B. in einem zweiten Ermittlungsverfahren. Das Verhältnis-Wahlsystem hat eben nur innerhalb eines Wahlbezirkes, dort aber voll, zur Anwendung zu kommen, soweit es nicht aus allgemeinen Erwägungen über die Nachteile dieses Wahlsystems eingeschränkt werden darf, z. B. durch Festsetzung eines Quorums zwecks Ausschluss von Splitterparteien (Entscheidung des Staatsgerichtshofes 1966/2).»

Der Staatsgerichtshof qualifizierte deshalb den in der Regierungsvorlage vom 6. Mai 1968 vorgesehenen Art. 56 VRG als verfassungswidrig.[68] Er hatte gelautet:[69] «Wenn die Mandatszuteilung […] für eine Wählergruppe, auf welche mehr als die Hälfte der […] zu berücksichtigenden gültigen Stimmen des ganzen Landes entfallen ist (Mehrheitspartei), nicht die Mehrheit der Abgeordneten ergibt, so sind ihr nach Massgabe der Bestimmungen der folgenden Absätze acht Abgeordnete zuzuweisen.»

Angesichts der differenzierten Aussagen in Erw. 2 kann meines Erachtens aus einer sehr offen formulierten Aussage in Erw. 1 nicht abgeleitet werden, dass der Gesetzgeber befugt ist, für die Zuteilung der Mandate einen fiktiven Einheitswahlkreis zu schaffen. Gleichwohl sei hier die betreffende Passage aus Erw. 1 angeführt:

> «In der liechtensteinischen Verfassung ist lediglich das Verhältnis-Wahlsystem als Wahlmodus vorgeschrieben und es ist einem Gesetze überlassen, das Nähere festzulegen. Der Gesetzgeber ist daher frei, jene Art des Verhältnis-Wahlrechtssystems zu wählen und für die Zuteilung der Mandate jene Berechnungsmodalitäten festzulegen, die ihm als den Bedürfnissen und Gegebenheiten des Landes am besten entsprechend erscheinen.»

Diese Aussage war mit Blick auf Art. 55 Abs. 3 VRG der Regierungsvorlage von 1968 gemacht worden, welcher an dem in StGH 1962/1, StGH 1962/2 und StGH 1966/2 für verfassungsmässig erklärten Grundmandatserfordernis festhielt. Art. 55 Abs 3 VRG lautete: «Finden sich Wahllisten vor, welche die für den betreffenden Wahlbezirk errechnete Wahlzahl nicht erreicht haben, so fallen sie für die Zuteilung von Mandaten ausser Betracht. Die betreffenden Wählergruppen erhalten weder ein Grundmandat noch ein Restmandat. […].»[70] Die Aussage des Staatsgerichtshofes, die dem Gesetzgeber ein erhebliches Mass an Freiheit zuzugestehen scheint, war also nicht im Zusammenhang mit den Wahlbezirken erfolgt.

4.2.3.5 Zwischenfazit

Da der Verfassungstext seit 1921 das Oberland und das Unterland als Wahlbezirke benennt und die Wahl «in jedem Wahlbezirk» vorsieht, müssten die damaligen Ausführungen des Staatsgerichtshofes auch heute noch überzeugen. Jedenfalls wird in der Literatur ohne Einschränkung auf diese Entscheide verwiesen.[71] Auf sie nahm auch die Regierung in BuA Nr. 18/2008, S. 24 f.,

---

67 An dieser Stelle verweist der StGH auf ein Urteil des österreichischen Verfassungsgerichtshofes vom 13. Jänner 1931, Sammlungsnummer 1381, Geschäftszahl WI-12/30, abrufbar unter: https://www.ris.bka.gv.at/vfgh.

68 BuA Nr. 18/2008, S. 24, nannte diese Norm und ihre Vorgänger «sichtlich verfassungswidrig».

69 Regierungsvorlage vom 6. Mai 1968, S. 21. Siehe auch Kapitel 4.2.4.3.

70 Siehe den vollen Wortlaut von Art. 55 VRG in Fn 82.

71 So *Höfling, Wolfram*, Die liechtensteinische Grundrechtsordnung, LPS 20, Vaduz 1994, S. 151, und *Wille*, Die liechtensteinische Staatsordnung (siehe Fn 1), S. 403 f., welche die Ausführungen von StGH 1968/6 ohne Kommentar wiedergeben.

Bezug. BuA Nr. 18/2008 erwähnte StGH 1962/1 und StGH 1968/6 zustimmend,[72] und gelangte dann zur Aussage:

> «In der Zustimmung des Volkes zum VRG aus dem Jahre 1973 und in den zwei Entscheidungen des Volkes aus dem Jahre 1975 und 1981[73] gegen eine Durchbrechung des Verhältnissystems der Landschaften auf der Landesebene kann man eine gleichsam authentische Bestätigung der Verfassungslage des Jahres 1939 durch das Volk erblicken, gemäss welcher das System der Verhältnismässigkeit von Mandaten, Abgeordneten und Stimmen für Wahlen zum Landtag nur innerhalb eines jeden Wahlbezirkes gilt.»[74]

Man kann sich allerdings fragen, ob die Bedeutung der Wahlkreise dadurch geschwächt wurde, dass Art. 46 Abs. 3 LV seit 1973 für die Berechnung, ob das Quorum erreicht ist, die Ergebnisse der Wählergruppen in beiden Wahlkreisen zusammenzählt.

Die Antwort auf diese Frage findet sich in Kapitel 4.2.4. Auf die Diskussionen zur VRG-Revision vom 23. April 2008,[75] für die BuA Nr. 18/2008 verfasst worden war, wird nicht in einem eigenen Kapitel eingegangen.[76] Diese Revision stellte klar, dass die Verlegung des Wohnsitzes eines Landtagsmitglieds vom einen in den anderen Wahlkreis zum Verlust des Mandates führt.

4.2.4 Änderung durch die Einführung der Sperrklausel in Art. 46 Abs. 3 LV?

4.2.4.1 Ausgangslage und Fragestellung

1973 wurde die Verfassung um den bis heute unverändert in Kraft stehenden Art. 46 Abs. 3 LV ergänzt. Mit dieser Bestimmung wurde eine Sperrklausel in die Verfassung aufgenommen.

Für die Ermittlung, ob eine politische Partei die erforderlichen acht Prozent erreicht hat, sind ihre «im ganzen Land abgegebenen gültigen Stimmen» massgebend. Die Ermittlung erfolgt gemäss Art. 55 Abs. 1 VRG dergestalt, dass die Kandidaten- und Zusatzstimmen, welche eine Wählergruppe im Oberland erhalten hat, mit denen im Unterland zusammengezählt werden und danach ausgerechnet wird, ob diese Summe acht Prozent der insgesamt in beiden Wahlkreisen abgegebenen Stimmen ausmacht.

Im Folgenden wird geprüft, ob deswegen, dass Art. 46 Abs. 3 LV für die Ermittlung, ob eine Partei die Sperrklausel überschritten hat, auf das Wahlresultat der Partei im ganzen Land abstellt und nicht gesondert je auf die Resultate in den beiden Wahlkreisen, Art. 46 Abs. 1 und 2 LV heute durch den Gesetzgeber so ausgelegt werden dürfen, dass auch für die Bestimmung der Anzahl Mandate einer Partei und für die Zuweisung der Mandate an die Kandidierenden auf das im ganzen Land erzielte Wahlergebnis abgestellt werden darf. Dadurch würden Art. 46 Abs. 1 und 2 LV anders ausgelegt als vom Staatsgerichtshof in den 1960er-Jahren.

---

72 BuA Nr. 18/2008, S. 24, allerdings ohne die Aktenzeichen anzugeben.
73 Siehe zu den abgelehnten Initiativen für eine Mehrheitsklausel am Ende von Kapitel 4.2.4.3.
74 BuA Nr. 18/2008, S. 25.
75 LGBl. 2008 Nr. 138.
76 BuA Nr. 18/2008, dem ein nicht veröffentlichtes Gutachten von Günther Winkler zugrunde liegt, wird im Folgenden an den passenden Stellen erwähnt, ebenso das Gutachten von Peter Pernthaler vom 20. Oktober 2006, nicht aber die Landtagssitzungen vom 16. März 2007, 25. April 2007 und 23. April 2008.

Soweit ersichtlich, wurde diese Frage nach den Folgen der in Art. 46 Abs. 3 LV erfolgenden Bezugnahme auf das «ganze Land» noch nie gestellt. *Herbert Wille* jedenfalls begründete seine Ausführungen dazu, warum «das Proportionalwahlverfahren nur innerhalb eines Wahlbezirkes zur Anwendung» gelangen kann,[77] nur mit StGH 1968/6 und zwei Literaturhinweisen.[78] BuA Nr. 18/2008, der sich deutlich gegen die «Durchbrechung des Prinzips der Verhältnismässigkeit in den Landschaften (Wahlbezirken) auf der Landesebene» aussprach,[79] erwähnte die Sperrklausel nicht.

4.2.4.2 Die von StGH 1962/1 aufgehobene Sperrklausel des Proporzgesetzes von 1939

Mit der Entscheidung zu StGH 1962/1 vom 1. Mai 1962 hob der Staatsgerichtshof Art. 22 Abs. 3 des Proporzgesetzes von 1939 als verfassungswidrig auf. Dieser hatte gelautet:[80]

> «Finden sich Listen vor, welche nicht 18 % der Stimmberechtigten des betreffenden Wahlkreises erreicht haben, so fallen sie für die Zuteilung von Mandaten ausser Betracht. Die betreffenden Wählergruppen erhalten weder ein Grundmandat noch ein Restmandat. Bezüglich der verbleibenden Wahllisten wird das Verfahren in Abs. 1 wiederholt.»

Seine Argumentation fasste StGH 1962/1 am Ende von Erw. 6 wie folgt zusammen:

> «Die liechtensteinische Verfassung enthält keinerlei Bestimmung, auf welche sich die im Proporzgesetz eingeführte Sperrklausel von 18 Prozent der Stimmberechtigten stützen kann. […] Die Sperrklausel von 18 Prozent des Art. 22 und insbesondere deren Bindung an die Zahl der Stimmberechtigten widerspricht daher dem Gleichheitssatz des Art. 31 der Verfassung und dem Erfordernis des gleichen Stimmrechtes des Art. 46 der Verfassung, […].»

4.2.4.3 Der von StGH 1968/6 gestoppte Art. 56 der Regierungsvorlage vom 6. Mai 1968

Im BuA der Regierung vom 6. Mai 1968 zu einer Gesetzesvorlage betreffend die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (auch «Regierungsvorlage» genannt), der vom Landtag in seiner Sitzung vom 19. Juni 1968 in Beratung gezogen wurde,[81] fand sich kein Vorschlag für eine Sperrklausel.[82] Der von der Regierung vorgeschlagene Art. 56 VRG sah hingegen unter dem Randtitel «Wahrung der Proportionalität» eine Regelung vor, welche die in Art. 55 VRG vorgesehene – nach Wahlkreis getrennte – Zuteilung der Mandate beim Vorliegen einer speziellen Konstellation durchbrochen hätte. Art. 56 Abs. 1 VRG hatte folgenden Wortlaut:

---

77 *Wille,* Die liechtensteinische Staatsordnung (siehe Fn 1), S. 404.

78 Herbert Wille verweist auf *Batliner, Martin,* Die politischen Volksrechte im Fürstentum Liechtenstein, Diss. Fribourg, Fribourg 1993, S. 90 f., und auf *Höfling,* Die liechtensteinische Grundrechtsordnung (siehe Fn 71), S. 151.

