

# LIECHTENSTEIN POLITISCHE SCHRIFTEN

Band 60

Wilfried Marxer

## Direkte Demokratie in Liechtenstein

Entwicklung, Regelungen, Praxis

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft

Liechtenstein  
Politische Schriften

BAND 60



Wilfried Marxer

# Direkte Demokratie in Liechtenstein

Entwicklung, Regelungen, Praxis

Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft

© 2018 Verlag der Liechtensteinischen  
Akademischen Gesellschaft  
Verlagsleitung: Dr. Emanuel Schädler  
St. Luziweg 2, LI-9487 Bendern

ISBN 978-3-7211-1098-2

Satz und Gestaltung:  
Atelier Silvia Ruppen, Vaduz

Druck:  
Gutenberg AG, Schaan

Bindung:  
Buchbinderei Thöny AG, Vaduz

Die Deutsche Nationalbibliothek ver-  
zeichnet diese Publikation in der Deut-  
schen Nationalbibliografie; detaillierte  
bibliografische Daten sind im Internet  
unter [www.dnb.de](http://www.dnb.de) abrufbar.

## Vorwort

Die hier präsentierte Forschungsarbeit setzt einen einstweiligen Schlusspunkt hinter ein Forschungsprojekt, das ich als Forschungsbeauftragter des Liechtenstein-Instituts bearbeiten konnte. Im Zuge der Forschungstätigkeit sind bereits zahlreiche andere Publikationen erarbeitet worden, wie dem Literaturverzeichnis zu entnehmen ist. In dieser Monografie kann nun allerdings sehr viel detaillierter auf die direkte Demokratie in Liechtenstein eingegangen werden und es werden auch zahlreiche Analysen präsentiert, die bestehende Lücken schliessen. Ich konnte die Forschung am Liechtenstein-Institut frei durchführen und trage selbstverständlich als Autor die alleinige Verantwortung für den Inhalt.

Dem Liechtenstein-Institut, dem ich von 2011 bis März 2018 auch als Direktor vorstand, möchte ich für die Unterstützung danken. Dies schliesst auch den Dank für die Unterstützung projektbegleitender Aktivitäten ein, insbesondere die Organisation von Symposien über die direkte Demokratie im September 2005 und im April 2010 am Liechtenstein-Institut unter Teilnahme hochrangiger Vertreter des Faches sowie Besuche verschiedener Konferenzen im In- und Ausland, an welchen ich über das Forschungsprojekt und über die direkte Demokratie in Liechtenstein referieren durfte.

Im Zuge der Forschungsaktivitäten konnte ich die direkte Demokratie Liechtensteins und deren Besonderheiten auch an zahlreichen Symposien und Konferenzen in Liechtenstein wie im Ausland präsentieren. Mit Freude erinnere ich mich an entsprechende Konferenzen in Turku/Finnland, an der Akademie für Politische Bildung in Tutzing, an Workshops in Marburg und Budapest, an Direktdemokratie-Symposien an der Universität Frankfurt und der Universität Dresden wie auch an den Weltkongress der Politikwissenschaftler in Posen, um nur einige zu nennen. Im Bezug auf direkte Demokratie ist Liechtenstein ein interessanter Fall, da es nur wenige Staaten mit einem entsprechend entwickel-

ten direktdemokratischen Instrumentarium gibt, sodass Vorträge über Liechtenstein willkommen sind.

Der Dank geht nicht nur an die zuständigen Gremien des Liechtenstein-Instituts (Vorstand und Wissenschaftlicher Rat), sondern auch an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Instituts, namentlich aus der Administration und der Bibliothek, sowie an die Forscherkolleginnen und -kollegen, welche allesamt nicht nur für ein angenehmes und fruchtbares Arbeitsklima sorgten und sorgen, sondern mir bei vielen Anliegen und Fragen unterstützend zur Seite standen.

Besonders gewinnbringend war die enge Zusammenarbeit mit ehemaligen und aktuellen Mitgliedern des Fachbereichs Politikwissenschaft des Liechtenstein-Instituts. Zum Forschungsprojekt von Frank Marcinkowski über die politische Kommunikation in Liechtenstein (erschien 2010 in der Reihe «Liechtenstein – Politische Schriften», 2011 in modifizierter Fassung im Nomos-Verlag) gab es viele Berührungspunkte, die einen wissenschaftlichen Austausch ermöglichten. Das Gleiche gilt für das Forschungsprojekt von Zoltán Tibor Pállinger über die Gewaltenteilung in Liechtenstein, welches noch nicht publiziert ist.

Ebenfalls zu danken ist zwei anonymen Gutachtern, die eine erste Fassung des Manuskriptes kritisch unter die Lupe nahmen. Aufgrund dieser Stellungnahmen wurde der Text in einigen Passagen überarbeitet und insgesamt gestrafft, was hoffentlich zu einer besseren Lesbarkeit der Studie geführt hat. Prof. Adrian Vatter, Leiter des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Bern, danke ich ebenfalls für sein Feedback und wertvolle Hinweise.

Im Zuge des Forschungsprojektes waren verschiedentlich Praktikantinnen und Praktikanten bei der Beschaffung von Informationen, Medienrecherchen und anderen Tätigkeiten behilflich. Dies sind namentlich Sabrina Vogt, Gerald Tischner, Manuel Frick, Panagiotis Potosidis, Sebastian Sele, Isabelle Sartor, Simone Erne und Flurina Kranz. Auch ihnen sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

Für die Geduld und Hilfsbereitschaft geht auch ein Dank an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Landesarchivs. Sie mussten rund 300 Akten ausheben und gaben sich dabei grosse Mühe, den Wünschen des Autors möglichst nachzukommen.

Schliesslich gehen Dank und Anerkennung auch an den Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft und den Verlagsleiter

Emanuel Schädler. Es ist für den Autor wiederholt eine Ehre, in diesem Verlag publizieren zu dürfen.

Leider hat sich die Fertigstellung des Manuskriptes immer wieder verzögert, da viele andere Aufgaben als Forschungsbeauftragter des Liechtenstein-Instituts anstanden. Umso mehr freut es mich, dass nun endlich diese Monografie abgeschlossen wird.

Bendern, im November 2018  
Wilfried Marxer



# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	13
1 EINLEITUNG	17
1.1 Direkte Demokratie: Was ist darunter zu verstehen?	25
1.2 Direkte Demokratie: Definition	32
1.3 Direkte Demokratie: Chancen und Gefahren	35
1.4 Kontextabhängigkeit der direkten Demokratie	42
1.5 Design der direkten Demokratie	45
1.6 Direkte Demokratie weltweit und der Fall Liechtenstein	48
1.7 Forschung zur direkten Demokratie in Liechtenstein	59
1.8 Ziele der Studie und Methodik	67
2 EINFÜHRUNG, AUSBAU UND ÄNDERUNG DIREKTDEMOKRATISCHER INSTRUMENTE	73
2.1 Verfassung vom 5. Oktober 1921	77
2.2 Entwicklung direktdemokratischer Instrumente nach 1921	95
3 DIE DIREKTDEMOKRATISCHEN INSTRUMENTE IN DER GEGENWART	115
3.1 Formulierte Initiative	118
3.2 Einfache Initiative	169
3.3 Referendum	175
3.4 Landtagsbegehren	193
3.5 Gegenvorschlag des Landtages zu einer Volksinitiative	199
3.6 Konsultativabstimmung	207

3.7	Landtageseinberufung und Landtagsabberufung	211
3.8	Misstrauen gegen den Fürsten	216
3.9	Monarchieabschaffung	219
3.10	Richternomination und Richterbestellung	224
3.11	Sezessionsrecht der Gemeinden	227
3.12	Exkurs: Petition	230
4	VERFAHREN UND REGELUNGEN BEI VOLKSABSTIMMUNGEN	237
4.1	Obligatorische und nicht obligatorische Abstimmungen	240
4.2	Formelle Kriterien der Zulässigkeit eines Begehrens	245
4.3	Unterschriftensammlung	251
4.4	Spezifische Regelungen bei Gemeindebegehren	262
4.5	Einstufige und zweistufige Abstimmung über eine oder mehrere Vorlagen	274
4.6	Teilnahme- und Stimmenquorum	288
4.7	Mehrheitsbestimmungen	289
4.8	Stimmabgabe	294
4.9	Ungültige, leere und gültige Stimmen	298
4.10	Ermittlung des Abstimmungsergebnisses	300
4.11	Sanktionierung	301
4.12	Beschwerdemöglichkeiten	306
4.13	Vergleich zwischen der Schweiz und Liechtenstein	330
5	EXKURS: DIREKTE DEMOKRATIE AUF GEMEINDEEBENE	335
5.1	Die Gemeindeversammlung	338
5.2	Stimmrecht	340
5.3	Abstimmungsgegenstände	343
5.4	Abstimmungsverfahren	350
5.5	Referendum auf Gemeindeebene	353
5.6	Initiative auf Gemeindeebene	355

6	PRAXIS DER DIREKTEN DEMOKRATIE	359
6.1	Häufigkeit von Volksabstimmungen	363
6.2	Initianten und Art der Volksabstimmungen	365
6.3	Hauptkonflikte innerhalb der Themenschwerpunkte	381
6.4	Abstimmungsverhalten und Abstimmungsergebnisse: ein Gemeindevergleich	429
6.5	Faktoren von Erfolg und Misserfolg	451
6.6	Stimmbeteiligung bei Volksabstimmungen	469
6.7	Volksabstimmungen und öffentliche Kommunikation	478
7	ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT	491
	VERZEICHNISSE	501
–	Quellen	503
–	Literatur	507
–	Abbildungen	538
–	Tabellen	540
	ANHANG	543
–	Glossar	545
–	Landesweite Volksabstimmungen 1919 bis 2017	550
–	Petitionen	557
–	Direktdemokratische Instrumente in Liechtenstein auf Landesebene	562



# Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
Art.	Artikel
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
Bst.	Buchstabe
BuA	Bericht und Antrag der Regierung
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
CH	Schweiz
CIC	Citizen-Initiated Component
CoE	Europarat (Council of Europe)
CSP	Christlich-soziale Partei
DDPP	Direct Democracy Practice Potential
DU	Die Unabhängigen
ECI	Europäische Bürgerinitiative (European Citizens' Initiative)
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation (European Free Trade Association)
ELG	Entscheidungen der Liechtensteinischen Gerichtshöfe
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EWK	Europäischer Wirtschaftsraum
FBP	Fortschrittliche Bürgerpartei
FL	Freie Liste
FR	Fakultatives Referendum
Fn.	Fussnote
GemG	Gemeindegesezt
GOLT	Geschäftsordnung des Landtags
Hg.	Herausgeber
HG	Hausgesetz

## *Abkürzungsverzeichnis*

HLFL	Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein
I	Initiative
IDEA	Institute for Democracy and Electoral Assistance
IRI	Initiative & Referendum Institute Europe
i. S. v.	im Sinne von
i. Vorb.	in Vorbereitung
KVG	Krankenversicherungsgesetz
L/LB	Landtagsbegehren
LANV	Liechtensteinischer Arbeitnehmerverband
LI LA	Liechtensteinisches Landesarchiv
LES	Liechtensteinische Entscheidsammlung
LGBL	Landesgesetzblatt
LI	Liechtenstein
lit.	Buchstabe
LJZ	Liechtensteinische Juristen-Zeitung
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
LTP	Landtagsprotokoll
LV	Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921
MDD	Mechanisms of Direct Democracy
MW	Mittelwert
N	Anzahl
N.	Note
n. s.	nicht signifikant
OR	Obligatorisches Referendum
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PfABe	Pfarrarchiv Bendern
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
R	Referendum
RBG	Richterbestellungsgesetz
Rz.	Randziffer
sig.	Signifikanz
SPES	Schul- und Profilentwicklung der Sekundarstufe I
SteG	Steuergesetz
StGBL	Staatsgesetzblatt
StGH	Staatsgerichtshof
StGHG	Gesetz über den Staatsgerichtshof
StGV	Verfassung des Kantons St. Gallen
UeLL	Überparteiliche Liste Liechtenstein

## *Abkürzungsverzeichnis*

Uno	Vereinte Nationen (United Nations Organisation)
VbgV	Verfassung des Bundeslandes Vorarlberg
VBI	Verwaltungsbeschwerdeinstanz
VDBL	Volksdeutsche Bewegung in Liechtenstein
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VOX	Repräsentative Nachabstimmungsumfragen in der Schweiz
VP	Volkspartei; Christlich-soziale Volkspartei
VRG	Volksrechtegesetz
VU	Vaterländische Union



1

## EINLEITUNG



Nicht nur in der Politikwissenschaft, sondern auch im Alltagswissen ist der Begriff der Demokratie seit vielen Jahrzehnten weitgehend positiv besetzt. Scharpf stellte indes bereits 1975 fest: «Aber auch kaum ein anderer politischer Begriff schillert so sehr in seinen Bedeutungen und dient so viel weniger der Verständigung als der Auseinandersetzung.»<sup>1</sup> Unabhängig davon, dass der Begriff der Demokratie positiv assoziiert ist, herrschen in Praxis und Theorie unterschiedliche Vorstellungen davon, was Demokratie eigentlich bedeutet und welches ihre optimale Form ist. Obwohl die Demokratie heute in globalem Massstab die Leitform staatlicher Organisation darstellt, ist die Diskussion über die richtige Form der Demokratie nicht abgeklungen. Im Gegenteil. Vor einigen Jahrzehnten war es noch relativ einfach, mit dem Label der Demokratie ohne ausschweifende Begründung eine Staatsform zu bezeichnen, die nicht diktatorisch, nicht traditional, nicht sowjetkommunistisch war. Damit waren die westlichen Industriestaaten gemeint, in Abgrenzung zu den Diktaturen lateinamerikanischer, afrikanischer und asiatischer Prägung, zu arabischen Scheichtümern oder zur Sowjetunion und deren Satellitenstaaten. Inzwischen ist ein beträchtlicher Anteil solcher Kontrastsysteme zur Demokratie verschwunden und es reicht nicht mehr aus, Demokratie ohne weitere Differenzierung als die vergleichsweise beste Staatsform zu benennen. Fragen nach der Demokratiequalität von demokratisch organisierten Staaten treten vermehrt in den Fokus und es werden entsprechend mit wissenschaftlichem Anspruch Instrumente der Demokratiemessung entwickelt.<sup>2</sup>

Die Diskussion über die Demokratie ist mit dem Fall der Mauer in Mittel-Ost-Europa neu lanciert worden: Auf ambitionierterem Niveau werden Ansprüche an die Demokratie gestellt, an den bereits etablierten demokratischen Staaten wird substanzielle Kritik geübt, es wird sogar das Dogma der Universalität der Demokratie infrage gestellt. Ist die Demokratie eine Regierungs- und Herrschaftsform, die sich nur für westliche, abendländische Industriestaaten und moderne Dienstleistungsstaaten eignet? Ist die Demokratie übertragbar auf andere Gesellschaften und Kulturen? Oder müssen regional- und kulturspezifische

---

1 Scharpf 1975, S. 8.

2 Weiterführende Literatur beispielsweise Berg-Schlosser 2000; Gaber 2000; Lauth et al. 2000; Lauth 2004; Merkel et al. 2012.

