Hilmar Hoch, Christina Neier,
Patricia M. Schiess Rütimann (Hrsg.)

100 Jahre liechtensteinische Verfassung

Funktionen, Entwicklung und Verhältnis zu Europa

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft

Die Stiftung Fürstlicher Kommerzienrat Guido Feger unterstützt die Aktivitäten des Liechtenstein-Instituts zum Jubiläum der liechtensteinischen Verfassung. Die Herausgeberschaft und der Verlag danken für diese Unterstützung.

STIFTUNG
FÜRSTLICHER KOMMERZIENRAT
Guido Feger



Die Verantwortung für den Inhalt der einzelnen Beiträge liegt bei den Autorinnen und Autoren.

© 2021 Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft
Verlagsleitung: Dr. Emanuel Schädler
St. Luziweg 2, LI-9487 Gamprin-Bendern

ISBN 978-3-7211-1100-2

Satz und Gestaltung:
Atelier Silvia Ruppen, Vaduz

Druck:
Gutenberg AG, Schaan

Bindung:
Buchbinderei Thöny AG, Vaduz

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter www.dnb.de abrufbar.

Gegenvorschlag aus dem Volk an das Volk und Wiedererwägungsinitiativen

*Goran Seferovic / Patricia M. Schiess Rütimann**

* PD Dr. iur. Goran Seferovic, Rechtsanwalt, Privatdozent an der Universität Zürich und Stv. Leiter Zentrum für öffentliches Wirtschaftsrecht, ZHAW School of Management and Law, Winterthur; Prof. Dr. iur. Patricia M. Schiess Rütimann, Titularprofessorin an der Universität Zürich und Forschungsleiterin Recht am Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung	89
II.	Rechtliche Grundlagen der Volksinitiative	90
A.	Verfassung	90
B.	Volksrechtegesetz von 1973	91
C.	VRG-Änderungen von 1985 und 1987	91
III.	Gegenvorschlag durch den Landtag	95
IV.	Gleichzeitiges Zustandekommen mehrerer Initiativbegehren zum selben Gegenstand	97
A.	Allgemeines	97
B.	Anwendungsfälle	102
C.	Gefahr von «Auswahlsendungen»	104
D.	Die liechtensteinische Regelung als Anregung für die Schweiz?	106
V.	Häufung von Wiedererwägungsinitiativen	107
A.	Anwendungsfälle auf Landesebene	108
B.	Einordnung	111
C.	Teilweises Verbot auf Gemeindeebene	114
VI.	Fazit	116

I. Einleitung

Das liechtensteinische Volksrechtegesetz (VRG)[1] sieht vor, dass der Landtag und anschliessend die Stimmberechtigten über zwei oder mehr Volksinitiativen zum gleichen Thema gleichzeitig beschliessen. Art. 82a Abs. 1 und 2 VRG lauten seit 1985 wie folgt:[2]

> 1) Wenn mehrere Initiativbegehren zum selben Gegenstand gleichzeitig zustande kommen, zieht sie der Landtag in der gleichen Sitzung in Behandlung.
>
> 2) Mehrere Initiativbegehren zum selben Gegenstand gelten als gleichzeitig zustande gekommen, wenn im Zeitpunkt der Publikation des zuerst zustande gekommenen Begehrens die anderen bei der Regierung bereits angemeldet waren.

Diese Regelung ermöglicht es Stimmberechtigten, die das Anliegen einer Volksinitiative teilen, jedoch einen oder mehrere der aufgegriffenen Punkte einer anderen Regelung zuführen möchten, einen eigenen Vorschlag zu unterbreiten, sofern sie die für eine Verfassungsinitiative notwendigen 1500 Unterschriften oder die für eine Gesetzesinitiative geforderten 1000 Unterschriften beibringen. Den Stimmberechtigten einen Gegenentwurf «zum selben Gegenstand» vorzulegen, stellt demnach in Liechtenstein kein Privileg des Landtags dar. Anders in der Schweiz, hier kennen die Stimmberechtigten auf Bundesebene kein entsprechendes Recht.[3] Zwar ist es einem Initiativkomitee unbenommen, eine Initiative zum selben Gegenstand in zeitlicher Nähe zur ursprünglichen Initiative zu lancieren. Diese Initiativen werden einander im Abstimmungsverfahren aber nicht gegenübergestellt. Es ist damit allein Sache der Bundesversammlung, einer Volksinitiative auf Teilrevision der Bundesverfassung mit einem Gegenentwurf entgegenzutreten.[4]

---

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

2 In LGBl. 1985 Nr. 28 wurde diese Bestimmung Art. 82bis VRG genannt. Mit der Revision durch LGBl. 1996 Nr. 115 wurde Art. 82bis zu Art. 82a VRG.

3 Als Gründe für Unterschiede nennt *Ritter, Michael,* Besonderheiten der direkten Demokratie Liechtensteins im Vergleich zur Schweiz, LJZ 1990, S. 2–8, S. 6, neben Kleinstaatlichkeit und monarchischer Staatsform «rechtliche Besonderheiten», «die zufällig so entstanden oder deren Ursachen nicht ohne weiteres ersichtlich sind.» Wie sich zeigen wird, antwortete Art. 82a VRG auf eine Situation, die so nicht vorhersehbar war.

4 Art. 139 Abs. 5 und Art. 139b Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR 101.

Nach der Erläuterung der Regelung des gleichzeitigen Zustandekommens mehrerer Initiativbegehren wird eine weitere in Liechtenstein anzutreffende Konstellation – wiederum rechtsvergleichend – betrachtet, nämlich Volksinitiativen, die – in der Form sogenannter Wiedererwägungsinitiativen – dazu genutzt werden, ein noch nicht in Kraft getretenes Gesetz zu konkurrenzieren oder erst seit Kurzem in Kraft stehende Gesetzesbestimmungen aufzuheben.

Die Ausführungen werden zeigen, dass die Regelung der Volksinitiative in Liechtenstein eine grosse Vielfalt aufweist. Überdies wird deutlich, dass zahlreiche für die Ausübung der politischen Rechte wesentliche Fragen nicht in der Verfassung (LV)[5], sondern lediglich im Volksrechtegesetz geregelt werden.

II. Rechtliche Grundlagen der Volksinitiative

A. Verfassung

Die Verfassungsbestimmungen über Volksinitiativen und Referenden (Art. 64 und 66 LV) wurden seit dem Erlass der Verfassung im Jahr 1921 erst zweimal revidiert, und zwar nur bezüglich der erforderlichen Anzahl an Unterschriften. Mit der Änderung von 1947 wurde die Unterschriftenzahl für Initiativen und Referenden betreffend Gesetze von 400 auf 600 und betreffend Verfassungsänderungen von 600 auf 900 erhöht.[6] Im Zuge der Einführung des Frauenstimmrechts im Jahr 1984 wurde die Unterschriftenzahl auf 1000 (für Initiativen und Referenden betreffend Gesetze) und 1500 (betreffend Verfassungsänderungen) angehoben.[7]

Die Bestimmung über die Quoren für Verfassungsänderungen im Landtag wurde bei der Revision von 2003[8] zu Art. 112 Abs. 2 LV.[9] Die

5 Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921, LGBl. 1921 Nr. 15 LR 101.
6 LGBl. 1947 Nr. 55.
7 LGBl. 1984 Nr. 27.
8 LGBl. 2003 Nr. 186.
9 Siehe dazu *Schiess Rütimann, Patricia M.,* Art. 112 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendern 2016, verfassung.li (Stand: 1. Juli 2020, zuletzt abgerufen am 30. März 2021), Rz. 9 ff. und 33 ff.

Neuformulierung von 2003 verdeutlichte, dass jede Verfassungsänderung entweder die Zustimmung des Landtags oder (bei Volksinitiativen, die der Landtag ablehnt) des Volkes sowie in jedem Fall die Sanktion des Landesfürsten braucht.[10] Einer Sanktion des Landesfürsten bedürfen gemäss Art. 9 LV auch sämtliche Gesetzesänderungen, unabhängig davon, von wem der Anstoss ausging und ob die Zustimmung abschliessend durch den Landtag oder durch das Volk erfolgte.

B. Volksrechtegesetz von 1973

Das Gesetz vom 31. August 1922 betreffend die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten[11] setzte die in der Verfassung von 1921 vorgesehenen politischen Rechte um. Es wurde durch das noch heute gültige Volksrechtegesetz (VRG) von 1973 ersetzt. Obwohl es sich bei der Neufassung von 1973 um eine Totalrevision handelte, blieb der Abschnitt über Referendum und Initiative so gut wie unverändert.[12] Im Landtag wurde nur über Vorschläge zur Verbesserung einzelner Formulierungen beraten.[13]

C. VRG-Änderungen von 1985 und 1987

1. Regelung zum gleichzeitigen Zustandekommen mehrerer Initiativbegehren

Anlass für die Revision vom 17. April 1985,[14] mit welcher Art. 82a VRG ins Gesetz eingefügt wurde, waren zwei Volksinitiativen.[15] Die erste sah

10 Ausgenommen von der Sanktion des Landesfürsten ist nur das Verfahren zur Abschaffung der Monarchie von Art. 113 LV.

11 LGBl. 1922 Nr. 28.

12 BuA vom 6. Mai 1968 zu einer Gesetzesvorlage betreffend die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten, S. 3 und 11.

13 Landtags-Protokolle 1968 I S. 133–135 (Sitzung vom 19. Juni 1968) und Landtags-Protokolle 1973 II S. 272–274 (Sitzung vom 17. Juli 1973).

14 LGBl. 1985 Nr. 28.

15 Zu diesen Initiativen siehe *Marxer, Wilfried,* Brennpunkt Verfassung: Volksabstimmungen über die liechtensteinische Verfassung seit 1919, in: Liechtenstein-Institut / Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.), Geschichte erfor-

eine Erhöhung der Anzahl Landtagsabgeordneter auf 21 vor, die zweite wollte den Landtag auf 25 Mitglieder vergrössern. Die erste Initiative wurde am 14. Dezember 1984, die zweite am 18. Dezember 1984 eingereicht. Es war das erste Mal, dass zwei Initiativen «zum gleichen Gegenstand aber mit unterschiedlichen Zielsetzungen gleichzeitig gültig zustande gekommen» waren.[16] Die Regierung gelangte zum Schluss, das geltende Recht enthalte keine Normen, wie in einem solchen Fall vorzugehen sei.[17] Nach ihrer Ansicht schloss die Verfassung das «gültige gleichzeitige Zustandekommen von zwei oder mehr Initiativbegehren zum selben Gegenstand nicht aus.»[18] Sie entschloss sich dafür, dass über alle Initiativbegehren und einen allfälligen Gegenvorschlag des Landtags «an einem Abstimmungstag in einem Verfahren und auf einem Stimmzettel» beschlossen werden solle und hierbei «grundsätzlich das gleiche Verfahren» wie bei Abstimmungen über ein Initiativbegehren und den Gegenvorschlag des Landtags gelten solle.[19] Aus diesem Grund sprach sich die Regierung gegen die Zulässigkeit des doppelten Ja aus.[20] Art. 84 Abs. 3 VRG sollte festhalten, dass «Stimmzettel, welche mehr als eine Frage bejahen», ungültig sind. In der Tat sah bereits das Gesetz von 1922 vor, dass die Stimmberechtigten im Falle eines Gegenvorschlags des Landtags nur entweder zu diesem oder zur Initiative «ja» sagen konnten.[21]

Der Landtag verabschiedete den Antrag der Regierung am 17. April 1985 einhellig. Damit vor der Landtagswahl vom Februar 1986 über die beiden Volksinitiativen zur Vergrösserung des Landtags abgestimmt werden konnte, verzichtete er auf weitergehende Abklärungen zum doppelten und mehrfachen Ja.[22]

---

schen – Geschichte vermitteln. Festschrift zum 75. Geburtstag von Peter Geiger und Rupert Quaderer, LPS 59, Bendern 2017, S. 129–157, S. 142–144.