79 Siehe v.a. BuA Nr. 18/2008, S. 24 f.

80 Siehe LGBl. 1939 Nr. 4.

81 Landtags-Protokolle 1968 I S. 104–141.

82 Art. 55 VRG lautete in der Regierungsvorlage vom 6. Mai 1968, S. 20: «Abs. 1 Die Gesamtzahl aller in einem Wahlbezirk (Wahlkreis) gültig abgegebenen Listenstimmen wird durch die um eins vermehrte Zahl der zu wählenden Abgeordneten (mit Ausschluss der Ersatzkandidaten beziehungsweise stellvertretenden Abgeordneten) geteilt und das Teilungsergebnis in jedem Fall auf die nächstfolgende ganze Zahl erhöht. Abs. 2 Die so erhalten Zahl heisst Wahlzahl. Abs. 3 Finden sich Wahllisten vor, welche die für den betreffenden Wahlbezirk errechnete Wahlzahl nicht erreicht haben, so fallen sie für die Zuteilung von Mandaten ausser Betracht. Die betreffenden Wählergruppen erhalten weder ein Grundmandat noch ein Restmandat. Bezüglich der verbleibenden Wahllisten wird das Verfahren in Absatz 1 wiederholt.» (Es folgen Abs. 4 bis 8).

> «Wenn die Mandatszuteilung gemäss Artikel 55, Absätze 4 bis 8 für eine Wählergruppe, auf welche mehr als die Hälfte der gemäss Artikel 55, Absatz 3 bei der Zuteilung zu berücksichtigenden gültigen Stimmen des ganzen Landes entfallen ist (Mehrheitspartei), nicht die Mehrheit der Abgeordneten ergibt, so sind ihr nach Massgabe der Bestimmungen der folgenden Absätze acht Abgeordnete zuzuweisen.»[83]

Die Regierung schrieb hierzu im BuA vom 6. Mai 1968:[84]

> «Das Ziel von Artikel 56 des Entwurfes ist, gleich wie beim heute geltenden Artikel 22, Absatz 7[85] die Wahrung der Proportionalität. Es wird der Grundsatz verankert, dass eine Wählergruppe, die bei einer Wahl mehr als die Hälfte der für die Mandatsverteilung massgebenden Stimmen auf sich vereinigt, auch mehr als die Hälfte der zur Verteilung gelangenden Mandate zugeteilt erhält. Proportionalität ist oberster Sinn und Zweck des Verhältniswahlsystems und steht über der Wahlkreiseinteilung. Sie ist verfassungsrechtlich gewollt und kann deshalb nicht verfassungswidrig sein, wenn auch der Staatsgerichthof in seiner Entscheidung 1966 Nr. 2[86] darüber ‹gewissen Zweifeln› Ausdruck gegeben hat. […] Bei der Mandatsverteilung gemäss Artikel 56 findet kein wechselseitiges Hinüberwirken der in einem Wahlbezirk erlangten Stimmen auf den anderen Wahlbezirk statt; vielmehr greift ein gesondertes Verteilungsverfahren Platz, das auf den Stimmresten im einzelnen Wahlbezirk beruht. Eine solche gesetzliche Regelung ist zulässig, da nach Artikel 46, Absatz 3 der Verfassung das Nähere über die Durchführung der Wahl dem Gesetzgeber überlassen ist.»

Der VU-Abgeordnete Karlheinz Ritter verwies in der Landtagssitzung vom 19. Juni 1968 auf die von seiner Partei bereits gegen die Revision von Art. 22 Abs. 7 Proporzgesetz durch LGBl. 1958 Nr. 2 geäusserte Kritik[87], die unter anderem gelautet hatte, dass bei einer Wahlteilnahme von drei oder vier Parteien bereits dreissig oder vierzig Prozent der Stimmen genügen könnten, um eine Partei zur Mehrheitspartei werden zu lassen.[88] Überdies führte er aus, dass sich in der Verfassung kein Anhaltspunkt dafür finde, «dass die Proporzionalität über dem Prinzip der Wahlkreiseinteilung stehe». In diesem Zusammenhang verwies er auch auf das obiter dictum in StGH 1966/2.[89] Demgegenüber führte der FBP-Abgeordnete Peter Marxer aus, die Fraktion der FBP befürworte Art. 56 VRG. Dieser denke den Proporz «konsequent zu Ende» und könne «zugunsten jeder grossen Partei spielen».[90] Peter Marxer brachte dann aber die Option ein, dass der Landtag – nach Beendigung der Arbeit der Kommission – den Staatsgerichtshof um ein Gutachten bitten könnte.[91] Dieser qualifizierte – als er um das Gutachten gebeten wurde – Art. 56 VRG als verfassungswidrig.[92] Er führte in StGH 1968/6 Erw. 2 aus:

> «An sich schliessen sich beide Grundsätze aus, da jegliche territoriale Einteilung dem Verhältnis Wahlsystem widerspricht. (Kelsen, Die Verfassungsgesetze der Republik Deutschösterreich, 1919, S. 48 ff.) Da jedoch in der Verfassung beide Grundsätze nebeneinander stehen,

---

83 Regierungsvorlage vom 6. Mai 1968, S. 21.
84 BuA vom 6. Mai 1968, S. 9 f.
85 Gemeint ist Art. 22 Abs. 7 Proporzgesetz von 1939 in der Fassung von LGBl. 1958 Nr. 2.
86 Gemeint ist StGH 1966/2 Erw. 2.
87 Siehe auch Fn 64.
88 Landtags-Protokolle 1968 I S. 127 (Sitzung vom 19. Juni 1968).
89 Ebenda, S. 128.
90 Ebenda, S. 128 f.
91 Ebenda, S. 132.
92 Siehe auch Kapitel 4.2.3.4.

kann dies nur so verstanden werden, dass das Verhältnis Wahlsystem eben nur insoweit Platz greift, als es der territorialen Einteilung nicht widerspricht. Ebenso wie in einem Bundesstaat bei der Wahl des Zentralparlamentes eine Wahlkreiseinteilung nach Gliedstaaten ein gewisses föderalistisches Moment sicherstellt (Giacometti-Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht 1949, S. 492 ff, Boyer, Wahlrecht in Österreich, 1961, S. 152 ff), so ist eine ähnliche Begründung wohl auch für Liechtenstein gegeben. Auch hier soll offenbar nicht nur der ungeschmälerte Bestand von Oberland und Unterland garantiert sein, sondern auch ihr getrennter, politischer Einfluss auf die staatliche Willensbildung soll gewahrt bleiben. Dieser Gedanke wird noch dadurch verstärkt, dass die Abgeordnetenzahl beider Wahlbezirke fixiert ist, ohne Rücksicht auf die Zunahme der Zahl der Stimmberechtigten.

Die Verfassung bringt damit zum Ausdruck, dass die im Art. 1 ausgesprochene Feststellung, wonach das Fürstentum in der Vereinigung seiner beiden Landschaften, Vaduz (Oberland) und Schellenberg (Unterland), nicht nur historische Bedeutung hat, sondern sich auch heute noch in der Art der staatlichen Willensbildung auswirken soll. Liechtenstein weist also trotz seiner Einheit ein föderalistisches Element auf, das durch die verfassungsmässige Bestandsgarantie der in Art. 1 aufgezählten Gemeinden des Oberlandes und des Unterlandes noch unterstrichen wird. Die typischen Merkmale eines Bundesstaates sind die zwischen Gesamtstaat und Gliedstaaten geteilte Staatsgewalt und die Mitwirkung der Gliedstaaten an der Willensbildung im Bund. Ersteres liegt in Liechtenstein wohl zufolge der Kleinheit und der sehr entwickelten Gemeindeautonomie nicht vor. Das letztere Element aber ist gegeben.

Daraus ergibt sich nun eindeutig, dass nicht nur die Bildung eines einheitlichen Wahlbezirkes für das ganze Land ausgeschlossen ist (vergleiche Erkenntnis des österreichischen Verfassungsgerichtshofes, Sammlung 1381[93]), sondern auch jegliche gegenseitige Rücksichtnahme auf die Ermittlung der Mandatsverteilung, z. B. in einem zweiten Ermittlungsverfahren. Das Verhältnis-Wahlsystem hat eben nur innerhalb eines Wahlbezirkes, dort aber voll, zur Anwendung zu kommen, soweit es nicht aus allgemeinen Erwägungen über die Nachteile dieses Wahlsystems eingeschränkt werden darf, z. B. durch Festsetzung eines Quorums zwecks Ausschluss von Splitterparteien (Entscheidung des Staatsgerichtshofes 1966/2).»

Wie bereits ausgeführt,[94] hob der Landtag nach der Veröffentlichung dieses Gutachtens den damals in Kraft stehenden Art. 22 Abs. 7 Proporzgesetz in der Fassung von LGBl. 1958 Nr. 2 noch vor der Landtagswahl von 1970 auf.[95] Im Kommissionsbericht vom 16. März 1972, der vom Landtag in der Sitzung vom 4. April 1972 in Beratung gezogen wurde,[96] schlug die Landtagskommission einen neuen Inhalt für Art. 56 VRG vor.[97] Sie verwies nicht auf die bereits erfolgte Aufhebung von Art. 22 Abs. 7 Proporzgesetz, sondern schrieb lediglich:[98]

---

93 Siehe Fn 67.
94 Siehe Kapitel 4.2.3.1.
95 Siehe Art. 4 im Gesetz vom 14. November 1969 über die Herabsetzung des Wahlalters und des Mündigkeitsalters und die Änderung wahlgesetzlicher Vorschriften, LGBl. 1969 Nr. 48.
96 Landtags-Protokolle 1972 I S. 9 ff.
97 In der Regierungsvorlage vom 6. Mai 1968 war Art. 55 VRG sehr lang. Im Kommissionsbericht vom 16. März 1972 wurde sein Inhalt auf Art. 55 und 56 VRG aufgeteilt.
98 Kommissionsbericht vom 16. März 1972, S. 5.

«Der bisherige Artikel 56 kann auf Grund des Gutachtens des Staatsgerichtshofes betreffend Verfassungsmässigkeit vom 12. Juli 1969[99] nicht mehr aufrecht erhalten werden.»

Während der weiteren Beratung des VRG wurde keine Bestimmung mehr vorgeschlagen, die wie Art. 56 VRG der Regierungsvorlage vom 6. Mai 1968 eine «gegenseitige Rücksichtnahme auf die Ermittlung der Mandatsverteilung»[100] zugunsten einer Mehrheitspartei vorgesehen hätte. Nach dem Erlass des VRG kam es jedoch bereits 1975 sowie – unter dem Eindruck der Landtagswahl von 1978, an welcher die FBP mehr Parteistimmen als die VU geholt hatte, aber nur 7 Mandate erhielt[101] – 1979 und 1981 zu Vorstössen aus Kreisen der FBP für Mehrheitsklauseln.[102] Alle drei sahen – wegen des Gutachtens des Staatsgerichtshofes – eine Ergänzung von Art. 46 LV vor. Die von der FBP unterstützte Volksinitiative von 1975[103] scheiterte in der Abstimmung vom 30. November 1975 äusserst knapp.[104] Auch die von der FBP lancierte Volksinitiative «für ein demokratisches Wahlrecht»[105] wurde abgelehnt.[106] In beiden Urnengängen resultierte im Unterland ein «Ja» und im Oberland ein «Nein», obwohl die Gegner der Initiative im Landtag damit argumentierten, die Verfassungsänderungen würden die Einteilung in Wahlkreise missachten und könnten in letzter Konsequenz zu deren Aufhebung führen.[107] Wie die beiden Volksinitiativen war auch die parlamentarische Initiative der FBP von 1979[108] chancenlos. Die Landtagsmehrheit lehnte bereits das Eintreten ab.[109] Einzig in der Debatte über die Volksinitiative von 1981 erfolgte eine gewisse inhaltliche Auseinandersetzung mit der vorgeschlagenen Ergänzung von Art. 46 LV.[110] Es wurde darauf hingewiesen, dass die Stimmkraft im Ober- und Unterland verschieden ist und deshalb Stimmenmehrheit und Wählermehrheit nicht identisch sind.[111] Es wurde gefragt, ob denn die Stimmen von Wählergruppen, welche an der Sperrklausel gescheitert sind, bei der Berechnung der Mehrheit nicht auch berücksichtigt werden sollten,[112] und es wurde resümiert, dass mit der

---

99 Gemeint ist StGH 1968/6. Beim angegebenen Datum muss es sich um ein Versehen handeln. ELG 1967–1972, S. 248, nennt als Datum für die Sitzung des Staatsgerichtshofes den 28. Mai 1969.