Anpassungen vorgenommen werden? Und sind dies dann noch Demokratien nach bisheriger Auffassung?

Nach dem weitgehend auf den Nationalstaat fokussierten Demokratieanspruch werden ausserdem Demokratieprinzipien auch für subnationale und supranationale Systeme eingefordert. Als Beispiel sei hier lediglich ein Verweis auf das Demokratiegebot für Parteien hingewiesen, welches teilweise als Vorbedingung für eine Parteienfinanzierung postuliert wird. Auf supranationaler Ebene ist in der Vergangenheit insbesondere die Europäische Union, ob zu Recht oder nicht, mit Vorwürfen eines Demokratiedefizits konfrontiert worden, womit ein zunehmendes Legitimitätsproblem einhergehe.<sup>3</sup>

Solche Fragen sind aktuell und dauerhaft aufgeworfen und verlangen nach Antworten. Dabei sind Analysen, die Defizite auf kulturelle oder religiöse Ursachen zurückführen wollen, etwa Differenzen zwischen «christlich-abendländischer» und «muslimischer» Kultur, wenig tauglich. Denn dies verschleiert die Tatsache, dass es in vielen Kulturen Bestrebungen zur Demokratisierung einerseits wie auch Bestrebungen zur Aufrechterhaltung oder Neulancierung traditioneller Herrschaftsformen sowie zur Etablierung einseitiger Machtverhältnisse andererseits gibt. Ein Blick auf Demokratiedefizite in vielen afrikanischen Staaten, Vorbehalte gegenüber der westlichen Demokratie in asiatischen Staaten, nicht zuletzt in China, aber auch Rückfälle in europäischen Staaten unterstreichen dies. Insbesondere der nicht widerspruchsfreie Prozess des *Nation Building* in Mittel- und Osteuropa illustriert Schwierigkeiten der Demokratisierung.<sup>4</sup> Die Systemtransformation in den postkommunistischen Staaten ereignete sich vor dem Hintergrund einer schwach ausgebildeten Zivilgesellschaft und eines omnipräsenten, aber ineffizienten Staates. Neben der Umstellung von der Plan- auf die Marktwirtschaft erfasste der Transformationsprozess viele weitere gesellschaftliche und politische Bereiche, wobei das Resultat meist fernab des demokratischen Zielzustandes lag.<sup>5</sup>

---

3 Etwa Abromeit 2000, 2001a, 2001b, 2003; Decker 2001; Epiney und Siegwart 1998a, 1998b; Eriksen und Fossum 2000; Gusy 2000; Schmidt 2010.

4 Studie von O'Dwyer (2006) über Polen, die Slowakei und die Tschechische Republik.

5 Ausführlich Beiträge bei Merkel (Hg.) 1994, 2000; Merkel et al. (Hg.) 1996, 1997, 1999, 2003.

Die erwähnte Demokratiemessung soll unter anderem die Frage beantworten, welche Staaten, die auf dem Kontinuum zwischen demokratischen und autokratischen Systemen angesiedelt sind, ein Demokratiedefizit aufweisen und in welcher Hinsicht dies der Fall ist.<sup>6</sup>

Eine noch grundlegendere Frage ist, ob nicht gegenwärtig das Ende des Siegeszuges der Demokratie nach bisherigem Verständnis eingeleitet wird. Werden hier neue Formen der «Demokratie» entwickelt, die regionale Gegebenheiten aufnehmen und integrieren und somit bisher als fest und sicher erachtete Demokratiestandards aufweichen? Muss man sich von der Vorstellung einer «einzigsten Demokratie», welche bereits in der Vergangenheit begrifflich eher nebulös definiert war, verabschieden und stattdessen in «Demokratievarianten» denken?<sup>7</sup> Diese Frage stellt sich auch für Liechtenstein mit seiner spezifischen Mischverfassung<sup>8</sup> aus monarchischen und demokratischen Elementen.

Was die Demokratieausprägungen angeht, gab es in der Tat schon immer einen Variantenreichtum. Kein Staat entspricht exakt einem anderen, ebenso keine Staatsform genau einer anderen. Doch hier geht es um eine weitergehende Dimension, nämlich eine allfällige Erweiterung der Begriffstoleranz bezüglich dessen, was alles unter Demokratie zu verstehen ist. Sartori warf 1992 in einem Kapitel seines Standardwerkes zur Demokratietheorie die Frage auf: «Kann Demokratie einfach alles und jedes sein?»<sup>9</sup> Doch auch vor der skizzierten aktuellen internationalen Entwicklung, die für zusätzlichen Diskussionsstoff sorgt, war die Konzeption der Demokratie keineswegs widerspruchsfrei.

In der Debatte um die richtige Form der Demokratie werden zunehmend auch Konzepte der direkten Demokratie entdeckt. Dies manifestiert sich, indem zunehmend direktdemokratische Verfahren institutionell verankert werden – so etwa in vielen Verfassungen der osteuropäischen Staaten nach dem Mauerfall oder auf gliedstaatlicher Ebene,

---

6 Nach Lauth (2004, S. 108) finden sich für Halb-Demokratien eine Reihe von Begriffen in der Literatur: formale Demokratie, delegative Demokratie, unvollständige Demokratie, limitierte Demokratie, konsolidierte Demokratie, «asiatische» Demokratie, *electoral democracy*, illiberale Demokratie und defekte Demokratie.

7 Symptomatisch die Fragestellung des 20. Wissenschaftlichen Kongresses der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft vom 13. bis 17. Oktober 1997 in Bamberg («Demokratie – eine Kultur des Westens?»). Dazu Greven (Hg.) 1998.

8 Riklin 1987, 2006.

9 Sartori 1992.

wie man am Beispiel Deutschlands sieht.<sup>10</sup> Hinzu kommen spektakuläre Ereignisse wie etwa Volksabstimmungen zu europäischen Themen – Beitritt eines Staates zur Europäischen Union, Volksabstimmungen über eine Europäische Verfassung – oder Autonomiebestrebungen, jüngst bezüglich der Unabhängigkeit Schottlands im Jahr 2014 oder die Brexit-Abstimmung im Vereinigten Königreich im Juni 2016. Selbst auf supranationaler Ebene hat das Instrument der direkten Demokratie Einzug gehalten, indem innerhalb der Europäischen Union die Europäische Bürgerinitiative eingeführt worden ist.<sup>11</sup>

Weltweit wird eine Zunahme von Volksabstimmungen konstatiert.<sup>12</sup> Daran knüpft sich die Frage, ob und wie Elemente direkter Demokratie allfällige Akzeptanz- und Legitimationsprobleme moderner Demokratien lösen können. Die Debatte hat sich längst aus der schweizerischen Isolation, allenfalls noch angereichert mit Beobachtungen zur Situation in den US-amerikanischen Gliedstaaten, befreit.<sup>13</sup> Von der Aktualität auch ausserhalb der traditionell mit Fragen der Direktdemokratie befassten schweizerischen Politikwissenschaft<sup>14</sup> zeugen zahlreiche

---

10 Bochsler und Kriesi 2013, S. 74f.

11 Zur Europäischen Bürgerinitiative (*European Citizens' Initiative*, ECI) in der Entstehungsphase siehe Kaufmann 2012. Weblink zur betreffenden EU-Website: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=de>. Mendez et al. (2014) widmen sich speziell den Volksabstimmungen zu EU-bezogenen Referenden und den sich daraus ergebenden Dilemmas.

12 Qvortrup (Hg.) 2014; Altman 2011; Jung 2002. Die Datensammlung beim Demokratiezentrum Aarau (c2d.ch) gibt verlässliche Hinweise auf die Zahl von Volksabstimmungen weltweit. Für die Zeit von 1945 bis 2014 werden 2198 Volksabstimmungen aufgelistet. In den 10-Jahres-Perioden von 1945/1954 bis 2005/2014 hat sich die Zahl der Abstimmungen wie folgt entwickelt: 126, 150, 186, 313, 494, 539, 390. Ob der Höhepunkt überschritten ist, bleibt abzuwarten.

13 Auch in Deutschland, welches auf Bundesebene – im Gegensatz zur Länderebene und der kommunalen Ebene – keinerlei direktdemokratische Rechte kennt, findet eine lebendige Debatte über direkte Demokratie statt. Hintergrund ist nicht nur die Legitimationsfrage, sondern auch der Vertrauensverlust in die Demokratie. Es werden daher auch andere Formen der Bürgerbeteiligung diskutiert (Klages et al. 2004; Hirscher und Huber [Hg.] 2006). Holtkamp (2006) zieht bereits eine kritische Bilanz neuer Beteiligungsverfahren (Bürgerbegehren, Bürgerforen, Direktwahl der Bürgermeister), welche die Input- und Outputlegitimität erhöhen sollten, zum Teil aber die bestehenden Probleme bezüglich der Outputlegitimität noch verschärfen haben.

14 Einen guten Überblick über den Forschungsstand in der Schweiz bietet das periodisch aktualisierte Handbuch der Schweizer Politik, insbesondere zu den Stich-

Kongresse, Tagungs- und Sammelbände, Monografien und Zeitschriftenartikel zum Thema, welche die Debatte in Deutschland, Europa, anderen Weltregionen oder Einzelstaaten widerspiegeln.<sup>15</sup> Eher selten stehen dabei Klein- oder Mikrostaaten wie Liechtenstein im Mittelpunkt, welchen unter anderem stärkere Bürgerbeteiligung, eine stärkere Tendenz zu direktdemokratischen Rechten sowie generell höhere Demokratiequalität attestiert wird als grösseren Staaten.<sup>16</sup>

- 
- worten «Direkte Demokratie» (Linder 1999b, 2002; Linder und Lutz 2006; Linder und Wirz 2014) und «Volksabstimmungen» bzw. «Votations populaires» (Trechsel 1999, 2002, 2006; Sciarini und Tresch 2014), ferner das Handbuch zu den eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007 von Linder, Bolliger und Rielle 2010. Noch weiter zurück datiert die mehrbändige Reihe Handbuch des Politischen Systems der Schweiz, in welchem Hertig (1984) einen Beitrag über Volksabstimmungen verfasste. Zu den frühen wissenschaftlichen Arbeiten über die direkte Demokratie in der Schweiz zählen auch die Arbeiten von Hertig 1983a, 1983b, 1983c, Gruner 1983 und Grossen 1983 im Sammelband von Gruner und Hertig (Hg.) 1983.
- 15 Stellvertretend für viele weitere Studien nachfolgend eine Auswahl von Monografien und Sammelbänden, die eine zunehmende wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Thema der direkten Demokratie erkennen lassen: Cronin 1989; Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft (Hg.) 1991; Möckli 1994; Luthardt 1994; Butler und Ranney (Hg.) 1994; Budge 1996; Feld und Savioz 1996; Gallagher und Uleri (Hg.) 1996; Papadopoulos 1998; Gerber 1999; Arnim (Hg.) 2000; Jung und Knemeyer 2001; Zimmerman 2001; Haskell 2001; Auer und Bützer (Hg.) 2001; Mendelsohn und Parkin (Hg.) 2001; Schiller (Hg.) 1999; Schiller 2002; Schiller und Mittendorf 2002a, 2002b; LeDuc 2003; Waters 2003; Kaufmann und Waters 2004; Pällinger et al. (Hg.) 2007; Kriesi 2005; Breuer 2007; Freitag und Wagschal (Hg.) 2007; Miller 2009; Mittendorf 2009; Schiller (Hg.) 2011; Bowler und Hanneman 2011; Lindaman (Hg.) 2011; Altman 2011, 2014; Christmann 2014; Marxer (Hg.) 2012c; Rohner 2012; Kriesi (Hg.) 2012; Bernhard 2012; Neumann und Renger (Hg.) 2012a; Linder 2012; Qvortrup 2013; Qvortrup (Hg.) 2014; Vatter 2014; Milic et al. 2014; Münch et al. (Hg.) 2014. Eine Übersicht über Direktdemokratie in Europa und teilweise auch weltweit bieten die Publikationen des Initiative & Referendum Institute Europe (2005, 2006, 2007, 2008, 2009). Zu EU-bezogenen Volksabstimmungen in verschiedenen europäischen Staaten siehe Mendez et al. 2014.
- 16 Hervorzuheben dabei Anckar 2003, 2008; Ott 2000 («Small is democratic»). Veenendaal (2013) widmete sich in seiner Dissertation den Mikrostaaten in vergleichender Perspektive, wobei die direkte Demokratie nur ein Aspekt unter anderen in der Betrachtung der Politik und der Demokratie in diesen Staaten war. In der Literaturanalyse, beginnend bei Dahl und Tuftte 1973 («Size and Democracy»), kommt Veenendaal indes zu weniger eindeutigen Befunden und verweist dabei auch auf Gering und Zarecki (2011). Seine eigene Untersuchung, die sich nur auf wenige Mikrostaaten beschränkt, kann hierzu allerdings keine verallgemeinerbaren Aussagen treffen.