16 BuA Nr. 8/1985 vom 29. März 1985 zur Schaffung eines Gesetzes über die Abänderung des Gesetzes betreffend der Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten, S. 2.

17 BuA Nr. 8/1985, S. 3.

18 BuA Nr. 8/1985, S. 4.

19 BuA Nr. 8/1985, S. 6.

20 BuA Nr. 8/1985, S. 7 und 9.

21 Art. 39 Abs. 3 des Gesetzes von 1922 (siehe Fn. 11) lautete: «Stimmzettel, welche beide Fragen bejahen, sind ungültig.»

22 So Landtags-Protokolle 1985, S. 86, Abgeordneter Josef Biedermann (Sitzung vom 17. April 1985).

2. Einführung des doppelten und mehrfachen Ja

Der Landtag kam bereits im Dezember 1985 auf seinen Beschluss zurück, indem er einstimmig ein Postulat der Fortschrittlichen Bürgerpartei (FBP) überwies, das die Regierung aufforderte zu prüfen, ob das «Abstimmungsverfahren bei mehreren Initiativbegehren den freien Willen der Stimmenden zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck zu bringen vermag […]».[23] Die beiden Verfassungsinitiativen waren nämlich an der Abstimmung vom 31. Mai / 2. Juni 1985 ein «Opfer» von Art. 84 Abs. 3 VRG geworden. Die Stimmen der Befürworterinnen und Befürworter splitterten sich auf die beiden Vorlagen auf. Sie erhielten 43,6 Prozent respektive 39,0 Prozent Ja-Stimmen.[24] Am 2. Juni 1986 meldeten überdies Stimmberechtigte aus dem Kreis der «Freien Liste» eine Gesetzesinitiative für eine Änderungen von Art. 83 und 84 VRG an.[25]

In ihrer Postulatsbeantwortung vom 16. September 1986 bezeichnete die Regierung die verlangten Änderungen am Abstimmungsverfahren als «so wesentlich, dass sie in der Verfassung verankert werden» sollten.[26] Als Argument brachte sie vor, die Verfassung[27] kenne nur «*ein* absolutes Mehr» und «*ein* Verfahren für die Ermittlung des Abstimmungsergebnisses».[28] Die Regierung verlangte vom Staatsgerichtshof (StGH) eine gutachterliche Stellungnahme. Er legte diese (StGH

23 BuA Nr. 107/1985 vom 21. November 1985 (Postulat), S. 2. Landtags-Protokolle 1985, S. 1335–1337 (Sitzung vom 18./19. Dezember 1985).

24 *Marxer, Wilfried,* Direkte Demokratie in Liechtenstein. Entwicklung, Regelungen, Praxis, LPS 60, Bendern 2018, S. 276. Ebenfalls betroffen vom Verbot des doppelten Ja war eine am 29. November / 1. Dezember 1985 zur Abstimmung gebrachte Volksinitiative zur Gleichberechtigung von Mann und Frau, zu welcher der Landtag einen Gegenvorschlag formuliert hatte. Dass solche Ergebnisse, bei denen «die änderungswilligen Stimmbürger zusammen eine grosse Mehrheit ausmachen», «grosse Unsicherheit und Frustration» auslösen können, erwähnte auch StGH 1986/10, Ziff. 3.a (= LES 1987, 148 ff. [150 f.]).

25 BuA Nr. 19/1986, Bericht vom 22. August 1986 zum Initiativbegehren auf Abänderung des Gesetzes betreffend die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten, S. 7.

26 BuA Nr. 29/1986, Postulats-Beantwortung vom 16. September 1986, S. 19 f.

27 Die Regierung bezog sich auf Art. 66 Abs. 4 LV, der seit 1921 lautet: «Die Volksabstimmung erfolgt gemeindeweise; die absolute Mehrheit der im ganzen Lande gültig abgegebenen Stimmen entscheidet über Annahme oder Ablehnung des Gesetzesbeschlusses.»

28 BuA Nr. 29/1986, S. 18, Hervorhebungen im Original.

1986/10[29]) am 20. Mai 1987[30] vor. Nachdem er mehrere Abstimmungssysteme vorgestellt hatte, wandte sich der StGH dem von der Regierung angeführten Art. 66 Abs. 4 LV zu. Er führte aus, Art. 66 Abs. 4 LV äussere sich gemäss Systematik nicht über Initiativen, wobei «unbestritten sein [dürfte], dass auch bei Abstimmungen über Initiativen das absolute Mehr der gültig abgegebenen Stimmen entscheiden soll.» Fraglich sei jedoch, ob die Bestimmung auch Mehrfachabstimmungen erfassen wolle.[31] Weil Art. 66 Abs. 4 LV «nicht auf Mehrfachabstimmungen bei Initiativen abziele», die Volksinitiative erst in Abs. 6 erwähnt wird «und dort […] nicht die Rede von einem einzigen absoluten Mehr [ist], wie überhaupt nicht die Rede ist von Mehrfachabstimmungen», gelangte der StGH zum Schluss, dass «er bei künftigen Stimmrechtsbeschwerden die 1985 eingeführte gesetzliche Regelung[32] mit hoher Wahrscheinlichkeit für verfassungswidrig erklären müsste.»[33]

Die Regierung übermittelte dem Landtag das Gutachten mit einem kurzen Bericht. Sie beantragte, das Postulat vom 20. November 1985 abzuschreiben und über die Volkinitiative Beschluss zu fassen.[34] Dies geschah in der Landtagssitzung vom 24. Juni 1987. Am Inhalt der Volksinitiative wurde von keinem Abgeordneten Kritik geübt, obwohl der eine und andere sagte, er könne auch mit einem anderen System leben. In der Abstimmung erreichte die Initiative 9 von 15 Stimmen.[35] Einhellige Zustimmung gab es für den Antrag, die durch die Zustimmung zum Gesetz gewordene Vorlage[36] der Volksabstimmung zu unterwerfen, weil es um eine grundlegende Änderung gehe.[37] Die Abstimmung vom 11./13. September 1987 erreichte mit einer Stimmbeteiligung von

29 StGH 1986/10 (= LES 1987, 148 ff.).
30 So BuA Nr. 16/1987, Ergänzender Bericht vom 27. Mai 1987 zum Initiativbegehren auf Abänderung des Gesetzes betreffend die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten und zum Postulat […], S. 2. Als Datum des Gutachtens wird in LES 1987, 148, der 6. März 1987 genannt, in BuA Nr. 16/1987, S. 2 und 4, der 6. Mai 1987.
31 StGH 1986/10, Ziff. 4 (= LES 1987, 148 ff. [152]).
32 Gemeint ist das 1985 eingeführte Verbot des doppelten oder mehrfachen Ja.
33 StGH 1986/10, Ziff.4 (= LES 1987, 148 ff. [152]).
34 BuA Nr. 16/1987, S. 4.
35 Landtags-Protokolle 1987, S. 525 (Sitzung vom 24. Juni 1987).
36 LGBl. 1987 Nr. 49.
37 Landtags-Protokolle 1987, S. 526 (Sitzung vom 24. Juni 1987).

54 Prozent den tiefsten bis dahin angetroffenen Wert. Zudem legten 322 Personen einen leeren Stimmzettel ein, worüber der Landtagspräsident seine Besorgnis aussprach.[38]

Seit dieser Revision können die Stimmberechtigten zwei oder mehr Volksinitiativen zum gleichen Thema und dem Gegenvorschlag des Landtags zustimmen und mittels einer Stichfrage ihre bevorzugte Vorlage angeben.[39] Man könnte sagen: Die Volksinitiativen auf Erhöhung der Anzahl Mandate des Landtags verfehlten ihr Ziel. Sie erreichten jedoch, dass das VRG dergestalt abgeändert wurde, dass seither für das gleichzeitige Zustandekommen von zwei oder mehr Volksbegehren ein angemessenes Verfahren vorliegt. Ihr Scheitern an der Urne zwang Landtag, Regierung und StGH, sich vertieft mit dem VRG zu beschäftigen. Die bis heute gültige Formulierung zum doppelten und mehrfachen Ja geht jedoch auf die Volksinitiative der Freien Liste vom 2. Juni 1986 zurück.

III. Gegenvorschlag durch den Landtag

Die Regierung hat kein Recht, einen Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative auszuarbeiten. Demgegenüber war das Recht des Landtags, «eigene Anträge auf Verwerfung des Vorschlages oder auf eine abgeänderte Fassung desselben zu stellen und nötigenfalls in einer an das Volk gerichteten Botschaft zu begründen», bereits in Art. 37 Abs. 3 des Gesetzes von 1922[40] vorgesehen.[41] Art. 82 Abs. 3 VRG entspricht wörtlich Art. 37 Abs. 3 von 1922. Die Verfassung erwähnt den Gegenvorschlag nicht.

Der Landtag muss gemäss Art. 64 Abs. 2 LV in der «darauffolgenden Sitzung» über das zustande gekommene Initiativbegehren beschliessen. Einen eigenen Vorschlag verabschieden darf er gemäss Art. 82 Abs. 3 VRG nur, wenn er zuvor die Volksinitiative abgelehnt hat.[42]

---

38 Landtags-Protokolle 1987, S. 801 f. (Sitzung vom 20. Oktober 1987).

39 Siehe die Erklärung und ein Beispiel für einen Stimmzettel bei *Marxer,* Fn. 24, S. 277–279.

40 Siehe Fn. 11.

41 Siehe auch *Marxer,* Fn. 24, S. 199 f., und *Batliner, Martin,* Die politischen Volksrechte im Fürstentum Liechtenstein, Fribourg 1993, S. 141.

42 Siehe z. B. die Erklärungen des Landtagspräsidenten zur Gesetzesinitiative «Familie und Beruf»: Landtags-Protokolle 2016, S. 1333 (Sitzung vom 9. Juni 2016).

Abgeordnete, welche das Anliegen einer Initiative teilen, aber weniger weit oder – im Gegenteil – weiter gehen möchten, müssten deshalb aus taktischen Gründen die Initiative ablehnen.[43] Gemäss Art. 66 Abs. 6 LV muss die vom Landtag abgelehnte Volksinitiative zwingend dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden.