100 So die Formulierung in StGH 1968/6 Erw. 2.

101 Siehe Kapitel 2.

102 Siehe BuA Nr. 18/2008, S. 24 f., *Batliner*, Die politischen Volksrechte (siehe Fn 78), S. 91, und *Waschkuhn, Arno*, Politisches System Liechtensteins: Kontinuität und Wandel, LPS 18, Vaduz 1994, S. 317 f.

103 Der Initiativtext lautete: «Eine Wählergruppe, welche mehr als die Hälfte der für die Mandatszuteilung massgeblichen gültigen Stimmen im ganzen Land erreicht, hat jedenfalls Anspruch auf die Mehrheit der Abgeordneten im Landtag.»

104 1965 Ja zu 1987 Nein: *N.N.*, Mangel in unserem Wahlrecht bleibt bestehen, Volksblatt, 02.12.1975, S. 1

105 Der Initiativtext lautete: «Wenn eine von zwei oder mehreren Wählergruppen mehr als die Hälfte der für die Mandatszuteilung massgebenden gültigen Stimmen im ganzen Land erreicht hat, so erhält sie die Mehrheit der Abgeordneten im Landtag. Falls sie auf Grund der Zuteilung in den Wahlbezirken nicht wenigstens acht Mandate erhält, wird ihr das für die Mehrheit erforderliche Abgeordnetenmandat in dem Wahlbezirk zugeteilt, in welchem sie, so wie im ganzen Land, mehr als die Hälfte der für die Mandatsverteilung massgebenden gültigen Stimmen auf sich vereinigt. Der Anspruch des Oberlandes auf neun Abgeordnete und des Unterlandes auf sechs Abgeordnete darf nicht angetastet werden.»

106 2127 Ja zu 2387 Nein: BuA Nr. 20/1981 und *N.N.*, Der Mangel im Wahlrecht bleibt!, Volksblatt, 11.05.1981, S. 1

107 Landtags-Protokolle 1975 III S. 545–577 (Sitzung vom 13. Oktober 1975); Landtags-Protokolle 1979 II S. 488–505 (Sitzung vom 5. Juli 1979); Landtags-Protokolle 1981 I S. 71–119 (Sitzung vom 1. April 1981).

108 Der Initiativtext lautete: «Eine Wählergruppe, die mehr als die Hälfte der für die Mandatsverteilung massgebenden gültigen Stimmen im ganzen Land erreicht hat (Mehrheitspartei), erhält jedenfalls die Mehrheit der Abgeordneten im Landtag. Der Mehrheitspartei wird das für die Mehrheit erforderliche Abgeordnetenmandat in dem Wahlkreis zugeteilt, wo sie, ebenso wie im ganzen Land, die Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigt. Der Anspruch des Oberlandes auf neun Abgeordnete und des Unterlandes auf sechs Abgeordnete bleibt unangetastet.»

109 Landtags-Protokolle 1979 II S. 505.

110 Siehe deren Wortlaut in Fn 105.

111 So insbesondere die Abg. Franz Beck, Anton Hoop und Alfons Schädler: Landtags-Protokolle 1981 I S. 75, S. 78, S. 98 und S. 113 f.

112 So der Abg. Hermann Hassler, ebenda, S. 86 und S. 93 ff.

Zuweisung des «15. Abgeordneten» an die Mehrheitspartei wieder ein Element des Majorzsystems Eingang in das liechtensteinische Wahlrecht finden würde.[113]

4.2.4.4 Die Materialien zu Art. 46 Abs. 3 LV

Die Regierungsvorlage vom 6. Mai 1968 sah keine Sperrklausel vor. Der Vorschlag für eine solche wurde erst von der Landtagskommission in ihrem Bericht vom 16. März 1972 eingebracht. Ihr Vorschlag für Art. 55 VRG lautete:[114]

> «Abs. 1 Von der Gesamtzahl aller in einem Wahlbezirk gültig abgegebenen Kandidaten- und Zusatzstimmen werden vorerst jene Stimmen abgezogen, die auf Wahllisten entfallen sind, welche acht Prozent der im ganzen Land abgegebenen gültigen Stimmen nicht erreicht haben. Die verbleibende Stimmenzahl wird sodann durch die um eins vermehrte Zahl der zu wählenden Abgeordneten (mit Ausschluss der Ersatzkandidaten bzw. stellvertretenden Abgeordneten) geteilt und das Teilungsergebnis in jedem Fall auf die nächstfolgende ganze Zahl erhöht.
>
> Abs. 2 Die so ermittelte Zahl heisst Wahlzahl.
>
> Abs. 3 Jeder nicht unter Artikel 46 Absatz 3 der Verfassung fallenden Wahllisten wird so viel mal ein Abgeordneter zugeteilt, als die Wahlzahl in der Zahl der für diese Wahlliste abgegebenen Kandidaten- und Zusatzstimmen enthalten ist (Grundmandatsverteilung).»

Zudem schlug die Kommissionsmehrheit eine Neuformulierung von Art. 46 LV vor. Dieser sah in Abs. 1 eine Erhöhung auf 21 Abgeordnete vor, hätte in Abs. 2 die Wahl der stellvertretenden Abgeordneten geregelt und sagte in Abs. 3:[115]

> «Erreicht eine Partei bei Landtagswahlen nicht acht Prozent der im ganzen Land abgegebenen gültigen Stimmen, so fällt sie bei der Mandatszuteilung ausser Betracht.»

Die Landtagskommission führte in ihrem Bericht vom 16. März 1972 keine Argumente für die vorgeschlagenen Formulierungen der VRG-Bestimmungen sowie für die Änderung von Art. 46 LV an.[116] Es kann bloss vermutet werden, dass sich die Formulierung «im ganzen Land abgegebene gültige Stimmen» an Art. 66 Abs. 4 LV orientierte. Dieser lautet seit 1921 unverändert:

> «Die Volksabstimmung erfolgt gemeindeweise; die absolute Mehrheit der im ganzen Lande gültig abgegebenen Stimmen entscheidet über Annahme oder Ablehnung des Gesetzesbeschlusses.»

Immerhin sagte Kommissionspräsident Roman Gassner von der VU in der Landtagssitzung vom 4. April 1972:[117]

> «Die Kommission hat es dann allerdings als richtig erachtet, eine Sperrklausel bei 8% aller im Lande abgegebenen Stimmen zu setzen. Eine gewisse Repräsentation als Partei sollte doch

---

113 So der Abg. Alfons Schädler, ebenda, S. 96.
114 Kommissionsbericht vom 16. März 1972, S. 4.
115 Kommissionsbericht vom 16. März 1972, S. 8.
116 Im Kommissionsbericht vom 16. März 1972, S. 8, wurde lediglich ausgeführt, dass sich die aus Peter Marxer und Ernst Büchel bestehende Kommissionsminderheit deshalb gegen die Verfassungsänderung ausgesprochen habe, weil sie – wenn schon eine Erhöhung erfolge – eine Vergrösserung des Landtags auf 25 Abgeordnete vorgezogen hätte.
117 Landtags-Protokolle 1972 I S. 10.

wohl verlangt werden. Eine Grenze bei 8% dürfte richtig sein. Auch ist diese Sperrklausel durch den Entscheid des Staatsgerichtshofes gedeckt, in welchem es heisst, dass er feststelle, dass eine Sperrklausel von mehr als 15% nicht dem Wesen des Verhältniswahlsystems entspricht.»

Warum sich die Kommission dafür entschieden hatte, für die Berechnung – anders als das Proporzgesetz von 1939 – auf das Total der im Land (und nicht im jeweiligen Wahlkreis) abgegebenen[118] Stimmen abzustellen, wurde weder im Kommissionsbericht noch in der Landtagssitzung erläutert. In der Landtagssitzung vom 4. April 1972 wurde nur über die in Art. 46 Abs. 1 LV vorgesehene Erhöhung der Anzahl der Abgeordneten (21 oder 25) und die angemessene Vertretung der beiden Landschaften (13 zu 8 oder 15 zu 10) diskutiert.[119] Nachdem der Antrag, die Mandatszahl auf 25 festzusetzen, nur 7 Stimmen auf sich vereinigte, stimmte der Landtag einhellig für den Antrag der Kommissionsmehrheit, der die Erhöhung auf 21 Mandate und die Sperrklausel vorsah.[120] In der zweiten und dritten Lesung vom 9. Mai 1972 erreichte der Antrag der Kommissionsmehrheit betreffend den neuen Art. 46 LV wiederum einhellige Zustimmung. Hierbei beschloss der Landtag, diese Abänderung dem Volk zur Abstimmung vorzulegen.[121] In der Abstimmung vom 2. Juli 1972 lehnte dieses die Verfassungsänderung ab.[122] Der Landtag verabschiedete daraufhin in der Sitzung vom 17. Juli 1973 eine gegenüber dem Vorschlag von 1972 abgespeckte Änderung des Art. 46 LV.[123] Sie erstreckte sich nur noch auf die Einfügung der Sperrklausel und lautete:

«Abs. 3 Die Mandatszuteilung erfolgt unter den Wählergruppen, die wenigstens 8 Prozent der im ganzen Land abgegebenen gültigen Stimmen erreicht haben. Der bisherige Abs. 3 wird zu Abs. 4.»

Inhaltlich stimmt diese Änderung mit dem im Kommissionsbericht vom 16. März 1972 vorgeschlagenen Art. 46 Abs. 3 LV überein. Auch die zentrale Passage «der im ganzen Land abgegebenen gültigen Stimmen» wurde beibehalten. In der Volksabstimmung vom 12./14. Oktober 1973 erhielt diese Änderung eine deutliche Zustimmung. Sie ist bis heute in Kraft.

4.2.4.5 Der Wortlaut von Art. 46 Abs. 3 LV

Art. 46 Abs. 3 LV erwähnt weder das Ober- und das Unterland noch verwendet er den Begriff «Wahlbezirk». Vielmehr gebraucht er die bis dahin nur in Art. 66 Abs. 4 LV verwendete Formulierung «im ganzen Lande gültig abgegebenen Stimmen».[124] In den von Art. 66 LV geregelten Volksabstimmungen können die zahlenmässig überlegenen Oberländer die Unterländer seit 1921 überstimmen. Genauso trägt Art. 46 Abs. 3 LV der zahlenmässigen Unterlegenheit der Unterländer Wählenden keine Rechnung. Die Überlegenheit der Oberländer Wähler wirkt bei der Berechnung der Sperrklausel im Vergleich zu Art. 66 Abs. 4 LV aber sogar noch stärker, weil es nicht nur mehr

---

118 Dass das Abstellen auf die Stimm*berechtigten* problematisch war, hatte StGH 1962/1 Erw. 6 aufgezeigt. Der Wortlaut von Art. 22 Abs. 3 Proporzgesetz von 1939 wird in Kapitel 4.2.4.2 wiedergegeben.