Bezeichnend für den aktuellen Stellenwert der direkten Demokratie ist auch, dass bei verschiedenen Klassifizierungen von Demokratietypen zunehmend nach der institutionellen oder funktionellen Einbettung der direkten Demokratie und nach deren Wirkung auf die Demokratietypen – oder sogar Weiter- oder Neuentwicklungen von Klassifizierungen – gefragt wird.<sup>17</sup> Schliesslich haben sich Strukturen zur Erforschung und Verbreitung der direkten Demokratie etabliert – etwa die «Initiative & Referendum»-Institute verschiedener Weltregionen, die Forschungsstelle Bürgerbeteiligung an der Universität Marburg/Deutschland oder das Zentrum für Demokratie in Aarau/Schweiz.<sup>18</sup> Aber auch andere traditionelle Strukturen wie IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) beginnen, die Vorzüge der direkten Demokratie zu würdigen.<sup>19</sup> Stärker politische Ausrichtung haben verschiedene Bürgerbewegungen zur Förderung der direkten Demokratie, so etwa die Initiativen «Mehr Demokratie» in Deutschland und in Österreich.<sup>20</sup>

Genauso wie über Demokratie recht unterschiedliche Vorstellungen herrschen, besteht auch hinsichtlich der direkten Demokratie einige Verwirrung, was darunter genau zu verstehen ist. In den folgenden beiden Abschnitten soll daher der Begriff näher untersucht werden.

---

17 Vatter 1997, 2000, 2002; Gastil 2000; Tsebelis und Hug 2002; Scheuch 2002. Kritisch Jung 2001; Haskell 2001.

18 Das von Andreas Auer initiierte «Research Centre on Direct Democracy» wurde zunächst in Genf geführt, ehe es im Jahr 2009 nach Aarau dislozierte und dort unter dem Namen «Centre for Research on Direct Democracy (c2d)» als Abteilung des Zentrums für Demokratie weitergeführt wird. Das c2d führt eine Datenbank über Volksabstimmungen weltweit, darunter auch Liechtenstein (c2d.ch).

19 IDEA 2004, 2005, 2008.

20 Siehe [www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de) und [www.mehr-demokratie.at](http://www.mehr-demokratie.at).

## 1.1 Direkte Demokratie: Was ist darunter zu verstehen?

Was ist unter Demokratie zu verstehen? Was meint dabei direkte Demokratie und wovon und wie unterscheidet sich die direkte Demokratie? Eine einheitliche Definition, so der zusammenfassende Befund, existiert nicht. Auch in der Bezeichnung direktdemokratischer Instrumente – Initiative, Referendum, Plebiszit etc. – gilt keine einheitliche Lesart. In Ländern mit wenig Erfahrung mit direkter Demokratie werden häufig auch Plebiszite als direktdemokratische Verfahren missverstanden und häufig unter dem Begriff des Referendums geführt. Auch wird vielfach nicht zwischen einer Initiative und einem Referendum unterschieden. Am Beginn der Studie scheint es sinnvoll, einige Begriffe und Instrumente der direkten Demokratie, die immer wieder auftauchen werden, zu definieren (siehe Tabelle 1).<sup>21</sup> Dies soll die weitere Lektüre erleichtern. Die Begriffsbestimmungen sind gerade auch mit Blick auf die internationale Diskussion notwendig.

Im Glossar (siehe Anhang) werden Schlüsselbegriffe, die in dieser Studie verwendet werden, erklärt. An dieser Stelle werden nur ein paar Schlüsselbegriffe vorgestellt.

Bucheli liess 1978 in seiner Studie über die direkte Demokratie im Rahmen eines Konkordanz- oder Koalitionssystems eine explizite Definition der direkten Demokratie vermissen. Aufschlussreich ist allerdings seine Analyse der Entstehung der direkten Demokratie im schweizerischen Bund von 1848 bis 1874. Als direktdemokratische Rechte bezeichnet er darin das obligatorische Verfassungsreferendum, die Verfassungsinitiative – damals freilich als Ausnahme bezeichnet – sowie «als drittes direktdemokratisches Element [...] die direkte Volkswahl des

---

21 Siehe das umfangreiche Glossar zu Begriffen der direkten Demokratie bei IRI Europe 2007, S. 308–320.

Tabelle 1: Begriffe im Kontext der direkten Demokratie

<b>Begriff</b>	<b>Inhalt</b>	<b>Ausprägungen/Bezeichnungen in Liechtenstein</b>
Initiative	Von unten ausgelöstes Verfahren zur Abänderung der Verfassung oder von Gesetzen oder als allgemeine Anregung zuhanden der Behörden	Sammelbegehren (Volksinitiative mittels Unterschriftensammlung landesweit); Gemeindebegehren (Gemeindeinitiative mittels Beschlüssen von Gemeindeversammlungen)
Referendum	Von unten ausgelöstes Verfahren zur Volksabstimmung über einen Beschluss des Parlaments	Gesetzesreferendum Finanzreferendum Staatsvertragsreferendum (alle als Sammelbegehren oder Gemeindebegehren)
Fakultatives Referendum	Referendum, das nur zustande kommt, falls eine Unterschriftensammlung stattfindet oder ein diesbezüglicher Behördenentscheid vorliegt	Referenden sind in Liechtenstein fakultativ
Obligatorisches Referendum	Volksabstimmung, die zwingend erfolgt	Gelangt in Liechtenstein nur in besonderen Fällen zur Anwendung (am Ende des Verfahrens zur Monarchieabschaffung, eventuell bei Richterbestellung)
Administratives Referendum (Behördenreferendum)	Von oben ausgelöstes Verfahren zur Bestätigung oder Ablehnung von Behördenentscheiden	Landtagsbegehren
Plebiszit	Von oben ausgelöstes Verfahren zur Bestätigung von Behördenentscheiden oder zur Konsultation; meist ohne Verbindlichkeit	Konsultativabstimmung

Nationalrates nach dem Majorzwahlsystem.»<sup>22</sup> Im Gegensatz zu Buchelis Auffassung werden Wahlen allerdings heute meist nicht zur Kategorie der direkten Demokratie gezählt.

Weixner konstatierte 2002 zu Recht einen Mangel an einer letztgültigen Definition von direkter Demokratie ebenso wie an direktdemokratischen Instrumenten. Jedenfalls aber siedelt sie die Instrumente des Plebiszits, des Referendums und der Initiativen, für welche aber unterschiedliche Begriffe verwendet werden, im Kontext der direkten Demokratie an.<sup>23</sup>

Kirchgässner et al. hatten 1999 in ihrer Abhandlung über die direkte Demokratie in der Schweiz die praxiserprobten Instrumente vor Augen, verzichteten also ebenfalls auf eine explizite Definition. Direkte Demokratie ist insofern assoziiert mit Volksrechten, die Volksabstimmungen nach sich ziehen können. Es ist den Autoren jedoch bewusst, dass «die Schweiz natürlich keine rein direkte Demokratie, weder auf der Bundesebene, noch auf der Ebene der Kantone [ist]. Sie ist gerade auf der Bundesebene zuallererst eine repräsentative Demokratie, wie alle anderen heute existierenden Demokratien auch. Aber sie verfügt nicht nur über die Institutionen der repräsentativen Demokratie, vor allem ein vom Volk gewähltes Parlament und eine demokratisch legitimierte Regierung, sondern auch über direkte Volksrechte.» Sie schliessen sich somit auch dem Vorschlag von Haller an, eher von einer halbdirekten Demokratie zu sprechen.<sup>24</sup> Unter den direkten Volksrechten werden dann in der Folge die bekannten Instrumente der Schweiz betrachtet, also Initiative, fakultatives und obligatorisches Referendum.

Schiller und Mittendorf (2002) versuchen, Ordnung in den Begriffswirrwarr zu bringen, den man im internationalen Sprachgebrauch vorfindet. Unter direkter Demokratie verstehen sie «all diejenigen Beteiligungsformen, die durch einen Auslösungsakt <von unten> für Sachent-

---

22 Bucheli 1978, S. 10ff.

23 Weixner 2002, S. 82.

24 Kirchgässner et al. 1999, S. 4. Dort auch Verweis auf Haller 1994. Die letztlich in den meisten Staaten sehr geringe Zahl an Volksabstimmungen im Verhältnis zu den von Repräsentativorganen getroffenen Entscheidungen unterstreicht den Charakter der halbdirekten Demokratie. Bemerkenswert im Falle Liechtensteins ist, dass viele Abstimmungen untergeordnete Sachverhalte betreffen, während gleichzeitig Entscheidungen von enormer Tragweite mitunter ohne Volksbeteiligung entschieden werden. Siehe auch Marxer 2012e.

scheidungen ein Entscheidungsverfahren mit Stimmrecht aller Bürgerinnen und Bürger eröffnen», darin eingeschlossen das fakultative Referendum sowie als Grenzfall obligatorische Referenden.<sup>25</sup> Wahlen zu öffentlichen Ämtern gehören aus ihrer Sicht prinzipiell zur Sphäre der Repräsentation, auch wenn es sich um Direktwahlen handelt. Abstimmungsverfahren, die «von oben» ausgelöst werden, werden mit den Begriffen «Plebiszit» oder «plebiszitär» versehen. Als weitere Charakteristika der direktdemokratischen Entscheidungen halten die Autoren die folgenden drei Kernelemente fest: Entscheid durch die Stimmbürgerarena statt durch Mandatsträger, Themenzentrierung statt Mandatszentrierung bei der Entscheidung sowie Ergänzungsstatus zum Repräsentativsystem statt unabhängiges Alternativsystem.<sup>26</sup>

Die Feststellung, dass das Referendum nicht notgedrungen eine Alternative zum Entscheidungsverfahren der repräsentativen Demokratie darstellt, sondern eine Ergänzung («rather a supplement to indirect democracy»), wird auch von Qvortrup (2002) geteilt.<sup>27</sup> Seine vergleichende Studie fokussiert sich zwar ausschliesslich auf das Instrument des Referendums, aber er erwähnt dennoch die Initiative als nahe Verwandte (*close relative*) des Referendums.<sup>28</sup> Insofern ist anzunehmen, dass für ihn die direkte Demokratie wesentlich aus der Anwendung dieser beiden Instrumente besteht, auch wenn er keine ausdrückliche Definition liefert. Dies unterbleibt auch in seinem Sammelband «Referendums around the World» von 2014.<sup>29</sup>

Im Guidebook to Direct Democracy (IRI Europe 2005) wird die direkte Demokratie ebenfalls als Ergänzung zur indirekten Demokratie gesehen. In einer sehr knappen Formulierung wird direkte Demokratie verstanden als «the right of citizens to be directly involved in political decision-making».<sup>30</sup> Dabei stehen die Instrumente der direkten Demokratie wiederum im Zentrum. Mit Blick auf die Situation in der Schweiz werden namentlich die Initiative und das Referendum (fakultativ oder

---

25 Schiller und Mittendorf 2002a, S. 11ff.

26 Ebd., S. 12f.

27 Qvortrup 2002, S. 7.

28 Ebd., S. 58ff.

29 Qvortrup (Hg.) 2014.

30 IRI Europe 2005, S. 9.

obligatorisch) erwähnt. Dagegen wird – wie in der Definition von Schiller und Mittendorf – das Behördenreferendum, also die Anordnung einer Volksabstimmung durch Behördenentscheid (auch: administratives Referendum), unter dem Stichwort des Plebiszits abgehandelt. Direkte Demokratie wird somit nicht mit Volksabstimmungen gleichgesetzt: «Direct democracy empowers the citizens; plebiscites are tools for the exercise of power by those in power. Much understanding and confusion could be avoided if direct-democratic and plebiscitary procedures were clearly distinguished from one another, and even had different names.»<sup>31</sup> Im Glossar liefert IRI Europe die folgende Erklärung zum Stichwort *Direct Democracy*:

A form of state in which the sovereign power is held by the People i.e. national sovereignty belongs directly to the People. The People also exercise their sovereignty directly, for example by means of popular legislation (the People propose and approve the laws). This is the essential distinction between «direct» and «indirect democracy».<sup>32</sup>

Im Handbuch zur direkten Demokratie des Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) kann aus der Auflistung dessen, was hierunter zu verstehen ist, indirekt auf die Definition geschlossen werden. Die vier Anwendungsfälle sind das Referendum, die Volksinitiative, Agenda-Setting-Initiativen und das Abberufungsrecht (*recall*).<sup>33</sup> Dabei wird unter Referendum einerseits ein Behördeninstrument verstanden, also in anderer Wortwahl das Plebiszit, während ein vom Volk initiiertes Begehren sowohl die Initiative wie auch das Referendum einschliesst. Zum Referendum *from above* werden allerdings zahlreiche kritische Einwände vorgetragen, da es auch als Herrschaftsinstrument dienen kann, während das Referendum *from below* viel stärker der Idee der direkten Demokratie entspricht.