Wegen der knappen zeitlichen Vorgabe von Art. 64 Abs. 2 LV ist ein indirekter Gegenvorschlag, das heisst eine Gesetzesrevision als Antwort auf eine Verfassungsinitiative, in Liechtenstein kein Thema.[44] Dies ganz im Gegensatz zur Schweiz, wo indirekte Gegenvorschläge des Parlaments in der Praxis eine grosse Rolle spielen.[45] Den Landtagsabgeordneten steht es jedoch frei, bei der Beratung eines Initiativbegehrens auf Verfassungsänderung, anzukündigen, Anliegen der Initiative aufzunehmen und hierzu Gesetze zu ändern. Auch nach der Ablehnung einer Initiative (auf Verfassungs- oder Gesetzesänderung) kommt es vor, dass der Landtag ein Thema wieder aufgreift.[46] Ebenso kann die Regierung für weniger kontroverse Elemente einer gescheiterten Volksinitiative eine Lösung ausarbeiten.

---

43 Offenbar gingen die Abgeordneten bei «Familie und Beruf» nicht so vor. Verschiedene Abgeordnete arbeiteten während einer Sitzungspause einen Gegenvorschlag aus. Er bestand aus der einen Hälfte der Initiative. Vor der Abstimmung über die Initiative erklärten Redner zweier Fraktionen, ihre Fraktion werde dem Gegenvorschlag nicht zustimmen. Weil die Initiative die Zustimmung von 13 der 25 Abgeordneten fand (Landtags-Protokolle 2016, S. 1343 [Sitzung vom 9. Juni 2016]), erübrigte sich eine Abstimmung über den Gegenvorschlag.

44 *Ritter,* Fn. 3, S. 8, hob dies als positiv hervor.

45 Vgl. etwa *Hangartner, Yvo / Kley, Andreas*, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, Rz. 889. Für eine Übersicht *Rohner, Gabriela*, Die Wirksamkeit von Volksinitiativen im Bund 1848–2010, Zürich 2012, S. 366 ff. sowie S. 344 ff.

46 Siehe die nach der ablehnenden Volksabstimmung vom 18. September 2011 über die Gesetzesinitiative «Hilfe statt Strafe» am 19. Oktober 2011 im Landtag verhandelten parlamentarischen Eingänge: Landtags-Protokolle 2011, S. 1588–1614 (Initiative) und S. 1615–1625 (Motion). Siehe auch die Erklärung des Sprechers der FBP, die FBP würde eine Motion für das Mutterschaftstaggeld einreichen, falls die Volksinitiative «Familie und Beruf» abgelehnt und stattdessen der Gegenvorschlag angenommen würde: Landtags-Protokolle 2016, S. 1342 (Sitzung vom 9. Juni 2016).

IV. Gleichzeitiges Zustandekommen mehrerer Initiativbegehren zum selben Gegenstand

A. Allgemeines

Zwei oder mehr Volksinitiativen zum selben Gegenstand müssen gemäss Art. 82a Abs. 1 VRG vom Landtag in der gleichen Landtagssitzung behandelt werden. Die Stimmberechtigten können wählen, wie vielen Begehren sie zustimmen. Sie müssen sich aber gemäss Art. 83 Abs. 5 VRG in der Zusatzfrage für eines entscheiden. Vereinfacht gesagt (siehe Art. 84 Abs. 2 VRG) tritt von den angenommenen dasjenige Begehren in Kraft, das in der Zusatzfrage die meisten Stimmen auf sich vereinigt.

1. Vorgehen bei Zustimmung des Landtags zu einer der Initiativen

Nicht explizit geregelt ist, was zu geschehen hat, wenn der Landtag einer der Initiativen zustimmt.[47] BuA Nr. 8/1985 sagte lediglich:[48]

> «Nach Abwägung aller Vor- und Nachteile gelangt die Regierung zur Auffassung, dass die Volksabstimmung über mehrere gleichzeitig zustande gekommene Initiativbegehren zum selben Gegenstand einschliesslich eines allfälligen Gegenvorschlages des Landtags an einem Abstimmungstag in einem Verfahren und auf einem Stimmzettel durchgeführt werden soll.»

Stimmt der Landtag keiner der Initiativen zu, müssen sie gemäss Art. 66 Abs. 6 LV alle der Volksabstimmung zugeführt werden. Stimmt der Landtag einer von zwei Initiativen zu, würde diese – nach den allgemeinen Regeln – nur dann der Volksabstimmung unterliegen, wenn gegen diesen Beschluss des Landtags das Referendum ergriffen wird. Weil zwingend über die abgelehnte Vorlage abgestimmt werden muss, könnte dann genau das eintreffen, was Art. 82a VRG vermeiden will: Es wäre durch den Landtagsbeschluss ein neues Gesetz geschaffen worden und

---

47 Bei der Beratung der Volksinitiativen «Pensionskasse win-win» und «WinWin50» wurde im Landtag nicht darauf hingewiesen. Siehe die Erklärungen des Landtagspräsidenten: Landtags-Protokolle 2014, S. 334 und 352 ff. (Sitzung vom 9. April 2014). Da beide Initiativen keine einzige Stimme erhielten, erübrigten sich weitere Ausführungen.

48 BuA Nr. 8/1985, Fn. 16, S. 6.

bei Zustimmung des Volkes zur anderen Initiative ein zweites Gesetz mit Unterschieden zum ersten.[49]

Dies ist eine Situation, wie sie in der Schweiz gerade im Falle indirekter Gegenvorschläge öfters auftritt. Sie ist im Hinblick auf die freie Willensbildung der Stimmberechtigten und den Grundsatz der Chancengleichheit von Initiative und Gegenvorschlag problematisch.[50] Um rechtliche Inkonsistenzen im Falle der Annahme beider Initiativen zu vermeiden und die Chancengleichheit von zwei oder mehr Initiativen zum selben Gegenstand zu wahren, sollte dies vermieden werden. Entsprechend sollte nach Meinung der Autoren das Volk bei zwei oder mehr Initiativen zwingend über alle Initiativen im Verfahren der Eventualabstimmung mit Stichfrage abstimmen können.[51] Nur so ist die von Art. 82a und 83 VRG vorgesehene gesamthafte Betrachtung möglich und werden unklare Situationen vermieden.

Im Falle, dass neben zwei oder mehr Begehren gleichzeitig ein Gegenvorschlag des Landtags der Volksabstimmung unterbreitet wird (Art. 83 Abs. 4 VRG), stellen sich weitere Fragen. Während Initiativbegehren gleichzeitig und alternativ zur Abstimmung kommen, wenn sie sich inhaltlich ausschliessen, definiert sich ein Gegenvorschlag als «Alternative» zu einer Initiative. Der sachliche Zusammenhang zwischen Initiative und Gegenvorschlag ist damit nicht logisch streng in dem Sinne, dass diese sich ausschliessen. Nach Art. 82 Abs. 3 VRG stellt der Gegenvorschlag eine «abgeänderte Fassung» des Begehrens dar. Es ist somit denkbar, dass ein Gegenvorschlag mit mehreren Volksinitiativen gleichzeitig in einer Eventualabstimmung dem Volk vorgelegt wird, obwohl er mit den Volksinitiativen inhaltlich weniger eng zusammenhängt als die Initiativbegehren untereinander. Die Frage scheint angesichts der

---

49 Solche Konstellationen vermeidet *Batliner, Martin,* Fn. 41, S. 144, indem er verlangt, dass zwei oder mehr Initiativen zum selben Gegenstand «in die gleiche Richtung gehen müssen» so wie auch Volksinitiative und Gegenvorschlag.

50 Vgl. *Seferovic, Goran*, Volksinitiative zwischen Recht und Politik: Die staatsrechtliche Praxis in der Schweiz, den USA und Deutschland, Bern 2018, Rz. 122 f. m. w. H.

51 In diesem Sinne unklar, wie vorzugehen gewesen wäre, wenn der Landtag am 18. Dezember 2002 entweder der Fürsteninitiative oder der Initiative «Verfassungsfrieden» zugestimmt hätte: *Marcinkowski, Frank / Marxer, Wilfried*, Öffentlichkeit, öffentliche Meinung und direkte Demokratie. Eine Fallstudie zur Verfassungsreform in Liechtenstein, LPS 47, Schaan 2010, S. 120.

eher seltenen Gegenvorschläge des Landtags bisher keine praktische Bedeutung erlangt zu haben.[52] Es sollte aber vermieden werden, dass der Landtag zwei oder mehr Initiativen im Verfahren der bedingten Eventualabstimmung noch einen Gegenvorschlag gegenüberstellt.

2. Voraussetzung des «selben Gegenstands»

Art. 82a VRG setzt «Initiativbegehren zum selben Gegenstand» voraus,[53] definiert aber nicht näher, wie dieser Zusammenhang zwischen den Begehren zu bestimmen ist. Die Regierung führte in BuA Nr. 8/1985 aus, dass sie unter «Initiativbegehren zum selben Gegenstand» solche verstehe, «die sich inhaltlich ausschliessen und deshalb nicht gleichzeitig verabschiedet bzw. in Kraft gesetzt werden können.»[54] Unter «Gegenstand» versteht die Regierung somit den materiellen Inhalt der Begehren und will diese gemeinsam zur Abstimmung stellen, wenn sie sich inhaltlich ausschliessen. Nicht erörtert hat die Regierung die Frage, ob Begehren zum selben Gegenstand dieselbe Normstufe betreffen müssen. Dies scheint stillschweigend vorausgesetzt zu werden, obwohl es denkbar wäre, eine gleiche Materie sowohl mit einer Gesetzesinitiative als auch durch eine Verfassungsinitiative zu regeln.

Die Regierung unterliess es, für die Auslegung des Begriffs «zum selben Gegenstand» auf den identischen Wortlaut zu verweisen, wie er seit 1922 in Art. 24 Abs. 3 respektive seit 1973 in Art. 70 Abs. 3 VRG verwendet wird im Hinblick auf die Sperrfrist für erneute Initiativbegehren. Dass der Begriff in beiden Bestimmungen gleich ausgelegt werden muss, scheint damit aber nicht zwingend. Sperrfristen dienen dazu, einen (vermeintlichen) Missbrauch des Initiativrechts durch zu häufige

52 Vgl. zur Bedeutung der Gegenvorschläge *Marxer*, Fn. 24, S. 200 ff.

53 Betreffen zwei Volksinitiativen nicht denselben Gegenstand, sondern können sie «nebeneinander bestehen und verwirklicht werden» und weisen sie «keinen inneren Zusammenhang auf» (in concreto verlangte die eine Initiative «eine gerechte Besteuerung von Familien und Alleinstehenden», die anderen den Ausgleich der kalten Progression), so verletzt es die politischen Rechte, wenn sie den Stimmberechtigten mit einem Gegenvorschlag des kantonalen Parlaments so unterbreitet werden, dass nur diejenige der drei Vorlagen als angenommen gilt, welche die grösste Zahl an Ja-Stimmen aufweist: BGE 113 Ia 46 E. 6b und 6c.