119 Landtags-Protokolle 1972 I S. 11–20.

120 Landtags-Protokolle 1972 I S. 20.

121 Landtags-Protokolle 1972 I S. 99.

122 Zur «Leidensgeschichte» des VRG und des Art. 46 LV siehe Landtags-Protokolle 1973 II S. 251 f.

123 Landtags-Protokolle 1973 II S. 249.

124 Art. 1 Bst. b Beiträgegesetz verwendet nochmals eine andere Formulierung, nämlich «mindestens drei Prozent der abgegebenen Wählerstimmen als Parteisumme im ganzen Land», obwohl es auf die Formulierung in Art. 46 Abs. 2 LV hätte zurückgreifen können. BuA Nr. 12/1984, S. 4 und S. 8, liefern keine Erklärung für diese Unterlassung, obwohl auf S. 8 Art. 46 Abs. 3 LV ausdrücklich erwähnt wird.

Oberländer Stimmberechtigte gibt, sondern weil sie 15 Kandidatenstimmen haben und die Unterländer nur 10.[125]

Die Formulierung in Art. 46 Abs. 3 LV macht überdies klar, dass die Frage, ob eine Wählergruppe genügend Stimmen geholt hat, um an der Mandatszuteilung teilnehmen und in den Landtag einziehen zu können, nach anderen Kriterien beantwortet wird als die Frage, ob sie genügend Stimmen geholt hat, um im Wahlkreis Oberland oder im Wahlkreis Unterland Mandate zugeteilt zu erhalten. Art. 46 Abs. 3 LV regelt eine andere, zeitlich vorgelagerte Frage.

4.2.4.6 Fazit aus dem Wortlaut und den Materialien

Die Regierung hatte 1968 – bei der Erörterung des von ihr vorgeschlagenen Art. 56 VRG[126] – das Verhältnis zwischen Proporz und Wahlkreisen zu einer Grundsatzfrage hochstilisiert. Gleichzeitig führte sie jedoch aus, mit der von ihr favorisierten Mandatsverteilung zugunsten der Mehrheitspartei finde «kein wechselseitiges Hinüberwirken der in einem Wahlbezirk erlangten Stimmen auf den anderen Wahlbezirk statt; vielmehr greift ein gesondertes Verteilungsverfahren Platz, das auf den Stimmresten im einzelnen Wahlbezirk beruht.»[127] Insofern zeigte auch die Regierung Respekt gegenüber den Wahlkreisen. Sie stellte die in Art. 56 VRG vorgesehene Massnahme zugunsten der Mehrheitspartei überdies als einen separaten Schritt dar, indem sie von einem «gesonderten Verteilungsverfahren» sprach.[128] Auch bezüglich der Sperrklausel hält Art. 55 Abs. 1 VRG mit dem «vorerst» fest, dass die Berechnung, welche Wählergruppen die 8 Prozent-Hürde überschritten haben, gesondert stattfindet, bevor in den Wahlkreisen die Mandatsverteilung beginnt.

Weder im Kommissionsbericht vom 16. März 1972 noch in den Landtagssitzungen wurde thematisiert, dass mit Art. 46 Abs. 3 LV eine Durchbrechung der beiden Wahlkreise vorgenommen wird und dass die Oberländer Wähler gegenüber den Unterländer Wählern wegen der Berücksichtigung der Kandidaten- und Zusatzstimmen in noch stärkerem Masse bevorzugt werden als in Art. 66 Abs. 4 LV. Es wurde nicht einmal ausgeführt, warum für die Berechnungen der Sperrklausel das Total der im ganzen Land abgegebenen Stimmen massgebend sein soll. In der Landtagssitzung vom 4. April 1972,[129] an welcher die Abgeordneten eingehend über die Anzahl der Landtagsmitglieder von Oberland und Unterland und damit über den Einfluss der Wähler des Ober- und Unterlandes diskutierten, wurde die Ausgestaltung der Sperrklausel nicht thematisiert. Dass es mehr Oberländer Stimmberechtigte gab und die Stimmen eines Oberländer Wählers damals mit 9 angerechnet wurden und die eines Unterländers nur mit 6, wurde von keinem Abgeordneten erwähnt. Möglicherweise fiel dies schlicht keinem der Beteiligten auf.

Auch in der Literatur wurde die nun neu in der Verfassung verankerte Sperrklausel nicht näher erläutert.[130] Einzig *Peter Pernthaler* mass – wenn auch ohne eine Begründung anzufügen – der

---

125 Auf diese stärkere Gewichtung der Oberländer WählerInnen weist auch *Marxer, Wilfried*, Wahlsystem und Wahlen, in: Marxer, Wilfried/Milic, Thomas/Rochat, Philippe (Hrsg.): Das politische System Liechtensteins. Handbuch für Wissenschaft und Praxis, Schriftenreihe des Liechtenstein-Instituts, Band 1, Baden-Baden 2024, https://doi.org/10.5771/9783845299006, S. 503–530, S. 509, hin.

126 Siehe Kapitel 4.2.4.3.

127 BuA vom 6. Mai 1968, S. 10.

128 BuA vom 6. Mai 1968, S. 10.

129 Landtags-Protokolle 1972 I S. 9 ff.

130 *Wille,* Die liechtensteinische Staatsordnung (siehe Fn 1), S. 408, sieht eine Abweichung von der Erfolgswertgleichheit darin, dass die Stimmen für diejenigen politischen Parteien, die keine 8% erreicht haben, bei der Mandats-

Sperrklausel eine weitergehende Bedeutung zu. Er schrieb 2006 in seinem Rechtsgutachten zur Frage, ob ein Landtagsmitglied sein Mandat beim Umzug in den anderen Wahlkreis verliert: «Da der Landtag direkt gewählt wird (Art 46 Abs 1), repräsentieren die Abgeordneten auch nicht die Wahlkörper (Wahlbezirke) sondern die Landesbürger des ganzen Landes, worauf auch die Sperrklausel des Art 46 Abs 3 der Verfassung (8 % der im ganzen Land abgegebenen Stimmen) und die erwähnte Formulierung der Repräsentationsaufgabe des Landtages in Art 45 der Verfassung hinweisen.»[131] *Peter Pernthaler* brauchte für die Beantwortung der ihm gestellten Fragen jedoch nicht näher auf das Zusammenspiel der Wahlkreise mit dem Verhältniswahlrecht einzugehen.

Weder die Regierung noch der Landtag äusserten 1972 und 1973 die Ansicht, dass der Gesetzgeber frei sei, bei der Mandatsverteilung an die Wählergruppen und der Zuteilung der Sitze an die Kandidaten auf die Gesamtheit der abgegebenen Stimmen oder auf das Resultat einer Wahlliste im anderen Wahlkreis abzustellen. Das Schweigen der Abgeordneten zum Verhältnis zwischen der Sperrklausel und der Einteilung des Landes in Wahlkreise kann meines Erachtens nicht so interpretiert werden, dass der Verfassungsgeber einen ersten Schritt hin zu einer Aufweichung der beiden Wahlkreise machen wollte, dem weitere durch den Gesetzgeber folgen dürfen. In den Materialien findet sich überdies keine Kritik an den StGH-Entscheiden. Es gibt folglich keine Hinweise darauf, dass der Verfassungsgeber mit der Aufnahme der Sperrklausel in Art. 46 Abs. 3 LV die vom Staatsgerichtshof gemachten Ausführungen bewusst zu relativieren versuchte.

Die in Art. 46 Abs. 3 LV vorgegebene Berechnung für die Ermittlung, ob eine Wählergruppe die notwendigen 8% der Stimmen erreicht hat, darf deshalb meiner Meinung nach nicht als Argument für die Verfassungsmässigkeit der Durchbrechung der Wahlkreise durch das Pukelsheim-Verfahren verwendet werden.

4.3 Vereinbarkeit der «Wählerstimmen» gemäss dem Initiativbegehren mit Art. 46 Abs. 3 LV sowie mit der Einteilung in Wahlbezirke?

4.3.1 Die im Initiativbegehren verwendeten Begriffe

Im Initiativbegehren finden sich die Begriffe «Kandidatenstimmen», «Zusatzstimmen», «Parteistimmen» und «Wählerstimmen». Während das geltende Recht die Kandidaten- und Zusatzstimmen bereits kennt und sie in Art. 50 und Art. 57 Abs. 2 VRG-Initiativentwurf gleich verwendet werden wie im geltenden Recht,[132] würde der Begriff «Parteistimmen» neu eingeführt. Art. 50 Abs. 4 Satz 1 VRG-Initiativentwurf definiert die Parteistimmen als die Summe aus den Kandidaten- und Zusatzstimmen. Diese Summe wird im geltenden Recht genau gleich gebildet. Der Begriff «Parteistimmen» wird in der Lehre verwendet[133] und findet sich auf der Website www.landtagswahlen.li.

---

zuteilung nicht berücksichtigt werden. Dass die Oberländer Wähler wegen der höheren Anzahl Kandidatenstimmen einen grösseren Einfluss darauf haben als die Unterländer Wähler, ob eine Partei die 8% erreicht, thematisiert Wille nicht. Dasselbe gilt für *Höfling*, Die liechtensteinische Grundrechtsordnung (siehe Fn 71), S. 154 f.

131 *Pernthaler, Peter*, Rechtsgutachten über die Auswirkung der Übersiedlung in einen anderen Wahlkreis auf das Mandat zum Liechtensteiner Landtag, Innsbruck, 20. Oktober 2006 (13 Seiten, nicht publiziert), S. 8 f. Im Original finden sich diverse Hervorhebungen durch kursive Schrift.

132 Siehe das Glossar von *Marxer* (siehe Fn 43), S. 43 und 46. Die Begriffe «Kandidatenstimmen» und «Zusatzstimmen» werden im [schweizerischen] Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976, SR 161.1, mit derselben Bedeutung verwendet. Siehe insbesondere Art. 37 Abs. 1 BPR.

133 Siehe z.B. *Marxer, Wilfried,* Wahlrecht Liechtenstein – Sperrklausel, Grundmandat, Restmandat. Berechnungen und Kommentare zu verschiedenen Varianten, Bendern, März 2014, S. 15 f., veröffentlicht als Anhang zu BuA

Von daher handelt es sich bei der neu vorgesehenen Definition quasi um eine Nachführung des geltenden Rechts.

Anders sieht es beim Begriff «Wählerstimmen» aus. Er würde neu anders definiert[134] als er bis jetzt im Beiträgegesetz verwendet wird.[135] Art. 50 Abs. 4 Satz 2 VRG-Initiativentwurf sagt nämlich:

> «Alle abgegebenen Parteistimmen in einem Wahlkreis geteilt durch die Anzahl der zu verteilenden Mandate im Wahlkreis ergeben die Wählerstimmen in einem Wahlkreis.»[136]

Art. 50 Abs. 1 VRG-Initiativentwurf ergänzt:

> «Alle Landesangehörigen sind vor dem Gesetze gleich (Art. 31 LV). Jeder Stimmberechtigte hat eine Stimme (Wählerstimme). Die Wählerstimme ist massgebend für die Oberzuteilung der Mandatszuteilung und die Berechnung der Sperrklausel.»

Zuerst soll deshalb in Kapitel 4.3.2 die Frage beantwortet werden, ob es vor der Verfassung standhält, dass Art. 50 Abs. 1 Satz 3 VRG-Initiativentwurf die Wählerstimmen als massgebend für die Berechnung der Sperrklausel bezeichnet und Art. 55 Abs. 3 VRG-Initiativentwurf vorsieht, dass vorerst jene Stimmen abgezogen werden, «die auf Wählergruppen entfallen sind, welche weniger als acht Prozent der gültig abgegebenen Wählerstimmen auf Landesebene erreicht haben».

Danach wird in Kapitel 4.3.3 gefragt, ob es mit der von der Verfassung vorgegebenen Einteilung in Wahlkreise vereinbar ist, für die Oberzuteilung auf die Wählerstimmen abzustellen.