Cronin (1989) verwendet in seinem Buch über die direkte Demokratie die Begriffe *direct democracy* und *popular democracy* synonym. Ohne dass eine explizite Definition der direkten Demokratie vorgenommen wird, geht sowohl aus dem Titel wie auch aus dem Text hervor, dass

---

31 IRI Europe 2005, S. 10f.

32 IRI Europe 2005, S. 263.

33 IDEA 2008, S. 9f.

Cronin darunter Volksentscheide auf der Grundlage von drei Instrumenten versteht: Initiative, Referendum und Abwahl von Mandatsträgern (*recall*).<sup>34</sup>

Im Initiative and Referendum Almanac von Waters (2003) heisst es: «Anything that appears on the ballot other than a candidate for the office is called a ballot measure. Ballot measures are broken down into two distinct categories – initiatives and referendums.»<sup>35</sup> Damit ist aber nicht geklärt, wie Waters direkte Demokratie definiert. In seinem Almanach werden Basisinformationen über alle Volksabstimmungen in den US-Bundesstaaten gesammelt, angereichert mit Interstaatenvergleichen sowie weiteren Kapiteln über Initiativen und Referenden in den Städten, allgemeinen Fragen zu den Initiativen, zur Rechtsprechung und zu parlamentarischen Auseinandersetzungen, zu Abstimmungsergebnissen und Beispielen von direkten Volksentscheiden sowie schliesslich zur Frage des (noch) nicht existierenden Initiativrechts auf Bundesebene. Direkte Demokratie scheint bei ihm also eng mit Volksabstimmungen gekoppelt zu sein.

Altman (2011) verwendet in seiner Monografie «Direct Democracy Worldwide» den Terminus *Mechanisms of Direct Democracy* (MDD), welche er definiert als «a publicly recognized institution wherein citizens decide or emit their opinion on issues – other than through legislative and executive elections – directly at the ballot box through universal and secret suffrage.»<sup>36</sup> In die Typologie von Altman passen daher obligatorische Volksabstimmungen ebenso wie von oben initiierte Abstimmungen oder von unten initiierte Abstimmungen – also insbesondere das Referendum und die Volksinitiative –, unabhängig davon, ob der Mehrheitsentscheid eine verbindliche Wirkung entfaltet oder nicht.

Bei Vatter (2014) wie auch bei Milic et al. (2014) erfolgt die Charakterisierung von direkter Demokratie ebenfalls über die betreffenden Instrumente. Dabei wird mit Bezugnahme auf Jung (2001) danach unter-

---

34 Beispielsweise Cronin 1989, S. 6. Der *recall* bezeichnet die Abwahl einzelner Mandatsträger (in verschiedenen Bundesstaaten der USA, in British Columbia/Kanada und in Venezuela), im Gegensatz zum Recht auf Abwahl einer gesamten Institution (etwa in verschiedenen Schweizer Kantonen oder das Recht zur Landtagsauflösung in Liechtenstein).

35 Waters 2003, S. 11.

36 Altman 2011, S. 7. Auch Altman 2014.

schieden, wer die auslösende Instanz ist, wer den Abstimmungsgegenstand bestimmt und nach welchen Regeln abgestimmt wird. Demnach gibt es Instrumente, die von der Regierung kaum kontrollierbar sind (Initiative, aktives fakultatives Referendum), sodann das obligatorische Referendum als Instrument mittlerer Regierungskontrolle sowie schliesslich das passive fakultative Referendum und das Plebiszit mit von der Regierung stark kontrolliertem Charakter.<sup>37</sup>

---

37 Milic et al. 2014, S. 36–41; Vatter 2014, S. 378–382.

## 1.2 Direkte Demokratie: Definition

Eine Definition von direkter Demokratie ergibt sich nach obigen Ausführungen zunächst aus einer Abgrenzung zur indirekten Demokratie bzw. der Repräsentativdemokratie. Somit fallen reguläre Wahlen zur Bestellung von Mandatsträgern – seien dies Parlamentswahlen, Regierungswahlen oder Präsidentschaftswahlen – ausser Betracht. Solche Wahlen finden in allen demokratischen Systemen statt. Sie stellen daher keine Besonderheit der direkten Demokratie dar, können somit also kein Wesensmerkmal von direkter Demokratie sein. Unter direkter Demokratie müssen demzufolge formal geregelte politische Instrumente und Verfahren sowie deren Einsatz verstanden werden, die einen zusätzlichen, wirksamen Einfluss der Stimmberechtigten auf die Politik ausserhalb von Wahlen ermöglichen. Eine Abgrenzung am anderen Ende der Skala wird sinnvollerweise gegenüber den informellen Mechanismen der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung vorgenommen. Politische Meinungsäusserungen bis hin zu zivilgesellschaftlichem Engagement in allen Formen – Vereins- und Verbandstätigkeit, Parteilarbeit, informelle Konsultationsverfahren wie runde Tische usw. – können nicht unter dem Begriff der direkten Demokratie subsumiert werden. Solche Beteiligungsformen gibt es auch in reinen Repräsentativdemokratien.

Direkte Demokratie bezieht sich somit auf das Vorhandensein direktdemokratischer Instrumente mit entsprechender gesetzlicher Verankerung sowie deren Anwendung innerhalb grundsätzlich repräsentativ verfasster, demokratischer Staaten. Elemente repräsentativer Demokratie und direkte Demokratie schliessen sich nicht aus. Direktdemokratische Verfahren sind eine Erweiterung des Entscheidungsprozesses in Demokratien. Terminologisch bzw. logisch auszuschliessen ist direkte

Demokratie in nichtdemokratischen Staaten, was je nach Methode der Demokratiemessung auf rund ein Viertel aller Staaten zutrifft.<sup>38</sup>

Für die direkte Demokratie sind somit die entsprechenden Instrumente und deren Anwendung entscheidend. Doch welche können ihr zugerechnet werden? Dass Initiativen und Referenden zum direktdemokratischen Instrumentarium zu zählen sind, ist einsichtig. Schwieriger wird es beim administrativen Referendum (Behördenreferendum) und dem obligatorischen Referendum. Bei den vom Initiative & Referendum Institute Europe (IRI) sowie von Schiller und Mittendorf vertretenen Definitionen sind solche Instrumente als Grenzfall zu betrachten oder sogar ganz ausserhalb der direkten Demokratie anzusiedeln, weil sie nicht von unten initiiert werden oder weil sie plebiszitären Charakter aufweisen, also von den Machträgern selektiv zur Affirmation der eigenen Politik eingesetzt werden können.

Meines Erachtens scheint es entscheidend zu sein, in welchem Kontext solche Behördenreferenden stehen. Wenn dies das einzige Instrument zur Durchführung von Volksabstimmungen ist, ist dem Vorbehalt zuzustimmen. Wenn dagegen gleichzeitig auch die Möglichkeit eines Volksbegehrens besteht – wie dies in Liechtenstein der Fall ist –, greift ein Behördenreferendum mitunter einem Referendum durch das Volk einfach vor. Insofern kann dessen Nutzung vom direktdemokratischen Partizipationsrecht des Volkes geprägt und beeinflusst sein und stellt nicht einfach ein behördendominiertes Instrument der Affirmation dar.

Zum obligatorischen Referendum kann der Einwand vorgebracht werden, dass dies kein aktives Recht der Stimmberechtigten darstellt, sondern in spezifischen Fragestellungen automatisch zur Anwendung gelangt – etwa bei Verfassungsänderungen in der Schweiz. Im Vergleich zum Plebiszit ist allerdings für die Behörden kein Ermessensspielraum vorhanden. Da somit das Volk in solchen Fällen das letzte Wort hat, ist es angemessen, das obligatorische Referendum als Element der direkten Demokratie zu charakterisieren. Das Volk hat damit eine Entschei-

---

38 Freedom House ([www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)), eine nichtstaatliche, US-amerikanische Organisation zur Förderung der liberalen Demokratie, bezeichnet im Report für das Jahr 2015 total 26 Prozent aller Staaten als nicht frei (*not free*), 30 Prozent als teilweise frei (*partly free*), 44 Prozent als frei (*free*) (Freedom House 2016, S. 5).

dungskompetenz, die ihm in der rein repräsentativen Demokratie nicht zukommt. Es handelt sich auch nicht um einen informellen Prozess oder ein Konsultationsverfahren, sondern um einen formalisierten und verbindlichen Entscheidungsprozess.

Ein weiteres Abgrenzungsproblem stellt sich bei Personalentscheidungen. Auch hier scheint es gerechtfertigt, die Möglichkeit der Abwahl von Mandatsträgern und ähnliche Beteiligungsrechte des Volkes dem Bereich der direkten Demokratie zuzuordnen. Die Möglichkeit, eine Regierung oder ein Parlament abzuwählen (*recall*), gibt es in den typischen Repräsentativsystemen nicht, und niemand wird anzweifeln, dass es sich um ein wirksames Volksrecht zur Durchsetzung der eigenen politischen Vorstellungen, somit des unmittelbaren Volkswillens, handelt. Die Zuordnung zum Bereich der direkten Demokratie erscheint umso angemessener, da ein Abwahlverfahren mit hoher Wahrscheinlichkeit von kontroversen politischen Sachfragen angetrieben wird und insofern indirekt eine Einflussnahme des Volkes auf politische Entscheidungen in Sachfragen inkludiert.

Im Rahmen dieser Arbeit wird direkte Demokratie begrifflich im soeben ausgeführten Sinn verstanden. Neben den klassischen Instrumenten der Initiative und des fakultativen Referendums werden auch administrative Referenden (unter der Bedingung einer Flankierung durch das fakultative Referendum, wie es in Liechtenstein der Fall ist) und Recall-Verfahren – also Abberufungsrechte – als Facetten der direkten Demokratie in Liechtenstein behandelt.

Bei all diesen Verfahren, die hier dem Instrumentarium der direkten Demokratie zugerechnet werden, muss allerdings länderspezifisch auf die Details der gesetzlichen Ausgestaltung geachtet werden. Generell muss für die Einstufung als Instrument der direkten Demokratie vorausgesetzt werden, dass es irgendwie verbindliche Wirkung erzielt. Eine Volksinitiative, die nur eine Empfehlung gegenüber dem Parlament bedeutet, kann typologisch nicht anders gewertet werden als eine letztlich unverbindliche Petition, eine Demonstration oder eine sonstige politisch hörbare, aber rechtlich unverbindliche Aktion. Direkte Demokratie muss somit einen hohen Grad an Verbindlichkeit des Resultats eines Urnenganges aufweisen.

## 1.3 Direkte Demokratie: Chancen und Gefahren

Der weltweite Aufschwung der direkten Demokratie in den vergangenen Jahrzehnten ist als Zeichen einer Belebung der Demokratie vor dem Hintergrund einer Legitimationskrise der Repräsentativdemokratie zu werten. Mechanismen der direkten Demokratie sind bedeutende Mittel zur Bürgeraktivierung. Die politische Teilnahme der Bürger kann erleichtert und motiviert werden, ebenso kann das Interesse für die Politik und die Zufriedenheit mit der Demokratie sowie die Identifikation mit dem politischen System erhöht werden.<sup>39</sup> Je nach Diskussionskultur resultiert aufseiten der Bürgerinnen und Bürger höhere Informiertheit aufgrund interpersoneller und medial vermittelter Deliberationsprozesse.<sup>40</sup> Die Repräsentativorgane sind einer stärkeren Kontrolle unterworfen und müssen sich unmittelbarer an den Bedürfnissen der Stimmbürger orientieren.<sup>41</sup> In der Implementierung von Gesetzesbeschlüssen

---

39 Stutzer und Frey 2000; Smith und Tolbert 2004; Büchi 2007. Siehe auch Milic et al. (2014, S. 263–282) zur Kompetenz und zum Kognitionsniveau der Stimmbürger.

40 Chambers 2001; Chambers (Hg.) 2002; Mendelsohn und Cutler 2000. Für Budge 2006, S. 195, sind direktdemokratische Entscheide ohne befriedigende Deliberation ebenso denkbar – wenngleich nicht wünschbar – wie perfekte deliberative Prozesse ohne direkte Volksentscheide, wenn er schreibt: «Unless citizens are given the fullest possible powers over policies affecting them, politics will remain defective in democratic terms no matter how reasoned or informed discussion is. Conversely, democracy could function with minimal public discussion even though the general hope is that fuller access to decision-making will stimulate it.» Zum Verhältnis direktdemokratischer Elemente zu anderen Formen partizipativer Demokratie siehe Schiller 2007; Lösch 2005; Biegelbauer und Kapeller (2017) zu Verfahren in Österreich auf kommunaler Ebene.

41 Lupia und Matsusaka 2004; Breuer 2007; Sager und Bühlmann 2009; Setälä und Schiller (Hg.) 2009; Gerber und Hug 2001. Bowler et al. (2011) stellen in einem Vergleich von 16 Ländern Nordamerikas, Europas sowie Australien und Neuseeland allerdings fest, dass Misstrauen in die Regierung kein treibender Faktor für die

kann es vorteilhaft sein, wenn Entscheidungen in einer Volksabstimmung getroffen werden, da solche Entscheidungen eine höhere Akzeptanz finden, als wenn sie von Repräsentativorganen getroffen werden.<sup>42</sup> Verschiedene Autoren haben schliesslich auch nachgewiesen, dass sich direkte Demokratie als Bremse für die Staatstätigkeit, namentlich die Ausgabenpolitik der öffentlichen Hand, auswirkt.<sup>43</sup>

Aus der reichhaltigen Forschungsliteratur kann nachfolgend eine überblicksartige Bilanz zu den Vorzügen und Nachteilen der direkten Demokratie gezogen werden.