54 BuA Nr. 8/1985, Fn. 16, S. 6.

Initiativen in derselben Sache zu verhindern.[55] Über Initiativen zum selben Gegenstand gleichzeitig im Rahmen einer Eventualabstimmung mit Stichfrage abzustimmen, dient jedoch, wie bereits erwähnt, in erster Linie der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung und der Chancengleichheit der Initiativen.

In Übereinstimmung mit diesem Normzweck begründet *Wilfried Marxer* in Abgrenzung zu *Martin Batliner*[56], warum nicht nur Begehren, die in die gleiche Richtung zielen, sondern auch «in der Stossrichtung entgegengesetzte Vorlagen» unter Art. 82a VRG fallen. Würden zwei solche Vorlagen in separaten Abstimmungen angenommen und «sogar noch die gleichen Gesetzesartikel betreffen», wäre unklar, welche Regelung gilt.[57] Würde über zwei solche Begehren gleichzeitig und ohne Anwendung des in Art. 83 Abs. 3 f. VRG vorgesehenen Verfahrens beschlossen, könnte tatsächlich eine unklare Situation entstehen.

Dies führt zur Frage, wie eng der Begriff des «selben Gegenstandes» ausgelegt werden muss. Die Regierung sprach sich in BuA Nr. 8/1985 für ein eher formal enges Verständnis aus, wonach die beiden Begehren sich logisch ausschliessen sollten. Das Verfahren der bedingten Eventualabstimmung ermöglicht es Abgeordneten und Stimmberechtigten, sich vertieft mit der Materie zu befassen und die verschiedenen Varianten gegeneinander und gegenüber dem geltenden Recht abzuwägen. Dies spricht dafür, den Begriff «derselbe Gegenstand» weit auszulegen und Initiativen eher gleichzeitig zur Abstimmung zu bringen. Zum selben Ergebnis gelangt *Peter Bussjäger*. Er sagt: «Im Zweifel ist es wohl angebracht, vom Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen auszugehen, um die vom Gesetzgeber offenkundig angestrebte gesamthafte Betrachtung der Initiativen zu ermöglichen.»[58]

---

55 Vgl. für die Schweiz *Hangartner / Kley*, Fn. 45, Rz. 2069.

56 *Batliner, Martin,* Fn. 41, S. 144.

57 *Marxer,* Fn. 24, S. 280. Auch *Bussjäger, Peter,* Art. 64 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendern 2016, verfassung.li (Stand: 10. Februar 2017, zuletzt abgerufen am 30. März 2021), Rz. 106, argumentiert damit, dass Klarheit herrschen muss: «Sofern beide Gesetzesvorschläge vollzogen werden können, ohne dass im Vollzug Widersprüchlichkeiten auftreten, wird man bezweifeln können, ob in einem solchen Fall Initiativen zum selben Gegenstand vorliegen.»

58 *Bussjäger,* Fn. 57, Rz. 106.

Wie in Kapitel B.1 ausgeführt wird und das Zitat in Kapitel C zeigt, prüfte die Regierung auch in den beiden Fällen, in denen zwei Initiativen gleichzeitig zustande kamen, nicht, ob diese denselben Gegenstand beschlagen. Sie äusserte sich auch bei der Prüfung, ob eine Sperrfrist zu beachten ist, immer nur mit knappen Worten:

> «Gemäss Art. 70 Abs. 3 VRG dürfen Initiativbegehren […], wenn ein solches Begehren in einer Volksabstimmung verworfen worden ist, über den selben Gegenstand erst nach Ablauf von zwei Jahren seit der Volksabstimmung wieder eingebracht werden. Eine Volksabstimmung über den Gegenstand der vorliegenden Initiative hat bislang nicht stattgefunden.»[59]

Es fällt auf, dass in keinem der konsultierten Berichte und Anträge zu Volksinitiativen[60] deren Gegenstand benannt wird.

3. Voraussetzung «gleichzeitig zustande gekommene» Initiativen

Als «gleichzeitig zustande gekommen» gelten Initiativbegehren gemäss Art. 82a Abs. 2 VRG dann, «wenn im Zeitpunkt der Publikation des zuerst zustande gekommenen Begehrens die anderen bei der Regierung bereits angemeldet[61] waren». In anderen Worten: Wird ein Initiativbegehren zum selben Thema bei der Regierung angemeldet, solange diese die Prüfung der Unterschriften des ersten Begehrens noch nicht abgeschlossen hat,[62] gelten die Initiativen als gleichzeitig zustande gekommen.

---

59 BuA Nr. 104/2002, S. 14, betreffend «Verfassungsfrieden», und BuA Nr. 88/2002, S. 26, betreffend die Initiative von Fürst und Erbprinz. Der letzte Satz lautete in BuA Nr. 17/2012, S. 17, betreffend «Ja – damit deine Stimme zählt»: «In den letzten zwei Jahren wurde keine Volksabstimmung über den Gegenstand der vorliegenden Initiative verworfen.» Nochmals leicht anders BuA Nr. 117/2019, S. 13, betreffend «HalbeHalbe», und BuA Nr. 17/2016, S. 21, betreffend «Familie und Beruf», fast identisch hierzu BuA Nr. 29/2011, S. 26, betreffend «Hilfe statt Strafe».

60 Siehe Fn. 59.

61 Angeknüpft wird damit an die in Art. 70 Abs. 1 Bst. b VRG und Art. 70b Abs. 1 VRG vorgesehene Anmeldung der Initiativbegehren, damit sie der inhaltlichen Vorprüfung durch Regierung und Landtag unterzogen werden können.

62 Da Art. 82a Abs. 2 VRG vom «zuerst zustande gekommenen Begehren» spricht, muss es sich um die «Publikation» im Sinne von Art. 71 Abs. 3 VRG handeln, die nach der Feststellung der Unterschriftenzahl erfolgt.

B. Anwendungsfälle

1. Verfassungsinitiative «Verfassungsfrieden»

Die von Art. 82a VRG gegebene Möglichkeit nutzte das Initiativkomitee «Verfassungsfrieden»[63], als Fürst und Erbprinz am 2. August 2002 bei der Regierung ein Begehren auf Änderung der Verfassung angemeldet hatten.[64] Weil die Regierung dem Landtag den Antrag zur Vorprüfung der Initiative erst für die Sitzung vom 23./24. Oktober 2002 vorgelegt hatte,[65] lief die Sammelfrist bis zum 13. Dezember 2002.[66] Am 21. Oktober 2002 – also vor dem Beginn der Sammelfrist für die Initiative von Fürst und Erbprinz,[67] aber unmittelbar vor der Landtagssitzung – meldete das Initiativkomitee «Verfassungsfrieden» sein Begehren bei der Regierung an.[68] Am 13. Dezember 2002 reichte es die Unterschriften ein.[69] Folglich mussten beide Initiativen in der Landtagssitzung vom 19. Dezember 2002 behandelt werden. Dass es sich um gleichzeitig zustande gekommene Initiativen handelte, wurde in den BuA der Regierung vom 16. Dezember 2002 nicht erwähnt.[70] Folglich unterblieb auch eine Auseinandersetzung mit der Frage, ob die Initiativen denselben Gegenstand beschlugen.

In der Abstimmung sprachen sich 13 Abgeordnete für und 12 gegen die Volksinitiative von Fürst und Erbprinz aus. Die als nächstes Traktandum behandelte Volksinitiative «Verfassungsfrieden» vereinigte

---

63 *Marcinkowski / Marxer*, Fn. 51, S. 119, bezeichnen den Titel der Initiative als «euphemistisch», weil dieser «Alternativentwurf zur Fürsteninitiative» die Volkssouveränität gestärkt hätte.

64 BuA Nr. 88/2002 vom 1. Oktober 2002 betreffend die Vorprüfung der angemeldeten Volksinitiative zur Abänderung der Landesverfassung, S. 3.

65 BuA Nr. 88/2002.

66 BuA Nr. 143/2002 vom 16. Dezember 2002 zum formulierten Initiativbegehren auf Abänderung der Landesverfassung durch Hans Adam II. Fürst von Liechtenstein und Alois Erbprinz von Liechtenstein, S. 2.

67 Die Einreichung der Unterschriften erfolgte am 12. und 13. Dezember 2002: BuA Nr. 143/2002, S. 2.

68 BuA Nr. 104/2002 vom 22. Oktober 2002 betreffend die Vorprüfung der angemeldeten Volksinitiative zur Abänderung der Landesverfassung («Volksinitiative für Verfassungsfrieden»), S. 2.

69 BuA Nr. 144/2002 vom 16. Dezember 2002 zum formulierten Initiativbegehren auf Abänderung der Landesverfassung durch das Initiativkomitee «Verfassungsfrieden», S. 3.

70 Siehe BuA Nr. 143/2002 und BuA Nr. 144/2002.

sechs Ja-Stimmen auf sich.[71] Damit hatten beide Initiativen nicht das geforderte Quorum erreicht.[72] In der Volksabstimmung vom 14./16. März 2003[73] erreichte die Initiative von Fürst und Erbprinz 64,3 Prozent Ja-Stimmen, «Verfassungsfrieden» 16,6 Prozent.[74] Weil nur eine der beiden die Zustimmung des Volkes erhalten hatte, wurde die Zusatzfrage nicht berücksichtigt.

2. Gesetzesinitiative «WinWin50»

Anders war die Situation bezüglich der Volksinitiativen zur Sanierung der Betrieblichen Personalvorsorge des Staates. Sie stammten beide aus der Feder desselben Initianten. Die erste Gesetzesinitiative («Pensionskasse win-win») meldete er am 26. August 2013 an, seine zweite «WinWin50» am 22. Oktober 2013,[75] nachdem die Regierung zuvor in BuA Nr. 85/2013 vom 4. Oktober 2013[76] die Nichtigerklärung der Initiative «Pensionskasse win-win» beantragt hatte. Die zweite Initiative sollte als Ersatz dienen, falls die erste von Landtag und StGH tatsächlich nichtig erklärt werden sollte.[77] Weil «Pensionskasse win-win» in diesem Zeitpunkt (22. Oktober 2013) noch in keiner Volksabstimmung abgelehnt worden war, stand dieses Vorgehen im Einklang mit Art. 70 Abs. 3 VRG.

Beide Initiativen verfolgten den Zweck, das vom Landtag am 6. September 2013 verabschiedete Gesetz über die betriebliche Personalvor-

---

71 Landtags-Protokolle 2002, S. 2333–2345 (Sitzung vom 19. Dezember 2002).

72 Der damals noch in Kraft stehende Art. 111 Abs. 2 LV (in der Fassung von LGBl. 1921 Nr. 15) verlangte für Abänderungen der Verfassung wie Art. 112 Abs. 2 LV in der aktuellen Fassung «auf Seite des Landtages Stimmeneinhelligkeit seiner anwesenden Mitglieder oder eine auf zwei nacheinander folgenden Landtagssitzungen sich aussprechende Stimmenmehrheit von drei Vierteln derselben».