4.3.2 Vereinbarkeit von Art. 50 Abs. 1 Satz 3 und Art. 55 Abs. 3 VRG-Initiativentwurf mit Art. 46 Abs. 3 LV bezüglich der Sperrklausel?

4.3.2.1 Ausgangslage und Fragestellung

Art. 55 Abs. 3 VRG-Initiativentwurf sagt:

> «Von der Gesamtzahl der Wählerstimmen auf Landesebene werden vorerst jene abgezogen, die auf Wählergruppen entfallen sind, welche weniger als acht Prozent der gültig abgegebenen Wählerstimmen auf Landesebene erreicht haben (Art. 46 Abs. 3 LV).»

Damit stellt das Initiativbegehren klar, dass für die Prüfung, ob eine Wählergruppe das Quorum erreicht hat, die Berechnung anders als bisher vorgenommen werden muss. Indem ausdrücklich auf Art. 46 Abs. 3 LV verwiesen wird, der nur von «Stimmen» spricht, wird gesagt, dass diese «Stimmen» neu als «Wählerstimmen» im Sinne von Art. 50 Abs. 4 Satz 2 VRG-Initiativentwurf zu verstehen sind.

Nr. 45/2014. *Frick, Karin/Milic, Thomas/Rochat, Philippe*, Landtagswahlen 2025 – Ergebnisse der Wahlumfrage. Beiträge Liechtenstein-Institut Nr. 57, Gamprin-Bendern 2025, http://dx.doi.org/10.13091/lib-57-2025, S. 71: «Die Parteistimmen entsprechen dem Total aus Kandidierenden-, Zusatz- und Sympathiestimmen, die eine Partei erhalten hat.» Der Unterschied zur Definition in Art. 50 Abs. 4 VRG-Initiativentwurf ergibt sich daraus, dass dieser wie das geltende Recht bei den Kandidatenstimmen nicht unterscheidet, ob ein Name auf der Liste seiner Wählergruppe stehen gelassen wurde oder auf eine andere Liste notiert wurde. Letzteres nennen Frick/Milic/Rochat «Sympathiestimme».

134 Aus diesem Grund hält Art. 50 Abs. 4 Satz 4 VRG-Initiativentwurf fest: «Die Wählerstimmen auf Landesebene entsprechen den Wählerstimmen gemäss Art. 1 Bst. b und Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Ausrichtung von Beiträgen an die politischen Parteien.» Darauf wird in Kapitel 4.4 näher eingegangen.

135 Im geltenden Recht verwendet nur das Beiträgegesetz den Begriff «Wählerstimmen».

136 Art. 55 Abs. 1 VRG-Initiativentwurf sagt inhaltlich dasselbe.

Falls die Verfassung zwingend vorgibt, dass «wenigstens acht Prozent der im ganzen Land abgegebenen gültigen Stimmen» so zu verstehen ist, dass die jeweils 15 Kandidaten- und Zusatzstimmen der Oberländer Wählenden und die 10 Kandidaten- und Zusatzstimmen der Unterländer Wählenden einer Partei zusammenzuzählen sind, dann dürfte nicht per Gesetz eine Definition eingeführt werden, welche das Total der Kandidaten- und Zusatzstimmen einer Partei im Oberland durch 15 teilt und das Total der Kandidaten- und Zusatzstimmen derselben Partei aus dem Unterland durch 10 und dann erst die Stimmen aus den beiden Wahlkreisen zusammenzählt.

4.3.2.2 Parallelität der Formulierungen in Art. 46 Abs. 3 LV und Art. 66 Abs. 4 LV

Wie in Kapitel 4.2.4.4 ausgeführt, finden sich in den Materialien zu Art. 46 Abs. 3 LV nur wenige Ausführungen. Warum die Formulierung «im ganzen Land abgegebene gültige Stimmen» gewählt wurde, lässt sich den Dokumenten nicht entnehmen. Der Verfassungsgeber äusserte sich auch nicht dazu, wie diese Stimmen zu ermitteln sind. Einen Hinweis darauf, wie er Art. 46 Abs. 3 LV verstand, ergibt sich einzig daraus, dass er gleichzeitig[137] Art. 55 Abs. 1 VRG formulierte. Dessen erster Satz lautete:

> «Von der Gesamtzahl aller in einem Wahlbezirk gültig abgegebenen Kandidaten- und Zusatzstimmen werden vorerst jene Stimmen abgezogen, die auf Wahllisten entfallen sind, welche acht Prozent der im ganzen Land abgegebenen gültigen Stimmen nicht erreicht haben.»[138]

Seit der Revision durch LGBl. 1996 Nr. 115 lautet Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VRG inhaltlich unverändert:

> «Von der Gesamtzahl aller in einem Wahlkreis gültig abgegebenen Kandidaten- und Zusatzstimmen werden vorerst jene Stimmen abgezogen, die auf Wählergruppen entfallen sind, welche 8 % der im ganzen Land abgegebenen gültigen Stimmen nicht erreicht haben.»

Dass sich die Formulierung von Art. 46 Abs. 3 LV wohl an diejenige in Art. 66 Abs. 4 LV anlehnte, könnte ein Hinweis darauf sein, dass der Verfassungsgeber den grösseren Einfluss der Oberländer Wähler bei der Berechnung der Sperrklausel bewusst akzeptierte, so wie Art. 66 Abs. 4 LV den Oberländer Stimmberechtigten in den Abstimmungen den grösseren Einfluss zugesteht. Folgt man dieser Argumentation, so steht Art. 46 Abs. 3 LV wegen der fast gleichlautenden Formulierung einer Änderung im Gesetz eher entgegen.

Man könnte aber auch zugunsten des Initiativkomitees argumentieren. Sein Ansinnen ist es, die «unterschiedliche Gewichtung»[139] bei der Berechnung der Sperrklausel zu beenden. Wenn in Art. 46 Abs. 3 LV nach Annahme der Volksinitiative «Stimmen» als «Wählerstimmen» zu lesen wären,[140] also die 15 Kandidaten- und Zusatzstimmen eines Oberländer Wählers nicht mehr mehr

---

137 Der Vorschlag für Art. 46 Abs. 3 LV findet sich in Kommissionsbericht vom 16. März 1972 auf S. 8, der Vorschlag für Art. 55 Abs. 1 VRG auf S. 4.

138 Zum Gesetz wurde mit LGBl. 1973 Nr. 50 eine lediglich in einen Punkt («Wählergruppe» statt «Wahlliste») abweichende Formulierung.

139 Siehe die Begründung des Initiativbegehrens, S. 1.

140 So der Abg. Gerard Batliner in der Landtagssitzung vom 1. April 1981, als Unklarheit über die Auslegung der Volksinitiative «für ein demokratisches Wahlrecht» (siehe Fn 105) herrschte. Er sagte (Landtags-Protokolle 1981 I S. 115): «1973 haben Sie, Herr Dr. Beck, als Mitunterzeichner, folgende Verfassungsinitiative eingebracht: ‹Die Mandatszuteilung erfolgt unter den Wählergruppen, die wenigstens 8 % der im ganzen Land abgegebenen gültigen Stimmen erreicht haben.› […] Haben Sie unter Stimmen hier Kandidatenstimmen gemeint? […], wenn wir Stimmen in der Klausel, die Herr Dr. Beck eingebracht hat, […], als Kandidatenstimmen verstehen: ein total absurdes Ergebnis. Es gibt nur das einzig sinnvolle Verständnis, das Sie damals dieser Klausel gegeben haben, dass in der Verfassung unter ‹Stimmen› Wähler gemeint sind.» Ähnlich auch der Abg. Ernst Büchel, ebenda, S. 83.

als die 10 Kandidaten- und Zusatzstimmen eines Unterländer Wählers zählen würden, so wäre Art. 46 Abs. 3 LV näher beim Begriff «Stimmen» von Art. 66 Abs. 4 LV als unter geltendem Recht. Bei den Abstimmungen wird nämlich die Stimme eines Oberländers genau wie die Stimme eines Unterländers mit «1» gezählt. Sowohl bei den Abstimmungen als auch bei der Berechnung der Sperrklausel nach dem vorgeschlagenen neuen Modus haben respektive hätten die Oberländer Stimmberechtigten jedoch wegen ihrer grösseren Anzahl insgesamt mehr Gewicht als die Unterländer Stimmberechtigten.

4.3.2.3 Materialien, Literatur und Judikatur

Zu behaupten, der Verfassungsgeber habe 1973 die bis heute geltende Umsetzung durch den Gesetzgeber als einzige zulässige Möglichkeit betrachtet, ginge trotz der genannten Indizien zu weit. In den Materialien findet sich aber auch kein schlagender Beweis dafür, dass die vom Initiativbegehren vorgeschlagene Auslegung von Art. 46 Abs. 3 LV, welche die unterschiedliche Gewichtung der Ober- und Unterländer Stimmen beenden würde, den Intentionen des Verfassungsgebers von 1973 besser entsprechen würde als die geltende Regelung.

In der Literatur wurde die Frage nach der Auslegung der Wendung «im ganzen Land abgegebene gültige Stimmen» soweit ersichtlich bisher noch nicht aufgeworfen.[141] Am eingehendsten zu den Wahlkreisen und der Sperrklausel äusserte sich *Roger Beck* im Jahr 2013. Er hielt eine Streichung der Achtprozent-Klausel für «überlegenswert»[142] und wollte die «Einteilung in zwei Wahlbezirke kritisch hinterfragt» sehen.[143] *Roger Beck* äusserte sich jedoch nicht dazu, ob der geltende Verfassungstext eine Änderung im Sinne des Initiativbegehrens zulässt.

Der Staatsgerichtshof konnte sich bis jetzt nicht dazu äussern, wie die Wendung «im ganzen Land abgegebene gültige Stimmen» auszulegen ist. Einen Hinweis vermag einzig StGH 1962/1 zu geben, in dessen Erw. 4 sich nach dem Hinweis auf die damals 9 Abgeordneten des Oberlandes und die 6 Abgeordneten des Unterlandes und das sich daraus ergebende ungleiche natürliche Quorum die bereits in Kapitel 4.2.3.3 zitierte Aussage findet: «Diese ungleiche Wirkung ist daher von der Verfassung ausdrücklich gewollt, und deren formelle Ausgestaltung im Wahlgesetz ist daher nicht verfassungswidrig.» Die Ausführungen in StGH 1962/1 Erw. 4 bezogen sich jedoch nicht auf die Sperrklausel. Zudem erging das Urteil, bevor Art. 46 Abs. 3 LV erlassen wurde.

4.3.2.4 Fazit

Weil sich in den Materialien, in der Literatur und in der Judikatur keine eindeutigen Aussagen dazu finden, wie die in Art. 46 Abs. 3 LV genannten «im ganzen Land abgegebenen gültigen Stimmen» zu bestimmen sind, hält es meines Erachtens vor der Verfassung stand, sie neu wie im Initiativbegehren zu definieren.

---

141 Jedenfalls nicht bei *Batliner,* Die politischen Volksrechte (siehe Fn 78), S. 88 ff.; *Bussjäger, Peter*, Art. 46 LV, Stand: 5. Februar 2016, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Online-Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung, https://verfassung.li/Art._46, Rz. 14–16; *Höfling*, Die liechtensteinische Grundrechtsordnung (siehe Fn 71), S. 154, oder *Wille,* Die liechtensteinische Staatsordnung (siehe Fn 1), S. 406–408.

142 *Beck*, Rechtliche Ausgestaltung (siehe Fn 15), S. 70.

143 *Beck*, Rechtliche Ausgestaltung (siehe Fn 15), S. 64.

4.3.3 Vereinbarkeit von Art. 50 Abs. 1 Satz 3 und Art. 55 Abs. 5 VRG-Initiativentwurf bezüglich Oberzuteilung mit der Einteilung in Wahlbezirke?