---

Wertschätzung von direkter Demokratie ist, sondern diese besonders stark von Personen mit Partizipationswünschen, grossem politischem Interesse, Vertrauen in die Regierung und hoher Demokratiezufriedenheit begrüsst wird. Die Daten stammen aus dem International Social Survey Programm ISSP. Hero und Tolbert (2011) stellen in einem inneramerikanischen Staatenvergleich fest, dass in Staaten mit häufiger Nutzung direktdemokratischer Rechte die Stimmberechtigten eher den Eindruck haben, dass sich die Regierung um ihre Belange kümmert. Dies wird auch von Pickel (2014) in einem Vergleich zwischen der Schweiz und Deutschland bestätigt, basierend auf Daten des World Values Survey (WVS). Bemerkenswert ist auch, dass ältere Deutsche mehr direktdemokratische Mitsprache wünschen, während jüngere Schweizer den Repräsentativorganen auf nationaler Ebene mehr Kompetenzen im Vergleich zum Ist-Zustand einräumen würden (S. 50).

42 Siehe Studie von Bauer und Fatke 2014. Bühlmann (2007) wies auch einen moderat förderlichen Effekt direktdemokratischer Beteiligung auf lokaler Ebene für die Unterstützung spezifischer Issues und somit vermutlich längerfristig auch generell für den Support des politischen Systems nach, womit die direkte Demokratie auch als Inklusionsinstrument angesehen werden kann.

43 Feld und Savioz 1996; Feld und Kirchgässner 1998, 2001, 2002, 2007; Kirchgässner 2000, 2014; Eichenberger 1999; Rühli 2016. Gentinetta (2014) weist darauf hin, dass die schweizerische Wirtschaft mit der direkten Demokratie «ganz gut gefahren» ist (S. 172). Freitag und Vatter (2000, S. 605) stellen in einem Vergleich der Schweizer Kantone in einer Längsschnitt-/Querschnittschätzung fest, dass die ökonomische Leistungskraft desto stärker ausfällt, «je konkordanzdemokratischer das kantonale politische System geführt wird und je intensiver die Mitsprache des Volkes bei Finanzfragen ausfällt.» Auch Matsusaka (2000) mit ähnlichen Befunden für die Vereinigten Staaten von Amerika, ebenso Wagschal (2011) anhand von Analysen von Daten aus den Vereinigten Staaten, der Schweiz, Australien und Deutschland. Eichenberger und Schelker (2007) stellen in einer Analyse der Faktoren für unterschiedliche Steuerbelastung auf der Ebene der Schweizer Kommunen fest, dass die direkte Demokratie auf lokaler Ebene geringere Steuerbelastungen und Ausgaben generiert, besonders wenn dies mit einer starken Rechnungsprüfungskommission kombiniert ist. Kritisch hinsichtlich der Wirkung der direkten Demokratie in dieser Richtung zeigt sich dagegen Lösche (2000). Zum Diskussionsstand auch Vatter 2007, S. 87–98.

Tabelle 2: Potenzielle Vorzüge der direkten Demokratie

<b>Kriterium</b>	<b>Kommentar</b>
Partizipation	Mobilisierung; Identifikation; Legitimation; weniger <i>Classe Politique</i>
Performanz	Stabilität; Zufriedenheit; Akzeptanz von Entscheidungen; soziale Kohäsion; Ausgabenkontrolle
Sachverstand	Politische Diskussionen und Meinungsbildung; Deliberation; kompetente Bürger; Rolle der Medien
Identität	Kollektive Identität wegen gemeinsamer Themendiskussion; Markenzeichen; Ventulfunktion
Qualität der Gesetzgebung	Konkordanzdemokratische Politikstrukturen; ausgewogene Entscheidungen
Bremse für Staatstätigkeit	Konservative Ausgabenpolitik; geringerer «Unsinnskoeffizient»; weniger modische Neuerungen

Quelle: Schmidt 2003, S. 114–116 mit Verweis auf diverse Autoren; Milic et al. 2014, S. 263–378. Eigene Ergänzungen und Kommentierungen.

### 1.3.1 Vorzüge der direkten Demokratie

In Tabelle 2 werden die potenziellen Vorzüge der direkten Demokratie, wie sie in der umfangreichen Forschungsliteratur aufgezeigt werden, aufgelistet und stichwortartig kommentiert.<sup>44</sup>

### 1.3.2 Gefahren der direkten Demokratie

Da die Vorzüge der direkten Demokratie aus demokratiethoetischer Perspektive auf der Hand liegen, sollen an dieser Stelle etwas ausführlicher die potenziellen Gefahren der direkten Demokratie herausgearbeitet werden. Tatsächlich ist die Beurteilung der direkten Demokratie nicht widerspruchsfrei. Schmidt (2003) und andere Autoren (etwa Merkel 2015, S. 24–41) haben eine Reihe an potenziellen und tatsächlichen Nachteilen der direkten Demokratie identifiziert. So kann das Partizipa-

44 Siehe Schmidt (2003) mit einem Beitrag über die Lehren der Schweizer Referendumsdemokratie; neuere Publikationen: Linder et al. 2008; Kriesi und Bernhard 2014; Milic et al. 2014; Beiträge in Kriesi et al. (Hg.) 2013.

tionsverhalten schichtspezifisch ausfallen, wobei in der Regel die Gebildeten mit höheren Einkommen sowie Ältere häufiger am Urnengang teilnehmen. Die theoretisch bessere Informiertheit der Bürgerinnen und Bürger<sup>45</sup> kontrastiert mit dem Befund, dass häufig über Abstimmungsgegenstände wenig oder ungenügend Kenntnis herrscht.<sup>46</sup> Das Eliterverhalten erweist sich daher als wichtige Richtschnur für das Abstimmungsverhalten<sup>47</sup>, sodass die Idee des mündigen, informierten Bürgers ins Wanken gerät.<sup>48</sup> Dabei wird auch die Frage nach der Käuflichkeit von Abstimmungen aufgeworfen.<sup>49</sup> Neben manchen weiteren Vorbehalten gegenüber der direkten Demokratie – wie etwa mangelnde Rationalität von Entscheidungen, Demagogie in der Abstimmungskampagne, mangelnder Minderheitenschutz<sup>50</sup> und populistische oder parteipolitische

---

45 Siehe Büchi 2007; Benz und Stutzer 2007.

46 Ausführlich bei Milic et al. 2014, S. 263–282. Matsusaka (2011, S. 19f.) begegnet diesem Argument mit dem Hinweis darauf, dass auch ohne explizites Wissen aufgrund vielseitiger kommunikativer Kontakte letztlich die meisten mehr oder weniger genau wissen, worüber sie abstimmen, und aus ihrer Sicht vernünftige Entscheidungen treffen. Zu diesem Schluss gelangt auch Kirchgässner (2014), da die direkte Demokratie in der Schweiz in der Regel zu vernünftigen finanzpolitischen Entscheidungen geführt hat und ausserdem auch die Repräsentativorgane nicht vor kontra-produktiven Entscheidungen gefeit sind. Schlozman und Yohai (2011) stehen der kognitiven Mobilisierung durch direktdemokratische Verfahren weit skeptischer gegenüber. Daher werden neben direktdemokratischen Verfahren auch andere Formen der Involvierung der Bürgerinnen und Bürger in Top-Down- oder Bottom-Up-Verfahren aus wissenschaftlicher Perspektive mit Interesse verfolgt. Siehe etwa die Beiträge in Amnå (Hg.) 2010, Römmele und Banthien (Hg.) 2013 oder Geissel und Joas (Hg.) 2013. Lupia und Johnston (2001) verorten das Problem der Informiertheit und Kompetenz der Bürger weniger bei den Stimmberechtigten selbst, die sich auch gut an Empfehlungen von Interessengruppen orientieren können. Gravierender ist für sie die Rolle der Eliten, die den Referendumsprozess steuern und beispielsweise dafür sorgen könnten, dass alle Betroffenen in der Öffentlichkeit Gehör finden und dass über die finanziellen Unterstützungen Transparenz herrscht.

47 Zum eliteorientierten Abstimmungsverhalten siehe Kriesi 2007 sowie Kölliker 2007 zum Einfluss von Interessengruppen. Ferner auch Kissau und Rosset 2010; Hermann 2014; Asimakopoulou 2015.

48 Besonders krass in diesem Zusammenhang die Verfassungsabstimmung in Liechtenstein im Jahr 2003. Siehe Marcinkowski 2007; Marcinkowski und Marxer 2010, 2011.

49 Siehe Kap. 6.5.4.

50 Siehe diverse Beiträge in den Sammelbänden von Marxer (Hg.) 2012c; Vatter (Hg.) 2011; ferner Christmann 2014; Danaci 2012; Milic et al. 2014, S. 365–378; Vatter und Danaci 2014. Mit Fokus auf die Vereinigten Staaten von Amerika: Haider-Markel

Motive zur Ergreifung direktdemokratischer Instrumente<sup>51</sup> – wiegt vor allem auch das Argument einer mangelnden Effizienz schwer. Gerade in

---

et al. (2011) mit eher negativem Urteil betreffend Volksabstimmungen zu Themen betreffend Schwule und Lesben; Hajnal et al. (2011) mit eher günstigen Befunden betreffend ethnische Minderheiten. Eine Übersicht über Konflikte und Spaltungen in Schweizer Volksabstimmungen von 1874 bis 2006 bei Linder et al. 2008. Dabei ist auch zu berücksichtigen, ob die Repräsentativorgane nicht eventuell eine minderheitenfreundlichere Politik verfolgen können, als dies in direktdemokratischen Entscheidungen der Fall ist (Clark 2011). Bolliger (2007) kommt hinsichtlich des Schutzes der schweizerischen Sprachminderheiten zu einem differenzierten Befund und streicht hervor, dass «die Wirkungen der direkten Demokratie stark vom institutionellen Umfeld und dem Grad der gesellschaftlichen und politischen Anerkennung der einzelnen Minderheiten abhängen» (S. 443). Dies wird auch in der Untersuchung zu 193 Volksabstimmungen auf kantonaler und Bundesebene in der Schweiz von Vatter und Danaci (2014) bestätigt, wonach a) Volksabstimmungen insbesondere mit Blick auf den Ausbau von Minderheitenrechten eher zuungunsten von Minderheiten ausfallen als im Parlament, ein Abbau von Minderheitenrechten aber weitgehend an der Urne scheiterte, b) In-Groups (etwa Sprachminderheiten, lange ansässige religiöse Minderheiten christlichen und jüdischen Glaubens oder auch Homosexuelle oder Menschen mit Behinderung) an der Urne tendenziell besser behandelt werden als Out-Groups (etwa Ausländer), c) bestimmte Minderheiten auch unabhängig von der In-/Out-Group-Differenz unter einer direktdemokratischen Bremse gelitten haben (so die Frauen), d) bei obligatorischen Volksabstimmungen eher im Interesse von Minderheiten abgestimmt wurde als bei Volksinitiativen oder fakultativen Referenden. Insgesamt bestätigt sich die Hypothese, «wonach die direkten Effekte der Volksrechte tendenziell minderheitenkritisch sind» (S. 174). Die Wirkung der direkten Demokratie hängt somit «stark von den Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger, vom gesellschaftlichen Integrationsgrad der betroffenen Minderheit und ihrer Wahrnehmung als Fremdgruppe sowie der Ausbautintensität ihrer Rechte und der Existenz einer Schutzregelung auf einer höheren Staatsebene [ab]» (S. 175).

- 51 Hornig (2011) attestiert den Parteien in Westeuropa (neun Vergleichsländer inklusive der Schweiz in der Untersuchung) eine dominante Rolle in der Nutzung und Instrumentalisierung direktdemokratischer Rechte («Partyness of Direct Democracy»). Demzufolge korrigieren Volksabstimmungen nur sehr selten Mehrheitseinstellungen der Parteien, selbst in der Schweiz. «Die Bürger in Westeuropa votieren bei Volksabstimmungen fast immer so, wie es die Kräfteverhältnisse im repräsentativen System vorher vermuten lassen.» Liechtenstein war bei den neun Länderstudien nicht integriert. Die beobachteten Staaten waren Dänemark, Frankreich, Grossbritannien, die Niederlande, Italien, Schweden, die Schweiz, Österreich und Norwegen. Eine Forschungsübersicht zur Rolle der Parteien in der Schweiz bei Milic et al. 2014, S. 332–347. Asimakopoulos (2015) setzt viel Hoffnung in die direkte Demokratie zur Herstellung gerechter Verhältnisse weltweit, da er die Repräsentativorgane, einschliesslich der Parteien, zu stark in Abhängigkeit von Mächtigen, von der Wirtschaft und von Interessengruppen sieht.

einer Zeit des schnellen Wandels kann sich die Trägheit eines politischen Systems negativ auswirken.<sup>52</sup> Doch dürfen Effektivität und Effizienz nicht verwechselt werden. Es ist zweifellos wahr, dass die direkte Demokratie, namentlich schweizerischer Prägung, in vielen Sachfragen lange Diskussionen und Verfahren benötigt, bis schliesslich ein verbindlicher Entscheid getroffen ist – oder am Ende sogar eine Ablehnung erfolgt. Diese Entscheidungen sind dafür stärker in breiten Bevölkerungskreisen verankert, der gefundene Kompromiss wird eher akzeptiert, die Umsetzung der Beschlüsse fällt auf der Grundlage hoher Akzeptanz leichter und es werden manchmal auch Entscheidungen verhindert, die sich auf lange Sicht eventuell als Nachteil erwiesen hätten.<sup>53</sup> Schmidt prägte für diesen Sachverhalt den Begriff des «tieferen Unsinnskoeffizienten» in direktdemokratischen politischen Systemen.<sup>54</sup>

In Tabelle 3 werden die potenziellen Nachteile der direkten Demokratie aufgelistet und stichwortartig kommentiert. Zu Pro und Contra gibt es also eine lange Debatte.<sup>55</sup>

---

52 Siehe diesbezügliche Kritik von Wittmann 2001; Brunetti und Straubhaar 1996; Borner 1997 und weitere Beiträge in Borner und Rentsch (Hg.) 1997.