73 Siehe eine Kopie des Abstimmungszettels bei *Marxer,* Fn. 24, S. 279.

74 Siehe https://www.abstimmungen.li/archiv/2003, zuletzt abgerufen am 30. März 2021.

75 BuA Nr. 104/2013 vom 5. November 2013 betreffend die Vorprüfung der angemeldeten Volksinitiative «winwin50» zum Gesetz über die betriebliche Personalvorsorge des Staates (SBPVG), S. 6.

76 BuA Nr. 85/2013 vom 4. Oktober 2013 betreffend die Vorprüfung der angemeldeten Volksinitiative «Pensionskasse win-win» zum Gesetz über die betriebliche Personalvorsorge des Staates (SBPVG).

77 Der Initiant hatte erklärt, «WinWin50» zurückzuziehen, sofern der StGH die Verfassungsmässigkeit von «Pensionskasse win-win» feststellen würde (S. 3 von 4 in dem in BuA Nr. 104/2013 angehängten Begleitschreiben). Vom Recht auf Rückzug machte er dann jedoch nicht Gebrauch.

sorge des Staates (SBPVG),[78] das der Initiant für zu wenig weitgehend hielt, durch einschneidendere Massnahmen zu ersetzen.[79] Sie unterschieden sich vor allem darin, wie weit diese Massnahmen gehen sollten.[80] Das zweite Initiativbegehren beruhte auf dem am 6. September 2013 verabschiedeten Gesetzestext und berücksichtigte die in BuA Nr. 85/2013 zu «Pensionskasse win-win» erfolgten Äusserungen. Mit der zweiten Initiative korrigierte der Initiant damit zum Teil die von der Regierung monierten rechtlichen Mängel seines ersten Begehrens.

Nachdem der Staatsgerichtshof am 28. Februar 2014 in StGH 2013/183 «Pensionskasse win-win» für zulässig erklärte und der Landtag am 5. Dezember 2013 «WinWin50» einstimmig für zulässig erklärt hatte, waren beide Initiativen gleichzeitig dem Landtag zu unterbreiten. Sie erhielten im Landtag keine einzige Ja-Stimme.[81] Die Stimmberechtigten lehnten am 15. Juni 2014 ebenfalls beide Initiativen ab.[82] Das vom Landtag am 6. September 2013 verabschiedete SBPVG konnte daraufhin wie geplant am 1. Juli 2014 in Kraft treten.

C. Gefahr von «Auswahlsendungen»

Nach Ansicht der Autoren könnte es als rechtsmissbräuchlich erachtet werden,[83] wenn ein Initiativkomitee mehrere Initiativbegehren lediglich deshalb gleichzeitig lancieren würde, um dem Landtag und den Stimm-

78 LGBl. 2013 Nr. 329 LR 174.40.

79 Siehe BuA Nr. 104/2013, S. 6, und BuA Nr. 85/2013, S. 8.

80 BuA Nr. 104/2013, S. 6, sagte: «Die Initiative ‹WinWin50› unterscheidet sich von der Initiative ‹Pensionskasse win-win› im Wesentlichen dadurch, dass sie die dort als verfassungsrechtlich problematisch eingestuften Bestimmungen nicht mehr beinhaltet.»

81 Landtags-Protokolle 2014, S. 353 und S. 354 (Sitzung vom 9. April 2014).

82 Siehe https://www.abstimmungen.li/archiv/2014, zuletzt abgerufen am 30. März 2021: 56,1% Nein-Stimmen für «Pensionskasse win-win» und 50,2% Nein-Stimmen für «WinWin50».

83 VGH 2010/016, Erw. 6.4, geht bei Volksinitiativen auf kommunaler Ebene erst dann von Missbrauch aus, «wenn in der gleichen Sache in kurzen Abständen trotz ablehnender Volksentscheide wiederholt das gleiche Begehren eingereicht würde.» StGH 1984/2, Erw. 9 (= LES 1985, 65 ff. [69]) hatte ebenfalls ausgeführt, dass Rechtsmissbrauch nur in Ausnahmefällen vorliege, und zwar vor allem dann, «wenn der Wille der Stimmberechtigten bereits mehrmals eindeutig festgestellt worden ist.» So auch StGH 1984/2/V, Erw. II.6. (= LES 1985, 74 ff. [77]).

berechtigten eine Art «Auswahlsendung» vorlegen zu können. Mit einer Initiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs soll nämlich in erster Linie eine konkrete Rechtsänderung bewirkt und nicht eine allgemeine Diskussion angeregt werden. Wer eine solche wünscht oder sich nicht für eine Formulierung entscheiden kann, dem steht die einfache Anregung gemäss Art. 80 Abs. 2 VRG zur Verfügung.[84]

Im Falle von «Pensionskasse win-win» und «WinWin50» könnte gegen die Rechtsmissbräuchlichkeit sprechen, dass der Initiant die zweite Initiative erst anmeldete, als sich abzeichnete, dass die erste nicht zur Abstimmung gelangen könnte. Handkehrum erscheint es – gerade weil Initiantinnen und Initianten, deren Begehren vom Landtag für nichtig erklärt worden ist, gestützt auf Art. 70b Abs. 3 VRG Beschwerde an den Staatsgerichtshof erheben dürfen[85] – problematisch, wenn sie mehrere Begehren zum selben Gegenstand hintereinander ausformulieren, die dann – falls sie der Landtag für nichtig hält – alle vom StGH geprüft werden müssen. Zudem könnte man mit den Materialien argumentieren, Art. 82a VRG sei auf Konstellationen zugeschnitten, in denen zwei oder mehr Initiativkomitees Initiativen lancieren.[86] Eine Voraussetzung, die sich freilich leicht umgehen liesse. Im Rahmen der materiellen Prüfung von «WinWin50» folgte die Regierung dieser Ansicht allerdings nicht. Sie führte aus:[87]

> «Der Initiant hat neben einem bereits angemeldeten Initiativbegehren (Initiative ‹Pensionskasse win-win›) noch ein weiteres Initiativbegehren zum selben Gegenstand (Initiative ‹WinWin50›) eingereicht. Es stellt sich die Frage, ob ein solches Vorgehen überhaupt zulässig ist.
>
> In der liechtensteinischen Rechtsordnung bestehen diesbezüglich keine ausdrücklichen Gesetzesvorschriften. Allerdings kann insbesondere aus Art. 82a VRG abgeleitet werden, dass unter Berücksichtigung der Sperrfrist nach Art. 70 Abs. 3 VRG mehrere Initiativbegehren zum selben Gegenstand möglich sein müssen und zwar

84 Siehe die einfache Anregung zur «Einführung von erwerbsabhängigen Krankenkassenprämien» der «Freien Liste»: BuA Nr. 48/2016 und BuA Nr. 82/2016. Der Landtag lehnte sie ab und stimmte auch gegen eine Volksbefragung: Landtags-Protokolle 2016, S. 1630 (Sitzung vom 31. August 2016).

85 Solange das Urteil des StGH nicht ergangen ist, kann – da noch keine Unterschriften gesammelt worden sind – keine Publikation im Sinne von Art. 82a Abs. 3 VRG vorliegen.

86 So BuA Nr. 8/1985, Fn. 16, S. 2.

87 BuA Nr. 104/2013, Fn. 75, S. 12 f.

> unabhängig davon, ob diese von derselben oder von verschiedenen Personen eingereicht werden. Art. 82a VRG zielt allerdings darauf ab, gleichzeitig zustande gekommene Initiativbegehren im Landtag gemeinsam zu behandeln. Zu einer solchen gemeinsamen Behandlung wird es im vorliegenden Fall voraussichtlich nicht kommen, da der Initiant in seinem Begleitschreiben ausdrücklich den Rückzug der Initiative ‹WinWin50› für den Fall der Zulässigkeit der Initiative ‹Pensionskasse win-win› angekündigt hat.[88] Diese Vorgehensweise vermag jedoch für sich keine Gesetzwidrigkeit zu begründen, da es dem Initianten unbenommen bleibt, eine mit einer Rückzugsklausel versehene Initiative bis zur Festlegung des Abstimmungstermins zurückzuziehen (Art. 82b VRG).
>
> Die Einreichung der Initiative ‹WinWin50› neben der Initiative ‹Pensionskasse win-win› ist demnach in rechtlicher Hinsicht unbedenklich.»

D. Die liechtensteinische Regelung als Anregung für die Schweiz?

Im Gegensatz zu Liechtenstein kennt die Schweiz auf Bundesebene kein Abstimmungsverfahren, das es ermöglichen würde, sich widersprechende Initiativen gleichzeitig zur Abstimmung zu bringen.[89] Die Bundesversammlung behandelte zusammenhängende Initiativbegehren zwar teilweise gleichzeitig,[90] die Abstimmungsfreiheit verbietet es jedoch, diese Initiativen gemeinsam zur Volksabstimmung zu bringen.[91] Die Bundesversammlung hat die Einführung eines solchen Abstimmungsverfahrens zuletzt 2008 im Rahmen des Verzichts auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative abgelehnt. Der Vorschlag einer Minderheit der Staatspolitischen Kommission sah vor, dass einander rechtlich unmittelbar widersprechende Initiativen Volk und Ständen am gleichen

---

88 Dass der Initiant «WinWin50» nicht zurückzog, wurde später nicht weiter thematisiert.

89 *Hangartner / Kley*, Fn. 45, Rz. 887 m. w. H.

90 *Hangartner / Kley*, Fn. 45, Rz. 887. Vgl. aber in neuerer Zeit die Initiativen «Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz» sowie «Für eine Schweiz ohne synthetische Pestizide». Zu diesen verfasste der Bundesrat separate Botschaften (BBl 2019 1101 und BBl 2019 2563), welche die Bundesversammlung nacheinander behandelte.

91 Parlamentarische Initiative Parlamentsgesetz (PG), Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001, BBl 2001 3467, 3577.

Abstimmungstermin im Verfahren der bedingten Eventualabstimmung gemäss Art. 139b BV hätten unterbreitet werden können.[92]

Wollte der Gesetzgeber ein solches Verfahren einführen,[93] wäre dazu eine ähnliche Regelung wie in Liechtenstein erforderlich, bei der ein widersprechendes Initiativbegehren innerhalb einer gewissen Frist[94] eingereicht werden muss, um gleichzeitig zur Abstimmung zu kommen. Der Bundesversammlung sollte kein Ermessen dabei eingeräumt werden, ob sie Initiativen gemeinsam zur Volksabstimmung stellen will.[95]

In der Praxis werden Volksinitiativen in der Schweiz kaum als eigentliche Gegeninitiativen verwendet. Die Volksinitiative ist stark auf die Bundesversammlung ausgerichtet und von ihr werden auch häufig direkte oder indirekte Gegenvorschläge zu Volksinitiativen formuliert.[96] Lediglich direkte Gegenvorschläge, welche im Bund als Gegenentwürfe bezeichnet werden, stehen der Volksinitiative in einer Eventualabstimmung mit Stichfrage gegenüber, in welcher die Stimmberechtigten zu beiden Vorlagen «ja» sagen können.[97]

V. Häufung von Wiedererwägungsinitiativen

Die Volksinitiative wird in Liechtenstein, ähnlich wie in der Schweiz, in den letzten Jahren vermehrt dazu eingesetzt, um unmittelbarer auf den Gesetzgebungsprozess des Parlaments Einfluss zu nehmen. Sei es, dass

92 Parlamentarische Initiative Verzicht auf die Einführung der allgemeinen Volksinitiative, Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 21. Februar 2008, BBl 2008 2891, 2899 f.