4.3.3.1 Widerspruch zu Literatur, Judikatur und den Materialien von 2008

Martin Batliner und *Herbert Wille* rechtfertigen die Einschränkung des Prinzips des gleichen Stimmeneinflusses respektive der Erfolgswertgleichheit mit dem Verweis auf StGH 1962/1.[144] In diesem Urteil setzte sich der Staatsgerichtshof mit der Wahlzahl auseinander. Er gelangte zum Schluss, dass das vom Gesetz damals verlangte Erfordernis, dass eine Partei in einem Wahlkreis ein Grundmandat erlangt haben muss, um zur Zuteilung der Restmandate zugelassen zu werden, vor der Verfassung standhielt. StGH 1966/2 bestätigte dies und steuerte in Erw. 2 das bereits zitierte obiter dictum bei, in welchem der Staatsgerichtshof «gewisse Zweifel» daran äusserte, dass «eine Zusammenzählung von Stimmen der Wahlbezirke Oberland und Unterland zur Ermittlung der Mandatsverteilung überhaupt zulässig ist».

Eine solche «Zusammenzählung» sieht Art. 55 Abs. 5 VRG-Initiativentwurf vor, weil er auf die Wählerstimmen abstellt, die eine politische Partei in den beiden Wahlkreisen erhalten hat:

> «Für jede Wählergruppe wird die Summe der Wählerstimmen der beiden Wahlkreise durch den Wahlschlüssel geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das Ergebnis bezeichnet die Zahl der Mandate der betreffenden Wählergruppe. Die Regierung berechnet den Wahlschlüssel so, dass beim Vorgehen gemäss diesem Artikel 25 Sitze vergeben werden.»

Das Initiativbegehren entfernt sich mit der Definition der Wählerstimmen und der Einführung der Oberzuteilung zudem von den in StGH 1968/6 Erw. 2 gemachten Äusserungen, «dass das Verhältnis-Wahlsystem eben nur insoweit Platz greift, als es der territorialen Einteilung nicht widerspricht», «jegliche gegenseitige Rücksichtnahme auf die Ermittlung der Mandatsverteilung, z. B. in einem zweiten Ermittlungsverfahren» ausgeschlossen ist und der Proporz «nur innerhalb eines Wahlbezirkes» «zur Anwendung kommen kann».[145] Das Initiativbegehren trägt auch den Überlegungen der Regierung in BuA Nr. 18/2008 zur parlamentarischen Initiative, die zur VRG-Änderung vom 23. April 2008 führte,[146] keine Rechnung. Die Regierung hatte im BuA einleitend ausgeführt: «Die Verfassung ermöglicht zwar die Kandidatur von gleichen Wählergruppen in beiden Wahlbezirken nach Art. 46 Abs. 2 LV mit anderen Personen, sie sieht aber keine Verschiebung von Mandaten und Stimmen für eine Wählergruppe über die Grenze eines Wahlbezirkes hinaus in eine andere vor.»[147] Später im Text, nach Kritik an der Mehrheitsklausel,[148] sprach sich BuA Nr. 18/2008, S. 24 f., wie bereits erwähnt,[149] ausdrücklich gegen die Durchbrechung des Proporzes in den Wahlkreisen aus.

---

144 *Batliner,* Die politischen Volksrechte (siehe Fn 78), S. 88 ff.; *Wille,* Die liechtensteinische Staatsordnung (siehe Fn 1), S. 407 f.

145 Dass «das Proportionalwahlverfahren nur innerhalb eines Wahlbezirkes» zur Anwendung gelangen kann, führte auch *Wille,* Die liechtensteinische Staatsordnung (siehe Fn 1), S. 404, aus. Er verwies dabei aber lediglich auf StGH 1968/8 sowie auf *Batliner,* Die politischen Volksrechte (siehe Fn 78), S. 90 f., und *Höfling,* Die liechtensteinische Grundrechtsordnung (siehe Fn 71), S. 151, die ihrerseits ebenfalls nur StGH 1968/8 wiedergaben.

146 LGBl. 2008 Nr. 138.

147 BuA Nr. 18/2008, S. 15.

148 Siehe zur Mehrheitsklausel Kapitel 4.2.4.3.

149 Siehe Kapitel 4.2.3.5.

4.3.3.2 Fazit

Gestützt auf diese Überlegungen und wegen der in Kapitel 4.2.3 erläuterten Ausführungen des Staatsgerichtshofes halten die vom Initiativbegehren vorgesehene Ermittlung der Wählerstimmen und die Zuteilung der Mandate an die Wählergruppen wegen der in Art. 50 Abs. 1 Satz 2, Art. 50 Abs. 4 Sätze 2 und 3 und Art. 55 Abs. 1 VRG-Initiativentwurf vorgenommenen Definition der Wählerstimmen nicht vor der Verfassung stand. Sie respektieren die von der Verfassung vorgesehene unterschiedliche Gewichtung der Stimmen aus dem Ober- und dem Unterland nicht und nehmen die Zuteilung der Mandate nicht separat in jedem Wahlkreis einzeln vor, wie es Art. 46 Abs. 1 und 2 LV fordern.

4.4 Art. 50 Abs. 4 Satz 4 VRG-Initiativentwurf: Zulässigkeit einer Änderung am Beiträgegesetz durch eine neue VRG-Bestimmung?

4.4.1 Ausgangslage und Fragestellung

Dass mit einer Volksinitiative zwei oder mehr Gesetze abgeändert werden sollen, kommt vor.[150] Ein solches Vorgehen ist nicht problematisch,[151] solange die vorgeschlagenen Normen einen genügenden inneren Zusammenhang aufweisen.[152] An der engen inhaltlichen Verbindung zwischen den Regelungen im VRG betreffend Berechnung der Sperrklausel und Zuteilung der Mandate auf die Wählergruppen und von Art. 50 Abs. 4 Satz 4 VRG-Initiativentwurf, der für das Beiträgegesetz gelten soll, besteht kein Zweifel. Das Problem besteht jedoch darin, dass der Inhalt des Beiträgegesetzes durch die neue Bestimmung im VRG geändert werden soll. Art. 50 Abs. 4 Satz 4 VRG-Initiativentwurf lautet nämlich:

> «Die Wählerstimmen auf Landesebene entsprechen den Wählerstimmen gemäss Art. 1 Bst. b und Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes über die Ausrichtung von Beiträgen an die politischen Parteien.»

Gemeint ist damit, dass der Begriff «Wählerstimmen», der im Beiträgegesetz bereits verwendet wird, bei Annahme der Initiative neu so auszulegen wäre, wie er in Art. 50 Abs. 4 Satz 3 VRG-Initiativentwurf definiert wird. Daraus ergäbe sich eine inhaltliche Änderung am Beiträgegesetz, das für die Berechnung der Beiträge aktuell auf die von den Parteien erlangten Kandidaten- und Zusatzstimmen abstellt.

---

150 Siehe aus neuerer Zeit die Volksinitiative «Fristenlösung für Liechtenstein»: BuA Nr. 65/2026.

151 StGH 1964/3, Gutachten vom 22.10.1964 (= ELG 1962-1966, S. 222–225) sagt in Punkt C.I.: «Nur bei Einheitlichkeit eines Initiativbegehrens kann der wirkliche Wille der Stimmberechtigten eindeutig zum Ausdruck gebracht werden. Untersucht man die vorliegende formulierte Initiative in dieser Richtung, so könnte auf den ersten Blick der Eindruck entstehen, dass die Einheitlichkeit nicht gewahrt worden sei, weil in einem Begehren die Aufhebung verschiedener Gesetze und ausserdem die Schaffung einer neuen gesetzlichen Bestimmung anbegehrt wird. Doch es stehen die Begehren in einem inneren Zusammenhang.»

152 Siehe BuA Nr. 65/2026, S. 9 f., bezüglich der Volksinitiative «Fristenlösung für Liechtenstein». Siehe zum Grundsatz der Einheit der Materie *Ehrenzeller, Bernhard/Brägger, Rafael,* Politische Rechte, in: Kley, Andreas/Vallender, Klaus A. (Hrsg.): Grundrechtspraxis in Liechtenstein, LPS 52, Schaan 2012, S. 637–685, Rz. 34–38, und *Bussjäger, Peter*, Art. 64 LV, Stand: 10. Februar 2017, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Online-Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung, https://verfassung.li/Art._64, Rz. 88.

Zugunsten des Initiativkomitees könnte angeführt werden, dass das Beiträgegesetz den Begriff «Wählerstimmen» bis jetzt nicht definiert hat,[153] sondern dass für die Berechnung der Beiträge auf die amtliche Publikation der Wahlergebnisse abgestellt wird, die sich – siehe insbesondere www.landtagswahlen.li – auf die Parteistimmen stützt. Wenn die Stimmen der Parteien nach der Annahme der Volksinitiative wegen der Änderungen im VRG anders als bisher ermittelt würden, so würde sich gemäss dieser Argumentationsschiene nichts am Beiträgegesetz ändern: Es würde für seine Anwendung wie bisher an der amtlichen Publikation der Wahlergebnisse angeknüpft. Zudem würde mit der im Initiativbegehren vorgesehenen Gewichtung der Stimmen der Ober- und Unterländer WählerInnen dem Grundsatz der Rechtsgleichheit besser Rechnung getragen als mit der geltenden Praxis.

Es stellt sich jedoch die Frage, ob das von den Initianten gewählte Vorgehen mit dem Gesetzmässigkeitsprinzip (auch «Legalitätsprinzip» genannt) vereinbar ist. Dieses wird in Art. 92 Abs. 2 LV und Art. 78 Abs. 2 LV vor allem mit Blick auf die Verwaltung zum Ausdruck gebracht. Es gilt aber auch für die rechtsprechenden Organe und den Gesetzgeber.[154] Schliesslich ist die «gesamte Staatstätigkeit» an das Gesetz gebunden.[155] Dass dem allgemeinen Legalitätsprinzip «kein genereller Grundrechtscharakter» zukommt,[156] ist für die hier vorzunehmende Prüfung nicht von Belang. Wegen des Stufenbaus der Rechtsordnung haben Gesetzesänderungen auch Verfassungsbestimmungen und verfassungsrechtliche Grundsätze zu beachten,[157] deren Verletzung nicht mit einer Individualbeschwerde beim Staatsgerichtshof gerügt werden kann.

4.4.2 Verletzung des Gesetzmässigkeitsprinzips wegen mangelnder Rechtssicherheit

Der Grundsatz von Treu und Glauben schützt grundsätzlich nicht vor einer Änderung der Rechtslage.[158] Zwar würden bei Annahme des Initiativbegehrens Parteien, die vor allem im Oberland viele Stimmen gewonnen haben, weniger hohe Beiträge erhalten als bisher. Da der Gesetzgeber die im Beiträgegesetz festgesetzte Beitragshöhe und die Voraussetzungen für die Ausschüttung der Beiträge jederzeit ändern kann, ist nicht ersichtlich, dass sich die Parteien darauf berufen könnten, auf das Fortbestehen der Art und Weise, wie die «abgegebenen Wählerstimmen» ermittelt werden, und auf die nach der letzten Landtagswahl ermittelte Höhe der Beiträge vertraut zu

---

153 Die Materialien zum Beiträgegesetz enthalten keine Angaben, was unter «Wählerstimme» verstanden werden soll. BuA Nr. 12/1984, S. 4, sagte: «An der Verteilung des Restbeitrages partizipieren auch solche Parteien, die sich bei der letzten Landtagswahl in beiden Wahlkreisen zwar erfolglos um Mandate beworben haben, anderseits aber mindestens drei Prozent der abgegebenen Wählerstimmen als Parteisumme im ganzen Land erreichen konnten.» Auch BuA Nr. 110/1994, S. 4, blieb vage: «Die Zuteilung erfolgt gemäss diesem Vorschlag nach Massgabe der jeweils bei den letzten Landtagwahlen erzielten Wählerstimmen/-anteilen.»