53 Bernhard und Bühlmann (2014) weisen auf Basis von Befragungsdaten von 1680 Respondenten in 56 Schweizer Gemeinden nach, dass dort, wo direktdemokratische Entscheidungsstrukturen bestehen (Gemeindeversammlung), die Individuen ihre eigene Wirksamkeit und die Wirksamkeit des politischen Systems höher einstufen als solche in Gemeinden mit einem Gemeindeparlament – unabhängig von der Grösse der Gemeinden.

54 Schmidt 2003, S. 115.

55 Verhulst und Nijboer (2007, S. 75–91) haben den Versuch unternommen, in einem von Democracy International herausgegebenen Buch über die direkte Demokratie dezidiert auf Vorbehalte gegenüber der Direktdemokratie einzugehen und diese zu widerlegen. Folgende Vorbehalte werden thematisiert: Inkompetenz der Bürger; Mangel an Verantwortlichkeit des Stimmvolkes; Bedrohung von Minderheiten; Freibrief für Demagogen; Macht des Geldes; mangelnde Differenzierungsmöglichkeiten; Widerspruch zur repräsentativen Demokratie; Überlastung der Bürger; Manipulation von Fragestellungen; Konservatismus und Status-quo-Orientierung; besser geeignete Mitsprache- und Mitbestimmungsmöglichkeiten; Bedrohung für die Einheit eines Landes.

Tabelle 3: Potenzielle Nachteile der direkten Demokratie

<b>Kriterium</b>	<b>Kommentar</b>
Demagogie	Zuspitzungen von Kampagnen; Meinungsmanipulation; Käuflichkeit von Abstimmungen; Einfluss von Behörden; Instrumentalisierung durch Parteien
Irrationalität	Geringe Informiertheit der Stimmbürger; Unkenntnis der Konsequenzen; <i>(In-)Correct Voting</i>
Repräsentativität	Ungleiche Stimmbeteiligung der Bevölkerungssegmente (Alter, sozioökonomischer Status, Integration etc.); <i>Voter Fatigue</i>
Diskursqualität	Zuspitzung; Elitendiskurs; Sprachgruppendifferenzen
Diskriminierung	Landesteile in der Minderheit; mangelnder Minderheitenschutz; «Tyrannei» der Mehrheit
Kohärenz der Politik	Wandelnde Mehrheiten; Konflikt zwischen Mehrheitsmeinung in Repräsentativorganen und Volksentscheiden
Referendumsdrohung	Systemrückkoppelung; Etablierung konkordanzdemokratischer Strukturen und Prozesse; Hinterzimmerpolitik
Regierungsbestätigung	Zustimmung zu Referendumsvorlagen; mangelhafte Regierungskontrolle
Effizienz	Ressourcenaufwand; Verzögerungen; Blockaden

Quelle: Schmidt 2003, S. 116–119 mit Verweis auf diverse Autoren; Milic et al. 2014, S. 263–378.  
Eigene Ergänzungen und Kommentierungen.

## 1.4 Kontextabhängigkeit der direkten Demokratie

Die Vor- und Nachteile, Chancen und Gefahren der direkten Demokratie lassen sich nicht rein theoretisch bestimmen. Die Beurteilung der direkten Demokratie bzw. der direktdemokratischen Instrumente ist kontextabhängig, etwa bezüglich der weiteren Merkmale des politischen Systems, der politischen Kultur, der Sozialstruktur eines Landes, des Designs der direktdemokratischen Instrumente oder der Anwendungspraxis. So ist das majoritäre Instrument der Volksinitiative in demografisch relativ homogenen Gesellschaften mit wechselnden Interessenkonstellationen – etwa das Beispiel Schweiz – anders zu beurteilen als in Gesellschaften mit einer dominanten ethnischen oder sonstigen Mehrheit. Dort besteht die Gefahr, dass die demografische Mehrheit wiederholt gegen die Interessen der Minderheit entscheidet, was innerstaatliche Konflikte verschärfen kann.<sup>56</sup> Die Gefahren und Schwachstellen der direkten Demokratie werden von Fachleuten in der Tat kontrovers beurteilt, auch denselben Fall betreffend. Bowler und Donovan erkennen etwa für den Fall der Vereinigten Staaten von Amerika wenig Gefahrenpotenzial, während Haskell vor plebiszitärer Demokratie warnt und stattdessen eine Reform der Institutionen der repräsentativen Demokratie favorisiert.<sup>57</sup>

Entscheidend ist auch die Frage, wie die direktdemokratischen Instrumente im Detail ausgestaltet sind (siehe Kapitel 1.5). In der Diskussion über direkte Demokratie werden oftmals Instrumente angeführt, die nicht als direktdemokratische Errungenschaften zu werten sind, etwa die im alleinigen Ermessen der Behörden liegende Volksbefragung

---

56 Siehe Bowler und Donovan 2001, S. 144.

57 Bowler und Donovan 2001; Haskell 2001.

(Plebiszit).<sup>58</sup> Aber auch bei den direktdemokratischen Instrumenten – etwa Referendum und Volksinitiative – steckt der Teufel häufig im Detail. Entscheidend sind Fragen wie die Höhe eines Unterschriftenquorums, weitere administrative Hürden, Teilnahmequoten, Zustimmungsquoten, der Verbindlichkeitsgrad von Volksentscheiden, Fristen usw.<sup>59</sup>

Auch die in der Literatur bezeichneten Eigenschaften des Referendums als bremsendes Element der Politik und der Initiative als eher beschleunigendes Element ist im liechtensteinischen Kontext näher zu untersuchen. Linder (2012) und Vatter (2014) unterscheiden vier Funktionen der Volksinitiative: Durchsetzung von Forderungen gegenüber Behörden («Ventilfunktion»); Verhandlungspfand gegenüber Regierung und Parlament («Schwungradfunktion»); Sensibilisierung für Themen («Katalysatorfunktion»); Selbstinszenierung von Parteien («Mobilisierungsfunktion»)<sup>60</sup>. Auch diese Funktionen sind im liechtensteinischen Kontext näher zu beleuchten.

Mit Verweis auf Lupia und Matsusaka (2004) listet Maduz (2010) einen etwas breiteren Fragenkatalog auf, der sich an die direkte Demokratie richtet: Sind die Wähler kompetent? Welche Bildungs- und Erziehungseffekte kommen der direkten Demokratie zu? Wie beeinflusst die direkte Demokratie den politischen Prozess? Welchen Einfluss hat die direkte Demokratie auf das politische System, namentlich auf die Legislative und die politischen Organisationen? Welche Wirkung hat die direkte Demokratie auf das Funktionieren der Demokratie und deren

---

58 Zur Terminologie und Bewertung der Instrumente IRI Europe 2007, S. 232ff., Kap. 1.2 in dieser Studie sowie Glossar im Anhang.

59 Insbesondere Gross 2002, 2007; Kaufmann (Hg.) 2004. Zur essenziellen Frage von Quoren auch Jung 1999. Frey (2011) plädiert aus ökonomischer Perspektive dafür, dass Abstimmungen nicht zu häufig stattfinden, dafür aber eine echte Wahlmöglichkeit beinhalten, um einen hohen Anreiz für eine aktive Beteiligung zu generieren. Ferner sollen die Instrumente so ausgelegt sein, dass sie ein tatsächliches Gegengewicht gegen die Macht von Politikern und Parteien formen können.

60 Linder 2012, S. 287ff.; Vatter 2014, S. 362f. Die Funktionen wurden schon bei Linder 1999a, S. 260f., sowie Linder 2005 in gleicher Weise beschrieben. Donovan et al. (2011) zeigen auch auf, dass Volksabstimmungen einen positiven, mobilisierenden Effekt auf die Teilnahme an Wahlen ausüben. Flam und Schönemann (2014) weisen auf eine stärkere emotionale Komponente bei Referendumsprozessen im Vergleich zur Politik der Repräsentativorgane hin. Auch Solar (2016) zeigt am Beispiel direktdemokratischer Prozesse in Berlin und Hamburg auf, dass sie oppositionelle Akteure gegenüber den Regierungsmehrheiten latent stärken.

Unterstützung? Begünstigt die direkte Demokratie viele oder wenige?  
Welche Rolle spielt das Geld in der direkten Demokratie?<sup>61</sup>

In ihrer kompakten Literaturübersicht findet die Autorin für diese Fragen sehr widersprüchliche Forschungsbefunde, wobei dies nicht zuletzt auch mit dem unterschiedlichen Design und der Anwendungspraxis der direkten Demokratie in den verschiedenen Staaten und Gliedstaaten zusammenhängt, die den Studien zugrunde liegen. Ich werde versuchen, für den Länderfall Liechtenstein ebenfalls Antworten auf diese Fragen zu finden.

---

61 Maduz 2010, S. 3–9.

## 1.5 Design der direkten Demokratie

Gerade angesichts der Zunahme von Volksentscheiden weltweit (siehe Kapitel 1.6) stellt sich die Frage, ob es sich in allen Fällen tatsächlich um direktdemokratische Verfahren nach der hier vertretenen Definition handelt. Vieles, was heute unter dem Begriff «Referendum» angeführt wird, ist eigentlich ein Plebiszit, was bedeutet, dass es alleine im Ermessen zuständiger Behörden (Präsident, Regierung oder Parlament) liegt, wann, worüber und eventuell mit welcher Verbindlichkeit eine Volksabstimmung durchgeführt wird.<sup>62</sup> Dies birgt das Risiko des Missbrauchs in sich, weshalb nicht selten in autoritären Regimes mittels Volksbefragungen Machtpositionen gefestigt werden.<sup>63</sup> In den etablierten gefestigten Demokratien kann das Plebiszit dazu eingesetzt werden, innerparteiliche Konflikte in eine andere Arena zu verlagern, politische Blockaden zu lösen oder auch strategisch zur Popularisierung der eigenen Politik und damit der Machtabstärkung beizutragen.<sup>64</sup> Es ist zwar denkbar, dass es irgendwann einen *point of no return* gibt, dass also etwa in Staaten, in denen ausserordentlicherweise über europäische Fragen (EU-Beitritt,

---

62 Dies wird auch aus der Auflistung von «Referenden» im Sammelband von Qvortrup (2014) deutlich. Unter Referendum werden Urnenabstimmungen zu Sachfragen unabhängig von deren Ursprung (von oben, von unten, obligatorisch) und ohne Differenzierung, ob es sich beispielsweise um eine Volksinitiative oder ein Referendum gegen einen Parlamentsbeschluss handelt, angeführt.

63 Walker 2003; Erne 2002, Morel 2001 und zunehmende Literatur über direkte Demokratie und Plebiszite in Lateinamerika: Breuer 2007; Altman 2011, 2014. Zur mehrheitlichen Nutzung der direktdemokratischen Instrumente in Asien: Kobori 2014.

64 Gerber (2011) bestätigt in einer Analyse zu Volksabstimmungen im US-amerikanischen Bundesstaat Kalifornien, dass zwischen parlamentarischen Entscheidungen (*legislative process*) und direktdemokratischen Entscheidungen (*direct legislation process*) häufig Differenzen bestehen und Akteure manchmal in der einen, manchmal in der anderen Arena erfolversprechender agieren.

Maastricht, Osterweiterung) abgestimmt wurde, auch in Zukunft entsprechende Entscheide nicht mehr ohne Volksabstimmung getroffen werden können. Es bestehen aber auch Zweifel, da die Behörden angesichts diverser Rückschläge möglicherweise wieder von der Idee eines Plebiszits abrücken.<sup>65</sup> Zweifellos haftet dem Plebiszit der Geruch der Willkür und der grundlegenden Behördendominanz im Verfahren an, weshalb es nicht zu den direktdemokratischen Verfahren gerechnet werden sollte.

Andererseits ist es korrekt, wenn IRI eine Unterscheidung zwischen einem Plebiszit und einem Gegenvorschlag macht, obwohl es sich in beiden Fällen um eine Behördenvorlage handelt, welche zur Abstimmung gelangt. Aber im Unterschied zum Plebiszit steht der Gegenvorschlag im Kontext eines direktdemokratischen Verfahrens, nämlich einer Initiative, weshalb die Behördendominanz gebrochen ist. Eine Ausnahme ist ein Gegenvorschlag, der mit dem Ziel oder mindestens der Wirkung gemacht wird, den Erfolg einer Initiative zu schmälern. Dies war in Liechtenstein bis zur Einführung des doppelten oder mehrfachen Ja bei Volksabstimmungen nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch der Fall (siehe Kapitel 4.5.2).

Es kommt sehr auf die Detailbestimmungen zu den einzelnen Verfahren an. Wenn beispielsweise von «Initiative» die Rede ist, ist damit nicht eindeutig definiert, welche Sachverhalte mit dem Mittel einer Initiative geändert werden können, wie viele Unterschriften benötigt werden, mit welchen Fristen und mit welchen allfälligen formalen Hindernissen eine Unterschriftensammlung konfrontiert ist, ob es zwangsläufig eine Volksabstimmung geben muss, ob eine Initiative bzw. eine Volksabstimmung verbindlich ist usw. Auf diese Aspekte weisen auch IRI sowie regelmässig auch Gross<sup>66</sup>, der dem Design der direkten Demokratie einen sehr hohen Stellenwert einräumt, explizit hin.<sup>67</sup>

---

65 Morel 2001.

66 Gross 2002, 2007; Gross 2016 auch mit stärkerer Betonung der Rolle der Gerichte zum Schutz der Grundrechte.

67 Bei Volksinitiativen taucht jedoch nicht selten das Problem auf, dass es mit der Umsetzung hapert. Aktuelles Beispiel aus der Schweiz ist die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative vom Februar 2014, welche Verhandlungen mit der Europäischen Union notwendig macht. Es ist nicht gewährleistet, dass die neue Ver-

Diskutabel ist die Ausklammerung vom Abwahlverfahren (*recall*) aus dem Katalog der direktdemokratischen Rechte in der IRI-Nomenklatur. Dies ist nicht ohne Weiteres einsichtig, da es immerhin ein direktes und verbindliches Engagement der stimmberechtigten Bevölkerung in der Politik erlaubt, welches die Responsivität der Repräsentativorgane erhöht, insofern also auch Auswirkungen auf Sachentscheidungen und den allgemeinen politischen Kurs hat. Durch seinen ausserordentlichen, im Vergleich zu Wahlen nicht regelmässig durchgeführten sowie von den Bürgern selbst gesteuerten Charakter steht es jedenfalls ganz in der Nähe der klassischen direktdemokratischen Verfahren (Initiative und Referendum), die sich explizit auf Sachgeschäfte beziehen.