93 Nach Ansicht von *Hangartner / Kley*, Fn. 45, Rz. 887, wäre dies auch in der Schweiz auf Gesetzesstufe möglich.

94 Zur Erinnerung: In Liechtenstein stehen gemäss Art. 70 Abs. 1 Bst. b VRG nur sechs Wochen für das Sammeln der Unterschriften zur Verfügung. Demgegenüber sieht Art. 139 Abs. 1 BV für die Unterschriftensammlung eine Frist von 18 Monaten vor. Es wäre deshalb sorgfältig zu prüfen, ob analog zu Art. 82a Abs. 2 VRG zwei Initiativen als gleichzeitig zustande gekommen gelten sollten, wenn sie der Bundeskanzlei vorgelegt würden, bevor diese das Zustandekommen der ersten Initiative feststellt.

95 So auch Parlamentarische Initiative Verzicht […], Fn. 92, BBl 2008 2891, 2899 f.

96 Häufiger formuliert die Bundesversammlung indirekte Gegenvorschläge, vgl. für eine Übersicht *Rohner*, Fn. 45, S. 366 ff. und 344 ff.

97 Vgl. Art. 139 Abs. 5 und Art. 139b BV.

Initiantinnen und Initianten einen noch nicht gefällten Landtagsbeschluss mit einer Gesetzesinitiative beeinflussen oder eine erst vor Kurzem in Kraft getretene Gesetzesbestimmung ändern wollen.

Allein seit 2008 kamen vier Volksinitiativen mit einer solchen Stossrichtung zur Abstimmung. Im Fall der bereits erwähnten Gesetzesinitiativen «Pensionskasse win-win» und «WinWin50» blieb es wegen der Ablehnung der Initiativen an der Urne bei dem vom Landtag beschlossenen Erlass. In den anderen beiden Fällen («Lockerung Nichtraucherschutz» und «Mobilfunkanlagen») war es anders. Mit diesen Volksinitiativen wurden zwei Gesetze geändert, die im Zeitpunkt der Anmeldung der Initiativen erst zwei respektive zehn Monate in Kraft waren und gegen die kein Referendum ergriffen worden war.

Auf Gemeindeebene sind solchen Wiedererwägungsinitiativen engere Grenzen gezogen. Gleichwohl lancierte etwa eine Privatperson in Vaduz Ende 2020 eine Initiative, nachdem ihr Referendum gegen einen Beschluss des Gemeinderates die für das Referendum notwendige Unterschriftenzahl knapp nicht erreicht hatte.

A. Anwendungsfälle auf Landesebene

1. «Pensionskasse win-win» und «WinWin50»

Als der Initiant die Gesetzesinitiative «Pensionskasse win-win» am 26. August 2013 anmeldete, stand die zweite Lesung (und damit die Verabschiedung) des Gesetzes über die betriebliche Personalvorsorge des Staates unmittelbar bevor. Verabschiedet wurde das SBPVG in der Landtagssitzung vom 6. September 2013,[98] ohne dass sich der Landtag mit der Initiative auseinandersetzte.[99] Der Landtag verzichtete darauf, das Gesetz einer Volksabstimmung zuzuführen.[100] Als Datum für das Inkrafttreten bestimmte er den 1. Juli 2014.[101] Das SBPVG wurde am

98 LGBl. 2013 Nr. 329, ausgegeben am 31. Oktober 2013.

99 Lediglich die Abgeordneten Erich Hasler und Harry Quaderer erwähnten die Initiative am Rande: Landtags-Protokolle 2013, S. 1176 und 1212 (Sitzung vom 6. September 2013).

100 Landtags-Protokolle 2013, S. 1213 (Sitzung vom 6. September 2013).

101 Siehe Art. 24 SBPVG.

11. September 2013 zum Referendum ausgeschrieben.[102] Weder vom Initianten noch von anderer Seite wurde es ergriffen.[103]

Noch bevor das Gesetz in Kraft trat, meldete der Initiant am 22. Oktober 2013 seine zweite Gesetzesinitiative «WinWin50» an,[104] welche Bezug auf den vom Landtag am 6. September 2013 verabschiedeten Gesetzestext nahm.[105] Zudem hatte der Initiant auch die Kritik der Regierung an «Pensionskasse win-win» eingearbeitet.[106] In der Volksabstimmung wurden beide Initiativen abgelehnt.[107]

2. Nichtraucherschutz

Die von «Gastronomie Liechtenstein» am 29. August 2008 angemeldete «Volksinitiative zur Abänderung des Gesetzes über den Nichtraucherschutz und die Werbung für Tabakerzeugnisse» bezweckte eine Änderung des vom Landtag rund acht Monate zuvor, am 13. Dezember 2007, verabschiedeten und am 1. Juli 2008 in Kraft getretenen Tabakpräventionsgesetzes (TPG)[108]. Die Initiative sollte zu einer Lockerung des Rauchverbots in gastgewerblichen Betrieben führen. Der Landtag stimmte der von der Initiative anbegehrten Gesetzesänderung am 19. November 2008 mit 15 zu 10 Stimmen zu und lehnte es mit 11 zu 14 Stimmen ab, diese Änderung der Volksabstimmung zu unterwerfen.[109] Ge-

---

102 Liechtensteiner Volksblatt, 11. September 2013, S. 22, und Liechtensteiner Vaterland, 11. September 2013, S. 20.

103 Gegen Art. 17 und 20 SBPVG richtete sich eine Beschwerde von zwei Personen, die sich am 10. Februar 2014 an den StGH wandten. Der StGH qualifizierte ihre Eingabe als Beschwerde gemäss Art. 15 Abs. 3 StGHG (Gesetz vom 27. November 2003 über den Staatsgerichtshof, LGBl. 2004 Nr. 32 LR 173.10) und lehnte sie mangels Beschwerdelegitimation ab, weil die betreffenden Bestimmungen zum Zeitpunkt der Beschwerdeeinreichung noch nicht tatsächlich rechtswirksam geworden waren: StGH 2014/019, Erw. 1.6.

104 Die Beschwerde der beiden Personen (siehe Fn. 103) richtete sich auch gegen «WinWin50». Der StGH lehnte auch diesen Teil der Beschwerde ab, weil die Bestimmungen von «WinWin50» noch nicht rechtswirksam geworden waren: StGH 2014/019, Erw. 1.6.

105 So der Initiant auf S. 3 seiner Erläuterungen zur Initiative, abgedruckt im Anhang zu BuA Nr. 104/2013, Fn. 75.

106 Ebenda.

107 Siehe Fn. 82.

108 LGBl. 2008 Nr. 27 LR 817.2.

109 LGBl. 2009 Nr. 120. Landtags-Protokolle 2008, S. 2768 und 2771 (Sitzung vom 19. November 2008).

gen diese Gesetzesänderung ergriff die «Freie Liste» das Referendum, über das am 27./29. März 2009 abgestimmt wurde. Hierbei votierten 52,25 Prozent der Stimmenden für die Annahme der Änderung.[110] Gegnerinnen und Gegner der Lockerung des Nichtraucherschutzes wehrten sich in der Folge auch gegen eine von der Regierung erlassene Verordnung, welche diese Gesetzesänderung umsetzte.[111] 139 Stimmberechtigte fochten die Verordnung gestützt auf Art. 20 Abs. 1 Bst. c StGHG beim Staatsgerichtshof an. In StGH 2009/82 hob dieser die Verordnung wegen Verstoss gegen das TPG auf.[112]

Spricht sich der Landtag für eine Volksinitiative auf Gesetzes- oder Verfassungsänderung aus, unterbleibt die Volksabstimmung. Es sei denn, er beschliesse die Durchführung einer solchen (Art. 66 Abs. 1 LV), oder von Stimmberechtigten werden die nötigen Unterschriften für ein Referendum beigebracht (Art. 66 Abs. 1 und 2 LV). Bei der zweitgenannten Konstellation werden wenige Monate nach der Lancierung noch einmal Unterschriften betreffend dieses Begehren gesammelt, jedoch von den Gegnerinnen und Gegnern der Vorlage. In den letzten Jahren war dies nur bei der soeben dargestellten Initiative «Lockerung Nichtraucherschutz» der Fall.

3. Mobilfunk

Mit der am 15. Juni 2009 angemeldeten Gesetzesinitiative «Mobilfunk»[113] beantragten 2009 vier Wirtschaftsverbände die Streichung von zwei Bestimmungen des erst am 1. September 2008 in Kraft getretenen Umweltschutzgesetzes[114]. Mit diesen hatte der Landtag am 29. Mai 2008 die Senkung der Grenzwerte für nichtionisierende Strahlung (NIS-

110 Siehe https://www.abstimmungen.li/resultat/10, zuletzt abgerufen am 30. März 2021.
111 LGBl. 2009 Nr. 121.
112 Obwohl eine Gesetzesinitiative mit der wie hier erfolgten Zustimmung des Landtags als «normales Gesetz» verabschiedet wird (so *Hoch*, *Hilmar*, Verfassung- und Gesetzgebung, in: Batliner, Gerard [Hrsg.], Die Liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Organisation, LPS 21, Vaduz 1994, S. 201–229, S. 215), zog StGH 2009/082, Erw. 4.3, gleichwohl «auch die Meinung der ursprünglichen Initianten» zur historischen Auslegung bei.
113 BuA Nr. 50/2009 vom 16. Juni 2009 betreffend die Vorprüfung der angemeldeten Volksinitiative auf Abänderung des Umweltschutzgesetzes, S. 4.
114 Umweltschutzgesetz vom 29. Mai 2008, LGBl. 2008 Nr. 199 LR 814.01.