154 *Kley, Andreas,* Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts, LPS 23, Vaduz 1998, S. 167, mit Verweis auf StGH 1979/6, Entscheid vom 11.12.1979 (= LES 1981, S. 114–116).

155 *Kley*, ebenda, S. 168.

156 *Bussjäger, Peter*, Art. 92 LV, Stand: 30. Januar 2019, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Online-Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung, https://verfassung.li/Art._92, Rz. 30, mit Verweis auf StGH 2015/002 Erw. 2.5, der wiederum auf mehrere ältere StGH-Urteile verweist.

157 Art. 70b Abs. 1 VRG verlangt denn auch von der Regierung, die Initiativbegehren auf die Übereinstimmung «mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen» zu prüfen. Siehe auch StGH 1972/3, Gutachten vom 06.07.1972 (= ELG 1973–1978, S. 344–346), in dem der StGH ein Initiativbegehren zum Gesetz über den Bau von Hochleistungsstrassen und Hauptverkehrsstrassen für verfassungswidrig erklärte, weil es «die in der Verfassung festgelegte Kompetenzordnung» nicht respektierte.

158 *Kley, Andreas/Vogt, Hugo,* Rechtsgleichheit und Grundsatz von Treu und Glauben, in: Kley, Andreas/Vallender, Klaus A. (Hrsg.): Grundrechtspraxis in Liechtenstein, LPS 52, Schaan 2012, S. 249–301, Rz. 93.

haben und besondere Dispositionen getroffen zu haben, die sie nicht an die neue Rechtslage anpassen können.[159]

Die Neudefinition des für das Beiträgegesetz wesentlichen Begriffs «Wählerstimmen» findet sich in einer genügend bestimmt formulierten generell-abstrakten Rechtsnorm. Art. 50 Abs. 4 Satz 4 VRG sagt ausdrücklich, dass die Definition im VRG neu auch für das Beiträgegesetz gelten soll. Da sich die Regelung in einem Gesetz im formellen Sinn befindet und bei Annahme des Initiativbegehrens kundgemacht wird, sind die Erfordernisse des Rechtssatzes und der Gesetzesform erfüllt. Wenn die im Initiativbegehren vorgesehenen Änderungen in Kraft treten, finden diese jedoch keinen Niederschlag im Beiträgegesetz. Wer das Beiträgegesetz liest, kann diesem nicht entnehmen, dass es eine Neuregelung erfahren hat. Mangels Änderung am Gesetzestext werden die LeserInnen auch nicht auf das Landesgesetzblatt verwiesen, mit dem die VRG-Änderung kundgemacht worden ist, und mit dem unter www.gesetze.li die Materialien verknüpft werden. Dass für die Auslegung des Begriffs «Wählerstimmen» die Antwort neu im VRG steht, ergibt sich weder aus dem Beiträgegesetz selbst noch kann es von den Rechtssuchenden erahnt werden. Zwar spielen die Landtagswahlen in beiden Gesetzen eine Rolle. Aber beim VRG handelt es sich nicht um ein Gesetz, das zwingend konsultieren müsste, wer das Beiträgegesetz anwenden will. Dass eine Änderung des VRG unmittelbare Auswirkungen auf die Auslegung des Beiträgegesetzes hat, kann und muss deshalb niemand erwarten. Die vorgeschlagene Änderung widerspricht dem Gesetzmässigkeitsprinzip insofern, als dieses die Rechtssicherheit garantiert. Das staatliche Handeln soll voraussehbar[160] und nachvollziehbar sein. StGH 2015/081 Erw. 5 führte hierzu aus:

> «[…] Zweck der Kundmachung (Publikation) von Erlassen ist die Gewährung von Rechtssicherheit. Für die Rechtsunterworfenen muss es möglich sein, mit zumutbarem Aufwand von den massgebenden Rechtsvorschriften Kenntnis zu nehmen (Zugänglichkeit). Von Bedeutung ist dabei vor allem die örtliche, zeitliche, technische und finanzielle Zugänglichkeit zu den publizierten Rechtsvorschriften. Die Rechtsunterworfenen sollen in der Lage sein, jederzeit und ohne besonderen Aufwand abzuklären, wie der authentische Text der massgebenden Vorschriften lautet (Feststellbarkeit). […]»

4.4.3 Fazit

Weil die Änderung am Beiträgegesetz nicht in diesem selbst vorgenommen wird und deshalb nicht garantiert ist, dass die Rechtsunterworfenen von ihr Kenntnis nehmen, verletzt Art. 50 Abs. 4 Satz 4 VRG-Initiativentwurf das Gesetzmässigkeitsprinzip.

Es spricht aber nichts dagegen, in einem künftigen Initiativbegehren sowohl eine Änderung des VRG vorzuschlagen als auch die hier vorgesehene Änderung am Beiträgegesetz. Selbstverständlich wäre es auch zulässig, allein das Beiträgegesetz so abzuändern, dass künftig 15 Kandidatenstimmen eines Oberländer Wählers für seine bevorzugte Partei für diese die gleichen finanziellen Folgen haben wie die 10 Kandidatenstimmen eines Unterländer Wählers.

---

159 Siehe die Ausführungen zum Vertrauensschutz bei Gesetzesänderungen in StGH 2024/117 Erw. 3.1.

160 *Kley,* Grundriss (siehe Fn 154), S. 171. Siehe auch StGH 2015/002 Erw. 2.4, allerdings bezogen auf eine disziplinarrechtliche Verurteilung.

4.5 Bemerkungen zu einzelnen weiteren Bestimmungen des Initiativbegehrens

Einzelne Formulierungen des Initiativbegehrens greifen nicht nahtlos ineinander. Da aber aus den übrigen Bestimmungen eindeutig hervorgeht, wie sie gemeint sind, liegt keine Verletzung des Gebots der Klarheit des Initiativtextes[161] vor. Es besteht keine Gefahr, dass die Stimmberechtigten einem Irrtum unterliegen und ihre Abstimmungsfreiheit dadurch verletzt werden könnte, dass sie ihren freien Willen nicht «zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringen» könnten.[162] Gleichwohl sollen die problematischen Formulierungen hier kurz erwähnt werden. Zu ihnen gehört auch Art. 63 Abs. 4 VRG, der Ergänzungswahlen erwähnt, zu denen sich aber im geltenden Recht keine Ausführungen finden.

4.5.1 Ergänzungswahl gemäss Art. 58 Abs. 2 VRG-Initiativentwurf

Art. 58 Abs. 2 des geltenden VRG regelt den Fall, dass einer Wahlliste mehr Mandate zustehen, als sie KandidatInnen enthält. Er lautet:

> «Die übrigen Mandate werden nach dem in Art. 55 und 57 vorgeschriebenen Verfahren auf die anderen Wahllisten verteilt.»[163]

Das heisst, dass in diesem Fall die betreffende Partei den ihr zustehenden Sitz nicht einnehmen kann, sondern dass eine der anderen Parteien, welche die Sperrklausel überschritten hat, zum Zug kommt. Das Initiativbegehren möchte dies ändern. Es schlägt deshalb Art. 58 Abs. 2 VRG-Initiativentwurf vor:

> «Werden einer Wahlliste mehr Mandate zugeteilt, als sie Kandidaten enthält, findet Art. 63 Abs. 4 sinngemäss Anwendung.»

Damit würden dann, wenn bereits im Zeitpunkt der Landtagswahl eine Wahlliste erschöpft ist, dieselben Regeln zur Anwendung gelangen, wie wenn ein Landtagsmitglied während der Mandatsdauer aus dem Landtag ausscheidet und auf seiner Wahlliste kein weiterer Name steht. Dagegen ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nichts einzuwenden. Es fragt sich allerdings, wie die in Art. 63 Abs. 4 VRG erwähnten Ergänzungswahlen aussehen. Art. 63 Abs. 4 VRG sagt nämlich lediglich:

> «Sind auf der betreffenden Liste keine nicht gewählten Kandidaten mehr vorhanden, so hat die Regierung Ergänzungswahlen[164] anzuordnen, auf welche die für die Landtagswahlen geltenden Vorschriften anzuwenden sind (Art. 53 der Verfassung).»[165]

---

161 Siehe *Glaser, Andreas*, Muss eine sprachlich fehlerhafte Volksinitiative für ungültig erklärt werden?, LeGes 37 (2026) 1, https://leges.weblaw.ch/legesissues/2026/1/muss-eine-sprachlich_a7505ee8d1.html, Rz. 23, zur Klarheit des Initiativtextes in der Schweiz.

162 Siehe dazu: *Ehrenzeller/Brägger*, Politische Rechte (siehe Fn 152), Rz. 73.

163 Diese Bestimmung geht auf Art. 24 Proporzgesetz von 1939 zurück: «Abs. 1 Sollten einer oder mehreren Wahllisten mehr Kandidaten zuzuteilen sein als sie Namen enthalten, so sind vorerst alle ihre Wahl- und Ersatzkandidaten gewählt. Abs. 2 Die übrigen Mandate werden nach dem in Art. 22 und 23 vorgeschriebenen Verfahren auf die anderen Wahllisten verteilt.» Zu dieser Bestimmung erfolgte in der Landtagssitzung vom 11. Januar 1939 keine Wortmeldung: LI LA LTP 1939/015; zitiert nach: www.e-archiv.li/D41671.

164 Der Begriff «Ergänzungswahlen» stammt vermutlich aus dem Bundesgesetz vom 14. Februar 1919 betreffend die Wahl des Nationalrates, AS 35 359, BBl 1919 I 262–269.

165 Diese Bestimmung geht auf Art. 29 Abs. 3 Proporzgesetz von 1939 zurück: «Sind auf der betreffenden Liste keine nichtgewählten Kandidaten mehr vorhanden, so hat der Landtag nach Art. 53 der Verfassung Ergänzungswahlen

Mangels einer Regelung ist insbesondere unklar, wer an dieser Wahl teilnehmen dürfte.[166] Mit dem Verweis auf «die für die Landtagswahlen geltenden Vorschriften» ist wohl ausgeschlossen wie bei der Ersatzwahl auf Gemeindeebene[167] nur diejenige Partei KandidatInnen aufstellen zu lassen, deren Wahlliste erschöpft ist. Eine solche Wahl würde zwar den in der Landtagswahl ermittelten Proporz wahren,[168] würde selbst aber keinerlei Elemente einer Verhältniswahl aufweisen.[169] Handkehrum würde sie am ehesten dem schweizerischen Bundesgesetz vom 14. Februar 1919 betreffend die Wahl des Nationalrates[170] entsprechen, von dem sich der liechtensteinische Gesetzgeber 1939 und 1973 in verschiedenen Punkten hatte inspirieren lassen. Das Nationalratswahlgesetz von 1919 sah sowohl für den Fall, dass eine Liste im Zeitpunkt der Wahl zu wenige Namen enthielt,[171] als auch für den Fall, dass eine Liste wegen Rücktritten während der Legislatur erschöpft wurde,[172] vor, dass die Unterzeichner der betreffenden Liste einen Kandidaten nachnominieren.[173]

Wegen der Fragen zu Art. 63 Abs. 4 VRG, die sich bereits unter geltendem Recht stellen, sollte der Gesetzgeber näher ausführen, was er unter der in Art. 63 Abs. 4 VRG genannten Ergänzungswahl versteht, bevor ein Fall eintritt.[174]

Für die Nationalratswahl verweist Art. 44 BPR[175] auf Art. 56 BPR. Dieser sieht seit dem 1. Januar 2003 vor, dass die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der erschöpften Wahlliste respektive

---

anzuordnen.» Zu dieser Bestimmung erfolgte in der Landtagssitzung vom 11. Januar 1939 (siehe Fn 163) keine Wortmeldung.