In dieser Studie werden daher diese ausserordentlichen Personalverfahren ebenfalls zu den direktdemokratischen Rechten gezählt und somit auch behandelt. Wie zu zeigen sein wird, handelt es sich dabei um Verfahren, die in Liechtenstein teilweise bereits seit Bestehen der Verfassung von 1921 existieren (Abwahl des Landtages) oder aber mit der Verfassungsänderung von 2003 eingeführt wurden (Misstrauensantrag gegen den Fürsten, Richternomination und -wahl im Ausnahmefall). Dabei wird zu prüfen sein, ob das Design der jeweiligen Instrumente den Anforderungen der Direktdemokratie genügt. Im weitesten Sinn enthält auch das Verfahren zur Abschaffung der Monarchie eine personalpolitische Komponente, da es als *Ultima Ratio* im Konflikt mit einem Monarchen zu verstehen ist.

---

fassungsbestimmung wortgetreu umgesetzt werden kann. Entsprechendes stellen auch Gerber et al. (2011) im Falle amerikanischer Bundesstaaten fest. Ein zentrales Dilemma besteht darin, dass Initiativen in der Regel gegen den Willen und die politischen Ziele der Mehrheit in den Repräsentativorganen getroffen werden und daher die Motivation für eine wortgetreue Umsetzung beschränkt ist.

## 1.6 Direkte Demokratie weltweit und der Fall Liechtenstein

In der Ideengeschichte, den politischen Bewegungen zur Stärkung der Demokratie wie auch im Verfassungsrecht pendelt die Vorstellung von idealer Demokratie zwischen direkter Demokratie und repräsentativer Demokratie. Extrem sind Varianten, die der repräsentativen Demokratie ihren demokratischen Gehalt schlichtweg abstreiten, wie dies teilweise Rousseau gemacht hat. Andererseits ist die politische Ideengeschichte aber auch gepflastert mit Vorurteilen gegenüber der direkten Demokratie, wonach entweder die Fähigkeit des Volkes zur Selbstregierung angezweifelt wird oder direkte Demokratie als nur auf kleinräumige Gemeinwesen anwendbar beurteilt wird.<sup>68</sup> Die Schweizer Landsgemeinden oder die Town-Hall-Meetings<sup>69</sup> in den Neuengland-Staaten werden gerne als funktionierende Beispiele zitiert.

Die politische Ideengeschichte hat sich rückblickend weit stärker auf die Art und Weise der politischen Repräsentation<sup>70</sup> als auf Mittel und Wege der direktdemokratischen Mitwirkung konzentriert. Diese Entwicklung spitzt sich in der 1990 von der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) verkündeten Charta von Paris in folgendem Satz zu: «Die Demokratie ist ihrem Wesen nach repräsentativ», sodass Riklin zum Schluss gelangt: «In einer paradoxen Umkehrung der Tradition wurde die direkte Demokratie vergessen.»<sup>71</sup> Indes

---

68 Prägnante Übersicht über eine Auswahl von Theorien bei Riklin 2006, insbesondere zur Relevanz der Theorien für die Mischverfassung.

69 Piott 2003 zur Einführung der direkten Demokratie in den Vereinigten Staaten. Zusammenfassende Darstellung der Entwicklung der direkten Demokratie in der Schweiz bei Vatter 2014, S. 343–395.

70 Der Begriff der repräsentativen Demokratie setzte sich nach Riklin 2006 (S. 391) erst im 19. Jahrhundert durch.

71 Ebd.

attestieren auch Bühlmann und Kriesi: «The model for representative democracy constitutes the core of any model of democracy under contemporary conditions.»<sup>72</sup>

Dass Direktdemokratie nicht nur in überschaubaren Einheiten funktionieren kann, beweisen allerdings die Volksabstimmungen in zahlreichen Staaten. Aufgrund der neueren Entwicklungen in den Informations- und Kommunikationstechnologien (Stichwort: Internet) werden die direktdemokratischen Prozesse ausserdem zunehmend erleichtert. Ein Beispiel hierfür ist, dass die Unterschriftensammlung für eine Europäische Bürgerinitiative<sup>73</sup> auf elektronischem Weg erfolgen kann. Auch Informationskampagnen und Abstimmungsverfahren lassen sich so gestalten, dass sie auch in grösseren Staaten kein Hindernis darstellen, ausser man assoziiert direkte Demokratie mit einer Bürgerversammlung wie bei den Landsgemeinden. Volksabstimmungen erfolgen aber selbst in der Schweiz selten in einer Landsgemeinde. Es ist also nur eine Frage des politischen Willens, ob ein politisches System rein repräsentative Organe vorsieht oder ein mehr oder weniger breites Repertoire an direktdemokratischen Instrumenten.

Es ist an dieser Stelle allerdings auch hervorzuheben, dass direkte Demokratie in der wissenschaftlichen Literatur in der Regel nicht als höchste Stufe der Demokratie aufgefasst wird, sondern als eine der möglichen Varianten der Ausformung von Demokratie. Es gibt zahlreiche Versuche, die Staaten der Welt hinsichtlich ihres demokratischen Gehaltes zu vergleichen. Als die bekanntesten können Freedom House, der Polity IV Index und der Democracy Barometer angesehen werden.<sup>74</sup> Bochsler und Kriesi (2013) haben diese Demokratiemessungen zu verschiedenen Varianten der Demokratie in Beziehung gesetzt, welche in fünf Dimensionen unterschieden werden: Mehrheits- vs. Konsensdemokratien; föderale vs. zentrale Modelle; liberale vs. illiberale Systeme; direkte vs. repräsentative Demokratien; inklusive vs. exklusive Partizipationsrechte. Es zeigt sich, dass die Demokratiequalität insbesondere

---

72 Bühlmann und Kriesi 2013, S. 62.

73 Zur Europäischen Bürgerinitiative (European Citizens' Initiative, ECI) in der Entstehungsphase siehe Kaufmann 2012. Weblink zur betreffenden EU-Website: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=de>.

74 Bochsler und Kriesi 2013, S. 94.

mit der Dimension von liberalen bzw. illiberalen Systemen korreliert. Die direkte Demokratie spielt bei den Demokratiemessungen keine herausragende Rolle und auch in den Dimensionen von Bochsler und Kriesi ist dies nur eine Dimension unter anderen, wobei nicht zwingend stärker direktdemokratisch ausgestaltete Systeme den stärker repräsentativ ausgestalteten Systemen hinsichtlich des Demokratiegehaltes überlegen sind. Decker (2014) beispielsweise sieht in Deutschland auf Bundesebene zahlreiche Konflikte mit dem System der Repräsentativdemokratie («dysfunktionale Rückwirkungen auf das parlamentarische System») und erachtet nur wenige Instrumente – die konsultative Volksbefragung, das von oben initiierte Referendum und das obligatorische Verfassungsreferendum – im bundesdeutschen Kontext als zielführend.<sup>75</sup>

Die umfassendste Datensammlung zur direkten Demokratie betreut das Zentrum für Demokratie in Aarau. Dort werden Daten zu allen Volksabstimmungen weltweit möglichst vollzählig erfasst, jedenfalls die nationale Ebene betreffend. Der Typus der Volksabstimmungen – Volksinitiative, Behördenvorlage, obligatorisches Referendum etc. – wird differenziert ausgewiesen, allerdings so, dass nicht weniger als 74 Typen daraus resultieren. Für den Zeitraum von 1945 bis 2013 sind insgesamt 2250 Volksabstimmungen registriert.<sup>76</sup> In Tabelle 4 werden die ausgewiesenen Typen in grösseren Kategorien zusammengefasst. Die linke Spalte bezeichnet Abstimmungen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit nach unserer Definition als direktdemokratische Typen bezeichnet werden können, nämlich verschiedene Formen von Initiativen (insgesamt 310) und fakultativen Referenden (268) sowie 792 obligatorische Referenden und 2 *Recalls* (Abberufungen). Im Total ergibt dies 1372 Abstimmungsvorlagen. In der rechten Spalte sind Abstimmungen aufgeführt, denen nicht unbedingt ein direktdemokratischer Gehalt attestiert werden kann: 766 Behördenreferenden und Plebiszite sowie 38 Gegenvorschläge der Behörden. Zur Gesamtzahl der im c2d-Datensatz enthaltenen Abstim-

---

75 Decker 2014, S. 36.

76 c2d.ch (abgerufen: 18.6.2016). Aufgrund von Nachbearbeitungen kann sich der Datensatz von c2d geringfügig ändern. 2018 wurde der Datensatz auf eine neue Plattform migriert, die eine Aktualisierung der Daten erschwert. Daher werden in den Tabellen 4 und 5 die Daten bis 2013 berücksichtigt, da sie zum Auswertungszeitpunkt vollständig erfasst waren.

Tabelle 4: Volksabstimmungen weltweit zwischen 1945 und 2013 (nach Typus)

Direktdemokratischer Charakter		Nicht direktdemokratischer Charakter	
Bezeichnung bei c2d	N	Bezeichnung bei c2d	N
Citizens' Initiative	310	Governmental Referendum	766
Optional Referendum	268	Counter proposal	38
Mandatory Referendum	792		
Recall	2		
<b>Total</b>	<b>1372</b>	<b>Total</b>	<b>804</b>

Quelle: Zentrum für Demokratie Aarau (c2d.ch) / Eigene Zuordnung und Darstellung.

Tabelle 5: Volksabstimmungen weltweit in verschiedenen Perioden von 1945 bis 2013 (Initiative, fakultatives und obligatorisches Referendum, Recall)

Weltregion	1945–1969	1970–1989	1990–2013	Total
Europa	109	200	469	778
– Ohne CH und LI	16	36	221	273
– CH	84	148	222	454
– LI	9	16	26	51
Nordamerika	0	0	0	0
Zentralamerika	0	2	8	10
Südamerika	10	6	25	41
Karibik	7	9	10	26
Asien	6	26	18	50
Ozeanien inkl. Australien	35	136	202	373
Afrika	14	27	35	76
<b>Total</b>	<b>181</b>	<b>406</b>	<b>767</b>	<b>1354</b>
Mittelwert pro Jahr	7.2	20.3	32.0	19.6

Quelle: Zentrum für Demokratie Aarau (c2d.ch) / Eigene Berechnungen.

mungen (2250) ergibt sich eine Differenz von 74 Abstimmungen, die nicht codiert wurden, also einen unbekanntem Typus aufweisen.

In der Folge betrachten wir nur die Volksabstimmungen mit direkt-demokratischem Charakter. Dabei zeigt sich eine deutliche Zunahme in den drei von uns gebildeten Beobachtungsperioden nach 1945. In den in der Tabelle 5 differenzierten drei Perioden stieg die durchschnittliche Abstimmungshäufigkeit pro Jahr von rund 7 in der ersten auf 20 in der mittleren Periode bis auf 32 Abstimmungen pro Jahr in der Periode von 1990 bis 2013. Mehr als die Hälfte dieser Abstimmungen fand in

Europa statt, ziemlich genau ein Drittel allein in der Schweiz.<sup>77</sup> Mit 50 Abstimmungen sticht aber auch Liechtenstein hervor: 3,7 Prozent aller direktdemokratischen Abstimmungen fanden in Liechtenstein statt.<sup>78</sup> In den meisten Regionen der Erde fristet die Direktdemokratie hingegen ein eher kümmerliches Dasein. Nur Ozeanien/Australien zeigt in Tabelle 5 noch Werte, die mit den europäischen Werten vergleichbar sind.

Allerdings verflüchtigt sich der Eindruck betreffend Ozeanien/Australien, wenn die obligatorischen Volksabstimmungen ausgeklammert werden (Tabelle 6). In Neuseeland und Australien, auf Guam, den Marschall-Inseln, den Nördlichen Marianen, den Cook-Inseln, Palau, Amerikanisch-Samoa und den Föderierten Staaten von Mikronesien fanden zahlreiche obligatorische Abstimmungen statt, meist aufgrund von Verfassungsänderungen. Wenn nur die Initiativen und Referenden, also die tatsächlichen Bottom-up-Instrumente betrachtet werden – sozusagen die Königsklasse der direktdemokratischen Instrumente –, bleibt die direkte Demokratie weitgehend eine europäische Angelegenheit. 641 aller 704 Abstimmungen dieses Typus fanden zwischen 1945 und 2013 in Europa statt, 440 alleine in der Schweiz (62 Prozent), 50 in Liechtenstein. Mit einem Anteil von 7,1 Prozent gehört der Zwergstaat Liechtenstein somit zu den Riesen im Bereich der direkten Demokratie. Bemerkenswert ist auch die Entwicklung in Europa (ohne Schweiz und Liechtenstein): Von vier Abstimmungen in der ersten Periode ist die Zahl auf 218 Abstimmungen in der dritten Periode angestiegen. In den betrachteten drei Perioden hat die Abstimmungshäufigkeit global betrachtet ebenfalls stark zugenommen, von rund 4 pro Jahr in der ersten auf rund 17 pro Jahr in der dritten Periode.