Grenzwerte) bis zum Jahr 2012 beschlossen.[115] Die Initiative wurde in der Landtagssitzung vom 16. September 2009 beraten, wobei darauf hingewiesen wurde, dass die Regierung ihrerseits Abklärungen betreffend die nichtionisierende Strahlung im Bereich Mobilfunk in Auftrag gegeben hatte, deren Ergebnisse jedoch noch ausstehend waren.[116]

In der Abstimmung mit Namensaufruf sprachen sich 14 Abgeordnete gegen die Initiative aus. In der Volksabstimmung vom 4./6. Dezember 2009 erreichte sie eine Zustimmung von 57,0 Prozent, sodass die Grenzwerte kurz nach ihrer Einführung wieder gestrichen wurden.[117]

B. Einordnung

Verfassung und Gesetz stehen Wiedererwägungsinitiativen auf Landesebene nicht entgegen. Art. 70 Abs. 3 VRG sieht nur dann eine Sperrfirst von zwei Jahren vor, wenn ein Initiativbegehren mit demselben Gegenstand in einer Volksabstimmung verworfen worden ist.[118] In den hier analysierten Fällen war es weder zu einer Volksabstimmung über die umstrittenen Gesetzesbestimmungen gekommen noch gingen diese auf Volksinitiativen zurück. Die neu lancierten Initiativen bezweckten vielmehr die Wiedererwägung von kurz zuvor gefassten Beschlüssen des Landtags.

In der Schweiz werden auf kantonaler und kommunaler Ebene Initiativen zur Wiedererwägung von zuvor gefassten Beschlüssen öfters ergriffen. Das Bundesgericht erachtet sie als grundsätzlich zulässig, soweit ihnen das kantonale Recht nicht Grenzen setzt.[119] Dass Wiedererwägungsinitiativen eine Form des Rechtsmissbrauchs darstellen könn-

115 Art. 34 Abs. 4 und Art. 71 Abs. 5 USG in der Fassung von LGBl. 2008 Nr. 199.

116 Die zuständige Regierungsrätin bestätigte dies: Landtags-Protokolle 2009, S. 707 f. (Sitzung vom 16. September 2009).

117 Siehe https://www.abstimmungen.li/resultat/11, zuletzt abgerufen am 30. März 2021. LGBl. 2009 Nr. 347.

118 *Ehrenzeller, Bernhard / Brägger, Rafael*, Politische Rechte, in: Kley / Vallender (Hrsg.), Grundrechtspraxis in Liechtenstein, LPS 52, Schaan 2012, S. 637–685, Rz. 31, zählen diese «Sperrfrist des gleichen Begehrens» zu den formellen Voraussetzungen.

119 Siehe etwa BGE 94 I 120 E. 4c sowie BGE 128 I 19 E. 4.4, wo allerdings das Bundesrecht der anbegehrten Planänderung Grenzen setzte, und *Hangartner / Kley*, Fn. 45, Rz. 2068, 2130.

ten, erwägt das Bundesgericht erst, wenn mit solchen Initiativen das demokratische Verfahren in sinnloser Weise missbraucht würde.[120] Eine weitere Grenze stellt die tatsächliche Durchführbarkeit dar, die es etwa bei fast vollendeten Bauprojekten verbieten würde, diese durch eine Initiative zu widerrufen.[121]

Ähnlich hält auch der Staatsgerichtshof Wiedererwägungsinitiativen für zulässig, etwa wenn sich die Verhältnisse rasch ändern.[122] In einem solchen Fall oder wenn sich zuvor nicht erkannte Nachteile einer neuen Regelung schon kurz nach ihrem Inkrafttreten zeigen, ist es legitim, mittels Gesetzesinitiative Abhilfe schaffen zu wollen. StGH 1984/2/V sagte: «Eine Wiedererwägungsinitiative ist auch nicht rechtsmissbräuchlich; der Wunsch, auf einen Beschluss zurückzukommen, lässt sich in guten Treuen vertreten.»[123] Wer auf das Erheben eines Referendums verzichtet, verwirkt damit nicht das Recht, später eine Initiative zur Änderung oder Aufhebung des Gesetzes zu lancieren. Gleichwohl mag es aus politischer Sicht unbefriedigend erscheinen, wenn Betroffene weniger als ein Jahr nach Inkrafttreten eines Gesetzes, das dem Referendum unterstellt war,[124] mit einer Initiative seine Änderung verlangen, um seine Wirksamkeit zu schmälern.[125] Die Funktion, eine

120 Vgl. BGE 113 Ia 156 E. 2c; BGE 94 Ia 402 E. 4 sowie *Hangartner / Kley*, Fn. 45, Rz. 2130 m. w. H.

121 BGE 128 I 190 E. 5; BGE 101 Ia 354 E. 10 und BGE 94 I 120 E. 4b. Allgemein zu diesen Fällen *Hangartner / Kley*, Fn. 45, Rz. 2129, und *Tornay, Bénédicte*, La démocratie directe saisie par le juge: L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse, Genf 2008, S. 109, 111 ff.

122 Mit den veränderten Verhältnissen war in VGH 2010/016, Sachverhalt Ziff. 1, argumentiert worden und in StGH 1984/2, Erw. 9 (= LES 1985, 65 ff. [69]). Allerdings hatten hier die Stimmberechtigten ihre Initiative erst knapp drei Jahre nach der Gemeindeabstimmung erhoben.

123 StGH 1984/2/V, Erw. II.6 (= LES 1985, 72 ff. [77]).

124 *Hoch,* Fn. 112, S. 223, empfahl, bei neu erlassenen, dem Referendum entzogenen Erlassen eine Volksinitiative auf deren Abschaffung oder Abänderung zu ergreifen. So auch bereits *Batliner, Martin,* Fn. 41, S. 188 und 190. Zustimmend *Beck, Roger,* Rechtliche Ausgestaltung, Arbeitsweise und Reformbedarf des liechtensteinischen Landtags, LPS 53, Vaduz 2013, S. 92. *Ritter,* Fn. 3, S. 7, lobte an den Initiativen, dass mit ihnen «auch ein dringlich erklärter Beschluss zum Gegenstand einer Abstimmung gemacht werden kann.»

125 *Bussjäger, Peter,* Art. 66 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.), Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendern 2016, verfassung.li (Stand: 17. Februar 2017, zuletzt abgerufen am 30. März 2021), Fn. 21 in Rz. 14, ist

Vorlage des Landtags zu bremsen,[126] kommt nämlich grundsätzlich dem Referendum, und nicht der Initiative zu.[127] Überdies erklärt es Art. 70 Abs. 1 Bst. a VRG für zulässig, das Referendum nur gegen «einen Teil» des Landtagsbeschlusses zu ergreifen.[128] Zudem stellt ein vom Landtag verabschiedetes Gesetz nicht selten einen Kompromiss dar,[129] an dem verschiedene Akteure den einen oder anderen Punkt nicht schätzen, jedoch auf das Referendum verzichten, weil sie andere Teile der Vorlage begrüssen. Wird das Geschäft gleichsam wieder aufgeschnürt, kann dies die zuvor vom Landtag erreichte Balance gefährden. Je umfangreicher die Dispositionen sind, welche Rechtsunterworfene mit Blick auf das Inkrafttreten des Gesetzes getroffen haben, desto stärker spricht auch der Grundsatz der Rechtssicherheit gegen eine rasche Änderung.[130] Die

---

zuzustimmen, wenn er sagt, dass mit einer Volksinitiative «ein Gesetz begehrt werden [kann], das ein bestehendes Gesetz aufhebt.» Siehe auch das Gutachten des StGH vom 22. Oktober 1964 (StGH 1964/003 = ELG 1962, 222), mit dem er eine Volksinitiative für gültig erklärte, welche die Aufhebung eines Gesetzes von 1936 verlangte.

126 So *Beck,* Fn. 124, S. 89.

127 A. M. offenbar *Batliner, Martin,* Fn. 41, S. 143, der die Konstellation anschaute, in welcher mittels Initiative eine «abgeänderte Fassung» eines soeben vom Landtag verabschiedeten Gesetzes bekämpft wird. Auf S. 191 sprach er sich jedoch dagegen aus, dass die Initiative «alle Funktionen des Referendums» übernimmt. Seiner Meinung nach sollten sich «die Anwendungsbereiche» der beiden Instrumente «nicht allzu weit überlappen». VGH 2010/016, Erw. 5.2, sah als Unterschied zwischen Initiative und Referendum (auf Gemeindeebene) lediglich, «dass das Referendumsbegehren nur innerhalb einer bestimmten Frist angemeldet werden kann und sich nur auf einen vom Gemeinderat davor gefassten Beschluss beziehen kann, während für das Initiativbegehren diese Beschränkungen nicht gelten.»

128 *Wille, Herbert,* Die liechtensteinische Staatsordnung. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen und oberste Organe, Schaan 2015, LPS 57, S. 430. Wie ein solches Referendumsbegehren aussehen würde, sagt das VRG nicht.

129 *Ritter,* Fn. 3, S. 5, bezeichnete Initiativen – unter Berufung auf Leonhard Neidhart – als «Maximallösungen» anstatt als «Kompromiss».

130 So auch die Argumentation in BuA Nr. 112/2019 vom 1. Oktober 2019 betreffend die Vorprüfung der Initiative zur Erhöhung der Geldspielabgabe, S. 6. Die Abgeordneten der «Freien Liste» hatten mit dieser Initiative vom 9. September 2019 eine Änderung von Art. 73 Abs. 2 Bst. a GSG (Geldspielgesetz vom 30. Juni 2010, LGBl. 2010 Nr. 235 LR 935.51) verlangt. Er war erst mit LGBl. 2016 Nr. 198 abgeändert worden, der am 1. Oktober 2016 in Kraft trat. Die Regierung gelangte in ihrer Prüfung der Initiative zum Schluss, dass sie mit der Verfassung und den Staatsverträgen übereinstimmt: BuA Nr. 119/2016, S. 6. Der Landtag erklärte sie für verfassungsmässig (Landtags-Protokolle 2019, S. 2110 [Sitzung vom 6. November 2019]), trat jedoch nicht auf sie ein (ebenda S. 2141).

Rechtsunterworfenen können jedoch andererseits nicht auf die Beständigkeit der Rechtsordnung vertrauen. Der Staat hat das Recht, seine Gesetze jederzeit zu ändern.[131]

Hätte der Landtag das SBPVG nicht am 1. Juli 2014, sondern bereits früher in Kraft treten lassen, hätte sich die Frage gestellt, was mit ihm geschehen wäre, wenn die Abstimmung über «Pensionskasse win-win» und «WinWin50» erst nach diesem Datum durchgeführt worden wäre. Eine explizite Regelung, wie mit dem SBPVG zu verfahren ist, fand sich nämlich weder im Text von «WinWin50» noch von «Pensionskasse win-win». Letzterer war verfasst worden, bevor das SBPVG in seiner definitiven Version vom Landtag verabschiedet worden war.

Um solche Unsicherheiten im Verhältnis von mehreren Initiativbegehren untereinander und im Verhältnis zu einem parlamentarischen Gegenvorschlag zu vermeiden, wurde 1985 Art. 82a VRG geschaffen. Gleichzeitig vom Landtag und von Initiantinnen und Initianten formulierte Gesetzesvorschläge werden von Art. 82a VRG jedoch nicht erfasst.