166 Unklar ist z.B. auch, ob die Wahl nur im Wahlkreis mit dem leeren Sitz stattfinden würde und ob ein relatives Mehr der Stimmen genügen würde.

167 BuA Nr. 76/2020, S. 9, sagt: «Für Gemeinderäte besteht daher eine gesetzliche Regelung, welche ein Nachrücken innerhalb derselben Wahlliste vorsieht bzw. mangels Kandidaten eine Ersatzwahl anordnet (Art. 46 GemG). Eine Ersatzwahl wird innerhalb derselben Wählergruppe vorgenommen, wenn sich kein Kandidat mehr auf der betreffenden Wahlliste befindet, welcher nachrücken könnte.»

168 Dieses Argument sprach in der Schweiz für den Erlass von Art. 44 BPR. *Lehner, Irina*, Kommentierung zu Art. 44 BPR, in: Glaser, Andreas/Braun Binder, Nadja/Bisaz, Corsin/Tornay Schaller, Bénédicte (Hrsg.): Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte – Version: 25.07.2023: https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr44, DOI: https://doi.org/10.17176/20230720-130007-0, N. 1, wiedergegeben in Fn 171.

169 Auf Gemeindeebene ist der Widerspruch zu der nur auf eine Partei beschränkten Wahl weniger eklatant, weil Art. 46 Abs. 3 GemG offener formuliert ist als Art. 63 Abs. 4 VRG. Art. 46 Abs. 3 GemG (Gemeindegesetz vom 20. März 1996, LGBl. 1996 Nr. 76 LR 141.0) lautet: «Ist auf der betreffenden Wahlliste kein Kandidat mehr vorhanden, ist eine Ersatzwahl anzuordnen.»

170 AS 35 359, BBl 1919 I 262–269.

171 *Lehner*, Kommentierung zu Art. 44 BPR (siehe Fn 168), N. 1: «Der Bundesgesetzgeber entschied sich bewusst gegen die damals in den Kantonen mit Proporzwahlrecht gängige Lösung. Diese sah vor, dass die ‹übriggebliebenen› Sitze proportional unter den anderen Listen verteilt werden. Dies widerspreche der Gerechtigkeit und Billigkeit. Stattdessen sollte eine Ergänzungswahl durchgeführt werden, bei der nur diejenige Gruppe, welche noch unbesetzte Mandate hatte, eine Liste einreichen durfte. So sollte die Proportionalität gewahrt bleiben.»

172 Siehe *Markić, Luka*, Kommentierung zu Art. 56 BPR, in: Glaser/Braun Binder/Bisaz/Tornay Schaller (Hrsg.): Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte – Version: 25.11.2023: https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/bpr56, DOI: https://doi.org/10.17176/20231125-081635-0, N. 1 f.

173 Art. 20 Nationalratswahlgesetz lautete: «Werden einer oder mehreren Listen mehr Sitze zugeteilt, als sie Namen enthalten, so sind vorerst alle ihre Kandidaten gewählt. Für die überzähligen Sitze findet eine Ergänzungswahl nach Art. 25 statt.» Art. 25 Abs. 1 und 2 lauteten: «Abs. 1 Ist auf der betreffenden Liste oder bei verbundenen Listen auf der betreffenden Einzelliste kein wählbarer Ersatzmann vorhanden, so findet eine Ergänzungswahl statt. Abs. 2 Für die Ergänzungswahlen haben zunächst nur die Unterzeichner derjenigen Liste, zu welcher die ausgeschiedenen Mitglieder des Nationalrates gehörten, das Recht auf Einreichung eines Vorschlages. Sie sind ermächtigt, Mitunterzeichner der ursprünglichen Liste, deren Unterschrift nicht erhältlich ist, durch Zuzug anderer Stimmberechtigter zu ersetzen.»

174 Die Bedeutung von Art. 44 BPR betont *Lehner*, Kommentierung zu Art. 44 BPR (siehe Fn 168), N. 6, obwohl er bisher nur 1919 zur Anwendung gelangte.

175 [Schweizerisches] Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) vom 17. Dezember 1976, SR 161.1.

der Vorstand der betroffenen Kantonalpartei, wenn es sich um eine im Parteienregister registrierte Partei handelt, eine Person vorschlägt, die hierauf von der Kantonsregierung für gewählt erklärt wird.[176] Eine ähnliche Regelung gilt im Kanton Zürich.[177]

4.5.2 Zwei Definitionen der Wählerstimme

In Art. 50 Abs. 1 Satz 2 VRG-Initiativentwurf wird gesagt, dass jeder Stimmberechtigte eine Wählerstimme hat. In die Urne legt der Wähler jedoch nicht *eine* Stimme oder seine *Wähler*stimme, sondern 15 respektive 10 Kandidatenstimmen. Art. 50 Abs. 4 Satz 2 VRG-Initiativentwurf berücksichtigt dies, indem er die Wählerstimmen als das Resultat einer Rechnung (Summe der abgegebenen Parteistimmen geteilt durch 15 im Oberland respektive geteilt durch 10 im Unterland) bezeichnet.[178]

Meines Erachtens könnte auf Art. 50 Abs. 1 Sätze 1 und 2 VRG-Initiativentwurf verzichtet werden. Satz 3 von Art. 50 Abs. 1 VRG-Initiativentwurf, könnte – in den Plural gesetzt – nach Art. 50 Abs. 4 Satz 3 VRG-Initiativentwurf untergebracht werden.

4.5.3 Ermittlung des Wahlschlüssels

In Art. 55 Abs. 4 VRG-Initiativentwurf wird der Wahlschlüssel als Summe der (nach Abzug der Stimmen der unter 8% gebliebenen Parteien) verbleibenden Wählerstimmen geteilt durch 25 plus anschliessende Rundung definiert. Dies klingt so, wie wenn kein Spielraum bestehen würde. Danach steht jedoch in Art. 55 Abs. 5 Satz 3 VRG-Initiativentwurf: «Die Regierung berechnet den Wahlschlüssel so, dass beim Vorgehen gemäss diesem Artikel 25 Sitze vergeben werden.» Dies verwirrt. Entweder stellt der Wahlschlüssel das Ergebnis einer Rechnung dar, bei der alle Elemente vorgegeben sind, oder die Regierung muss den Wahlschlüssel so festlegen können, dass das gewünschte Resultat herauskommt.

Vielleicht rührt der (scheinbare?) Widerspruch daher, dass sich das Initiativbegehren an den Regelungen verschiedener Kantone orientiert hat. Art. 23 Abs. 3 des Nidwaldner Proporzgesetzes (PropG)[179] zum Beispiel erlaubt nämlich dem kantonalen Abstimmungsbüro eine Korrektur des zuvor mittels einer Teilung ermittelten Kantonswahlschlüssels.[180] Demgegenüber wird der Kantonswahlschlüssel im Kanton Zürich gemäss § 103 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR)[181] direkt von der zuständigen Direktion festgelegt.[182]

---

176 Zur Kritik an dieser Regelung siehe *Markić*, Kommentierung zu Art. 56 BPR (siehe Fn 172), N. 19 ff.

177 Siehe § 105 Abs. 3 GPR sowie § 108 Abs. 2 und 3 GPR,

178 Art. 55 Abs. 1 VRG-Initiativentwurf sagt inhaltlich dasselbe.

179 [Nidwaldner] Gesetz über die Verhältniswahl des Landrates (Proporzgesetz; PropG) vom 26. April 1981, NG 132.1.

180 Art. 23 Abs. 3 PropG lautet: «Für die Berechnung des Kantonswahlschlüssels werden die Wählerzahlen aller Listengruppen zusammengezählt und durch 60 geteilt. Werden mit diesem Kantonswahlschlüssel zu viel oder zu wenig Sitze verteilt, korrigiert das kantonale Abstimmungsbüro den Kantonswahlschlüssel.» Der Landrat zählt gemäss Art. 57 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Nidwalden vom 10. Oktober 1965, NG 111, 60 Mitglieder.

181 [Zürcher] Gesetz über die politischen Rechte (GPR) vom 1. September 2003, LS 161. Das [Bündner] Gesetz über die Wahl des Grossen Rates (Grossratswahlgesetz; GRWG) vom 16. Februar 2021, BR 150.400, scheint sich mit Art. 27 GRWG an § 103 des Zürcher GPR orientiert zu haben.

182 § 103 GPR lautet: «Abs. 2 In jeder Listengruppe werden die Wählerzahlen der Listen zusammengezählt. Die Summe wird durch den Kantons-Wahlschlüssel geteilt und zur nächstgelegenen ganzen Zahl gerundet. Das Ergebnis bezeichnet die Zahl der Sitze der betreffenden Listengruppe. Abs. 3 Die Direktion legt den Kantons-Wahlschlüssel so fest, dass 180 Sitze vergeben werden, wenn gemäss Abs. 2 vorgegangen wird.»

4.6 Zusammenfassung

Die in StGH 1968/6 Erw. 2 gemachte – von StGH 1962/1 Erw. 4 und StGH 1966/2 Erw. 2 vorbereitete – Aussage, dass «die Bildung eines einheitlichen Wahlbezirkes für das ganze Land ausgeschlossen ist» sowie dass «jegliche gegenseitige Rücksichtnahme auf die Ermittlung der Mandatsverteilung» unzulässig ist und das Verhältniswahlrecht «nur innerhalb eines Wahlbezirkes» «zur Anwendung kommen» kann, überzeugt bis heute.

Es widerspricht deshalb der in der Verfassung vorgegebenen Einteilung Liechtensteins in zwei Wahlbezirke, wenn das Initiativbegehren für die Zuteilung der Mandate auf die Wählergruppen auf einer mathematischen Ebene einen Einheitswahlkreis bildet. Indem das Initiativbegehren vorsieht, dass eine Oberzuteilung vorgenommen wird und für die Zuteilung der Mandate an die Wählergruppen sowie für die Bestimmung der Abgeordneten nicht mehr allein die von einer Wählergruppe im betreffenden Wahlkreis erlangten Kandidaten- und Zusatzstimmen massgebend sind, sondern ihre Wählerstimmen, die berücksichtigen, dass im Oberland 15 Mandate zu vergeben sind und im Unterland bloss 10, verletzt es die Verfassung. Die vom Initiativbegehren vorgeschlagenen Änderungen des VRG sind unmissverständlich abgefasst. Es besteht keine Möglichkeit, sie verfassungskonform auszulegen.[183]

Für die Berechnung, ob das durch Art. 46 Abs. 3 LV vorgegebene Quorum für die Sperrklausel erfüllt ist, wie vom Initiativbegehren vorgeschlagen, auf die Wählerstimmen abzustellen, ist – mangels eindeutiger anderslautender Aussagen in den Materialien, in der Literatur und der Judikatur – im Einklang mit der Verfassung.

Art. 50 Abs. 4 Satz 4 VRG-Initiativentwurf, der vorgibt, wie der Begriff «Wählerstimmen» im Beiträgegesetz, das die finanzielle Unterstützung der liechtensteinischen Parteien regelt, neu auszulegen ist, verletzt das Gesetzmässigkeitsprinzip. Wenn ein Begriff bisher nur in einem Gesetz verwendet wurde, kann er nicht durch eine explizite Bestimmung in einem anderen Gesetz einen neuen Inhalt erhalten.

Wegen der offenen Fragen zu Art. 63 Abs. 4 VRG, die sich bereits unter geltendem Recht stellen, ist dem Gesetzgeber zu empfehlen, näher auszuführen, was er unter dem in Art. 63 Abs. 4 VRG genannten Begriff «Ergänzungswahlen» versteht.

---

183 Dies wäre nur bei einem mehrdeutigen Initiativtext möglich. Siehe StGH 2013/183 Erw. 3.