C. Teilweises Verbot auf Gemeindeebene

Für Initiativbegehren auf Gemeindeebene regelt Art. 42 Abs. 2 Gemeindegesetz (GemG)[132] das Verhältnis zwischen Referendum und Initiative:

> Die Initiative ist ausgeschlossen in Angelegenheiten, in denen die Referendumsfrist nach Art. 41 Abs. 3 ungenutzt abgelaufen ist oder bei denen ein Referendum zustande gekommen ist. Bei Bauordnungen und Zonenplänen sowie anderen Gemeinderatsbeschlüssen generell-abstrakter Natur ist die Initiative frühestens nach Ablauf von zwei Jahren seit Beschlussfassung zulässig.

Ein Fall aus Vaduz bietet Gelegenheit zur Klärung, ob der Ausschluss auch gilt, wenn Gegnerinnen und Gegner eines Gemeinderatsbeschlusses ein Referendum lancieren, aber nicht die nötige Anzahl Unterschriften erreichen: In seiner Sitzung vom 18. August 2020 beschloss der

131 *Kley, Andreas / Vogt, Hugo,* Rechtsgleichheit und Grundsatz von Treu und Glauben, in: Kley / Vallender (Hrsg.), Grundrechtspraxis in Liechtenstein, LPS 52, Vaduz 2012, S. S. 249–301, Rz. 93. Siehe auch StGH 2017/23, Erw. 7.2 (= LES 2018, 6 ff. [13]) und VGH 2017/013, Erw. 9.

132 Gemeindegesetz (GemG) vom 20. März 1996, LGBl. 1996 Nr. 76 LR 141.0.

Gemeinderat Vaduz den Abriss des in seinem Eigentum stehenden Landgasthofs Mühle.[133] Gegen diesen Beschluss wurde das Referendum ergriffen. Wie sich bei der Auszählung der Stimmen zeigte, befanden sich jedoch nicht genügend gültige Unterschriften darunter.[134] Die Initiatorin des Referendums meldete eine Woche später ein «Initiativbegehren zum Erhalt und zur Verpachtung des Landgasthofes Mühle» an. Der Gemeinderat stellte am 17. November 2020 die Unzulässigkeit der Initiative fest, und zwar mit dem Hinweis auf «den unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang» von Initiative und Referendum und weil die Initiative den Gemeinderatsbeschluss vom 18. August 2020 zu verhindern versuche sowie Referendum und Initiative «inhaltlich identisch» seien.[135] Die Regierung schützte diesen Beschluss mit Entscheid vom 9. März 2021, weil die Initiative denselben Sachverhalt behandle wie das zuvor gescheiterte Referendum. Überdies argumentierte die Regierung mit der Notwendigkeit einer «effektiven Gemeindeverwaltung».[136]

Art. 42 Abs. 2 GemG wurde erst 2012 in das Gemeindegesetz eingefügt,[137] mit der Begründung: «Damit künftig die Initiative nicht (mehr) zum Widerruf bereits rechtskräftiger Verwaltungsakte verwendet werden kann».[138] Hierbei wurde ausdrücklich auf den durch VGH 2010/016 geklärten Fall Bezug genommen.[139] Da das Gemeindegesetz damals keine Schranke für Gemeindeinitiativen vorsah,[140] musste der VGH ein am

133 Protokoll der 26. Sitzung des Gemeinderates vom 18. August 2020, S. 14, abrufbar unter: https://www.vaduz.li/application/files/2916/0805/7147/26_Protokoll_vom_18.08.2020.pdf. Alle Gemeinderatsprotokolle zuletzt abgerufen am 30. März 2021.

134 Das Referendum war mit 491 Unterschriften eingereicht worden, davon waren aber nur 443 gültig. Nötig gewesen wären 462. Protokoll der 30. Sitzung des Gemeinderates vom 20. Oktober 2020, S. 2, abrufbar unter: https://www.vaduz.li/application/files/8816/0872/9718/30_Protokoll_vom_20.10.2020.pdf. Siehe auch: *Wanger, Michael,* Nur 19 gültige Stimmen fehlten für Referendum, Liechtensteiner Volksblatt, 7. Oktober 2020, S. 11.

135 Protokoll der 32. Sitzung des Gemeinderates vom 17. November 2020, S. 12 f., abrufbar unter: https://www.vaduz.li/application/files/9016/0872/9726/32_Protokoll_vom_17.11.2020.pdf.

136 *Quaderer, Elias,* IG Mühle überlegt sich Gang zum Verwaltungsgerichtshof, Liechtensteiner Vaterland, 16. März 2021, S. 5.

137 LGBl. 2012 Nr. 356.

138 BuA Nr. 66/2012 vom 29. Mai 2012 betreffend die Abänderung des Gemeindegesetzes, des Volksrechtegesetzes und weiterer Gesetze, S. 9.

139 BuA Nr. 66/2012, S. 22.

140 Siehe Art. 42 GemG in der Fassung von LGBl. 1996 Nr. 76.

19. August 2009 angemeldetes Initiativbegehren eines Vaduzer Stimmberechtigten schützen. Es lautete: «Über den vom Gemeinderat am 10. Juni 2008 genehmigten Verpflichtungskredit ‹Gemeindebauten im Zentrum […]› ist eine Urnenabstimmung durchzuführen.»[141] Der VGH prüfte die Initiative lediglich auf Rechtsmissbräuchlichkeit. Diese hätte er – unter Berufung auf StGH 1984/2 und StGH 1984/2/V – nur bejaht, «wenn in der gleichen Sache in kurzen Abständen trotz ablehnender Volksentscheide wiederholt das gleiche Begehren eingereicht würde.»[142]

Für «Bauordnungen und Zonenpläne sowie andere Gemeinderatsbeschlüsse generell-abstrakter Natur» sieht demgegenüber der geltende Art. 42 Abs. 3 zweiter Satz GemG kein Verbot vor, sondern lediglich eine zweijährige Sperre nach der Beschlussfassung. Er trägt damit der Tatsache Rechnung, dass solche Erlasse – anders als Akte, die eine einmalige Handlung nach sich ziehen – während Jahren Wirkung entfalten.

Sperrfristen für erneute Volksinitiativen sind in der Schweiz auf kantonaler und kommunaler Ebene vereinzelt vorgesehen. Die Bundesverfassung verbietet solche für die Revision der Bundesverfassung und der Kantonsverfassungen, da diese jederzeit revidierbar sein müssen.[143] Tendenziell sind Sperrfristen in der Schweiz auf dem Rückzug. Der Kanton Wallis ist der einzige Kanton, welcher solche noch auf kantonaler Ebene kennt.[144] Die Kantone Graubünden und St. Gallen haben diese im Rahmen der Totalrevision ihrer Kantonsverfassungen 2003 und 2001 zuletzt aufgehoben.[145] Auch auf Gemeindeebene wurden Sperrfristen abgeschafft. So sah etwa das Gemeindegesetz des Kantons Zürich bis zu einer Revision, welche 2005 in Kraft trat, eine Sperrfrist für Initiativen vor, wenn sich diese auf ein Geschäft bezogen, das innert Jahresfrist von

141 VGH 2010/016, Erw. 5.2.
142 VGH 2010/016, Erw. 6.4.
143 Art. 192 Abs. 1 und Art. 51 Abs. 2 Satz 2 BV.
144 Art. 33 Abs. 1 Verfassung des Kantons Wallis vom 8. März 1907, SR 131.232. Für die kommunale Ebene Art. 63 Abs. 1 Gemeindegesetz des Kantons Wallis vom 5. Februar 2004, SGS 175.1.
145 Zur früheren Rechtslage siehe *Hangartner / Kley*, Fn. 45, Rz. 2066. Vgl. zur Abschaffung in Graubünden *Schuler, Frank*, Kommentar zu Art. 12 KV GR, in: Bänziger / Mengiardi / Toller & Partner (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Loseblattsammlung, Chur 2006, Rz. 6.

der Gemeindeversammlung behandelt worden war und keine neuen erheblichen Tatsachen eine Wiedererwägung rechtfertigten.[146]

VI. Fazit

Die Volksinitiative kommt in Liechtenstein in vielfältigen Konstellationen zum Einsatz. Die aufgrund eines Anlassfalls mit der VRG-Revision von 1985 eingeführte Regel für gleichzeitig zustande gekommene Initiativen und das 1987 zulässig erklärte doppelte und mehrfache Ja blieben entsprechend nicht toter Buchstabe, sondern gelangten seither mehrmals zur Anwendung. Im Gegensatz zur Schweiz kennt Liechtenstein damit ein Abstimmungsverfahren, welches es unter Beachtung der Abstimmungsfreiheit erlaubt, sich widersprechende Initiativen gleichzeitig zur Abstimmung zu bringen. Eine Konstellation, wie sie in der Schweiz nur selten anzutreffen ist.

Überraschend ist aus rechtlicher Sicht, dass die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Volksinitiative und des Referendums in Art. 64 und 66 LV seit ihrem Inkrafttreten nie geändert wurden.[147] Sie haben sich als so offen erwiesen,[148] dass die hier dargestellten Revisionen des Volksrechtegesetzes ohne Verfassungsänderungen möglich waren. Dies hängt auch damit zusammen, dass wichtige Bestimmungen zur Initiative und zum Referendum lediglich auf Gesetzesstufe geregelt sind.[149]

Aus rechtspolitischer Sicht mag man sich fragen, ob die Lancierung von Volksinitiativen zu begrüssen ist, die auf Änderungen von Gesetzen abzielen, welche noch im Landtag behandelt werden oder welche der Landtag vor weniger als einem Jahr verabschiedet hat. Immerhin kennt

146 § 50 Abs. 4 Gesetz über das Gemeindewesen vom 6. Juni 1926, OS 33, 339. Siehe zur Abschaffung der Sperrfrist Zürcher Amtsblatt 2002, 1507, 1642. In OS 58, 327 f., ist die Aufhebung von § 50 Abs. 4 Gemeindegesetz versehentlich nicht ausdrücklich erwähnt.

147 Auf die unveränderten Zuständigkeiten im Gesetzgebungsverfahren wies *Ritter, Michael*, Die Organisation des Gesetzgebungsverfahrens in Liechtenstein, LJZ 1991, S. 71–77, S. 76, bereits 1991 hin.

148 Siehe jedoch das Gutachten des StGH vom 6. Juli 1972 (StGH 1972/003 = ELG 1973, 344). In diesem gelangte der StGH zum Schluss, dass ein Verwaltungsreferendum keine Stütze in der Verfassung finden würde.

149 Kritisch auch *Ehrenzeller / Brägger*, Fn. 118, Rz. 30.

das Gesetz seit 1922 eine Sperrfrist für Initiativbegehren über denselben Gegenstand, «wenn ein solches Begehren in einer Volksabstimmung verworfen worden ist.» Mit Art. 42 Abs. 2 GemG findet sich für Initiativen auf Gemeindeebene eine Einschränkung, welche die Sperrfrist sogar auf gewisse Akte der Gemeindebehörden ausdehnt. Während solche Sperrfristen in der Schweiz in den letzten Jahrzehnten immer seltener wurden, scheint Liechtenstein hier der direkten Demokratie, zumindest was Wiedererwägungsinitiativen betrifft, etwas kritischer gegenüberzustehen.