Tabelle 7 führt die 778 Volksabstimmungen in Europa zwischen 1945 und 2013 auf, wiederum zunächst inklusive obligatorischer Abstimmungen und Abberufungen. Spitzenreiter ist die Schweiz mit 454 Abstimmungen, gefolgt von Italien (68) und Liechtenstein (51). Auf

---

77 Eine Zusammenstellung aller eidgenössischen Volksabstimmungen in der Schweiz von 1848 bis 2007 bieten Linder, Bolliger und Rielle (2010).

78 Gemäss IDEA (2008, S. 73) nutzen nur die Schweiz, Liechtenstein, Italien und Uruguay die direktdemokratischen Instrumente häufig. Und weiter: «For their low restriction profiles and long tradition, Liechtenstein and Switzerland are the most famous cases.»

Tabelle 6: Volksabstimmungen weltweit in verschiedenen Perioden von 1945 bis 2013 (nur Initiative und fakultatives Referendum)

Weltregion	1945–1969	1970–1989	1990–2013	Total
Europa	95	172	375	642
– Ohne CH und LI	4	19	128	151
– CH	82	137	221	440
– LI	9	16	26	51
Nordamerika	0	0	0	0
Zentralamerika	0	0	0	0
Südamerika	9	3	7	19
Karibik	0	0	1	1
Asien	0	0	4	4
Ozeanien inkl. Australien	2	6	29	37
Afrika	0	1	0	1
<b>Total</b>	<b>106</b>	<b>182</b>	<b>416</b>	<b>704</b>
Mittelwert pro Jahr	4.2	9.1	17.3	10.2

Quelle: Zentrum für Demokratie Aarau (c2d.ch) / Eigene Berechnungen.

Tabelle 7: Volksabstimmungen in Europa in verschiedenen Perioden von 1945 bis 2013 (Initiative, fakultatives und obligatorisches Referendum, Recall)

Staat	1945–1969	1970–1989	1990–2013	Total
Schweiz	84	148	222	454
Italien		14	54	68
Liechtenstein	9	16	26	51
Aserbaidschan			38	38
Irland	3	9	21	33
San Marino		1	16	17
Dänemark	9	3	4	16
Litauen			16	16
Slowenien			16	16
23 weitere Staaten	4	9	56	69
<b>Total</b>	<b>109</b>	<b>200</b>	<b>469</b>	<b>778</b>

Quelle: Zentrum für Demokratie Aarau (c2d.ch) / Eigene Berechnungen.

Tabelle 8: Volksabstimmungen in Europa in verschiedenen Perioden von 1945 bis 2013 (nur Initiative und fakultatives Referendum)

Staat	1945–1969	1970–1989	1990–2013	Total
Schweiz	82	137	221	440
Italien		14	54	68
Liechtenstein	9	16	26	51
San Marino		1	16	17
Slowenien			16	16
Ungarn		4	7	11
Slowakei			11	11
Litauen			10	10
Lettland			7	7
Dänemark	4			4
Ukraine			4	4
Georgien			1	1
Mazedonien			1	1
Serbien			1	1
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>172</b>	<b>375</b>	<b>642</b>
Mittelwert pro Jahr	3.8	8.6	15.6	9.3

Quelle: Zentrum für Demokratie Aarau (z2d.ch)/ Eigene Berechnungen.

den weiteren Rängen folgen Aserbaidshchan<sup>79</sup> (38), Irland (33), San Marino (17), Dänemark, Litauen und Slowenien (je 16).

Wenn wir wiederum nur die Initiativen und fakultativen Referenden in Europa berücksichtigen (642 zwischen 1945 und 2013), ergibt sich ein leicht verändertes Bild. Die Spitzenpositionen werden weiterhin von der Schweiz (440) und – mit grossem Abstand – von Italien (68) und Liechtenstein (51) eingenommen. Nochmals deutlicher zurück liegen San Marino (17) und Slowenien (16), gefolgt von weiteren neun Staaten mit zwischen einer und elf Volksabstimmungen. Nicht mehr vertreten in der Liste ist aber insbesondere Irland, welches zwar eine starke Tradition der direkten Demokratie kennt, dies aber auf obligatorische Abstimmungen bei Verfassungsänderungen beschränkt. Ebenso entfällt Aser-

<sup>79</sup> Aserbaidshchan wird hier als Brückenstaat zwischen Europa und Asien aufgrund der Mitgliedschaft im Europarat Europa zugeordnet.

baldschan mit der Vielzahl an einzeln gezählten obligatorischen Abstimmungen zur Abänderung von Artikeln der Verfassung.<sup>80</sup>

Während in der ersten Beobachtungsperiode zwischen 1945 und 1969 erst in drei europäischen Staaten Volksabstimmungen aufgrund von Initiativen und Referenden durchgeführt wurden, war dies in der letzten Periode von 1990 bis 2013 in dreizehn Staaten der Fall. Die Zahl der Volksabstimmungen erhöhte sich in diesen Perioden ebenfalls markant – im Mittelwert von knapp vier auf über 15 Abstimmungen pro Jahr. Ausserdem wird ersichtlich, dass Volksabstimmungen insbesondere in osteuropäischen Staaten Aufschwung erhielten, da nach dem Mauerfall 1989 neue Staaten mit neuen Verfassungen entstanden sind, in denen den Volksrechten mehr Gewicht beigemessen wurde. So rangieren in Tabelle 8 Slowenien, Ungarn, die Slowakei, Litauen, Lettland, die Ukraine, Georgien, Mazedonien und Serbien. Andererseits tauchen die meisten westeuropäischen Staaten in der Tabelle nicht auf.

Hintergrund für den Aufschwung der direkten Demokratie weltweit ist unter anderem die zunehmende Bildung der Bürgerinnen und Bürger in allen Gesellschaften, der begleitet ist vom Rückgang autoritärer Einstellungen, von zunehmendem Individualismus, wachsenden Lebensansprüchen und damit auch Ansprüchen auf Selbstbestimmung und Selbstentfaltung. Von dieser Warte aus ist es ein kleiner Schritt, um sich auch der Selbstbestimmung in politischen Fragen anzunähern und solche einzufordern. Das allgemeine Wahlrecht ist eine erste Etappe auf diesem Weg, der Ausbau direktdemokratischer Rechte und regelmäßige Bürgerbefragungen sind weitere Ausbauschritte. Flankiert wird diese Entwicklung von einem Legitimationszwang der Politik in der Demokratie, wobei im Falle einer tatsächlich oder vermeintlich abgehobenen und bürgerfernen *Classe Politique* die Legitimation besonders leidet. Die politischen Eliten suchen daher selbst nach Wegen zur Legitimie-

---

80 Die hohe Zahl an Abstimmungen beruht insbesondere auf dem Instrument der obligatorischen Volksabstimmung bei Verfassungsänderungen. Dabei wurden allein am 18. März 2009 über insgesamt 29 Änderungen von Artikeln der Verfassung abgestimmt, die allerdings jeweils einzeln ausgezählt wurden und somit als 29 Abstimmungen angesehen werden. Über weitere acht Artikel wurde in den als acht Abstimmungen registrierten obligatorischen Referenden vom 24. August 2002 abgestimmt. Ferner kommt noch eine obligatorische Abstimmung im Jahr 1995 hinzu. Die beiden Plebiszite in den Jahren 1991 und 1993 ordnen wir hier ohnehin nicht den direktdemokratischen Rechten zu.

rung ihrer Tätigkeit und ihrer Entscheidungen und stossen dabei zunehmend auf das Mittel der direkten Demokratie als einen der Lösungsansätze.

Diese global festzustellenden Tendenzen werden meist nicht ohne lange Diskussionen und politische Debatten umgesetzt. Festgefahrene, etablierte und vielfach auch langfristig bewährte politische Entscheidungsverfahren, die in den nationalen Verfassungen verbindlich normiert sind, werden meist nicht ohne triftigen Grund oder besonderen Anlassfall geändert. Einfacher ist dies, wenn aus äusserem oder innerem Anlass ohnehin eine neue Verfassung entworfen wird. Dies war in Europa in den vergangenen Jahren gerade in den neu entstehenden Staaten in Zentral- und Osteuropa der Fall, aber ebenso auf gliedstaatlicher Ebene, etwa in den neuen Bundesländern Deutschlands.<sup>81</sup> Meist wurden in den neuen Länderverfassungen Elemente der direkten Demokratie eingeführt. Nach der Erfahrung jahrzehntelanger Fremdbestimmung und selbtherrlicher politischer Eliten fiel die Begründung für die Einführung direktdemokratischer Rechte besonders leicht.<sup>82</sup> Auch in den Vereinigten Staaten von Amerika existieren direktdemokratische Rechte in manchen Bundesstaaten, nicht jedoch auf nationaler Ebene.<sup>83</sup>

Wenn Bürgerinnen und Bürger in unterschiedlichsten Staaten zunehmend in den Entscheidungsprozess direkt involviert werden, kann daraus auch eine Kettenreaktion entstehen. Das Vorbild anderer Staaten weckt in Staaten ohne direkte Bürgerbeteiligung Begehrlichkeiten, sodass auch in etablierten Demokratien zunehmend direktdemokratische Verfahren aktiviert werden oder zivilgesellschaftliche Organisationen entsprechende Forderungen stellen. Selbst auf der Ebene der Europäischen Union hat im Zuge der Beratungen über eine Europäische Verfassung die direkte Demokratie an Stellenwert gewonnen und mit der Europäischen Bürgerinitiative diesbezüglich inzwischen Spuren hinterlassen.

---

81 Zu den Erfahrungen in Zentral- und Osteuropa Auer und Bützer 2001; Ewert 2007. Zur direkten Demokratie in deutschen Bundesländern unter anderem Rehmet et al. 1999; Rehmet 2002; Weixner 2002; Kampwirth 2003.

82 Hierzu Schiller (2012) und diverse Beiträge in Neumann und Renger (Hg.) 2012b und Qvortrup (Hg.) 2014; Neumann (2006) auch mit Blick auf die Verfassungen der neuen Bundesländer Deutschlands.

83 Zur direkten Demokratie in den Vereinigten Staaten Waters 2003; Stelzmüller 1994; Möckli 1994.

Die starke Zunahme von Volksabstimmungen in den europäischen Ländern hat denn auch mit den genannten Gründen zu tun.<sup>84</sup> Bereits die Einführung neuer Verfassungen in den Staaten Zentral- und Osteuropas erfolgte teilweise auf dem Wege von Volksabstimmungen. Weitere Abstimmungswellen haben sich in Europa mehrmals aufgrund europäischer Traktanden ergeben: Abstimmungen über die Maastricht-Verträge, Abstimmungen über den Beitritt zur Europäischen Union, Abstimmungen über die Erweiterung der Europäischen Union, Abstimmungen über eine Europäische Verfassung.<sup>85</sup>

Es wurde deutlich, dass die direkte Demokratie neue Anforderungen an die Politikvermittlung stellt, da die Bestätigung der Entscheidungen von Staatsorganen durch das Volk keineswegs gewährleistet ist. Der Einbezug des Volkes hatte beispielsweise nach zwei negativen Plebisziten in Frankreich und den Niederlanden den 2004 unterzeichneten Vertrag über eine Europäische Verfassung vereitelt und machte einen neuen Anlauf mit einer geänderten Vorlage notwendig. 2007 wurde schliesslich der modifizierte Vertrag von Lissabon beschlossen, welcher am 1. Dezember 2009 in Kraft trat.

David Altman (2015) hat es unternommen, für die Periode von 1900 bis 2014 für 200 Staaten dieser Welt das Potenzial der direkten Demokratie zu messen (*Direct Democracy Practice Potential, DDPP*). In seine Bewertung flossen die folgenden zwei Parameter ein: 1) wie leicht ein direktdemokratisches Verfahren durchgeführt werden kann und was für eine erfolgreiche Abstimmung benötigt wird; 2) welche Wirkung Volksentscheidungen nach sich ziehen. Wie leicht ein Verfahren durchgeführt werden kann, mass er am Vorhandensein direktdemokratischer Instrumentarien, an der Zahl erforderlicher Unterschriften und den zeitlichen Beschränkungen. Die Hürden beim Abstimmungsvorgang untersuchte er anhand von Teilnahme- und Zustimmungsquoren, qualifizierten Mehrheiten (*supermajority*) und Standesmehrheiten (*district majority*). Die Wirksamkeit von Volksabstimmungen bestimmte er anhand der Frage, ob Abstimmungen verbindlich sind oder rein konsultativen Charakter haben, sowie anhand der Häufigkeit, mit welcher Abstimmungen in der Vergangenheit erfolgreich durchgeführt worden sind.

---

84 IRI Europe 2007, S. 238ff.

85 Siehe Hug und Schulz 2007; Kaufmann 2014; Mendez et al. 2014.

Die DDPP-Rangliste der 200 inkludierten Staaten widerspiegelt weitgehend die bekannte Ordnung, wenngleich mit kleinen Modifikationen.<sup>86</sup> Auf einer Skala von 0 bis 1 nimmt Slowenien mit 0.696 die Spitzenposition ein. Es folgen danach die Schweiz (0.636), Liechtenstein (0.530), Uruguay (0.511), Venezuela (0.458), San Marino (0.454), Neuseeland (0.425), weiters Algerien, Burkina Faso, Tschad und Ägypten (alle 0.414) sowie Palau (0.409). Italien liegt mit 0.366 knapp unter dem Wert von 0.400.

Das DDPP-Bewertungsschema hat allerdings Schwächen, da in das Schema nicht nur Volksinitiativen und Referenden einfließen, sondern auch obligatorische Volksabstimmungen sowie Plebiszite. Der Mittelwert allein von Initiativen und Referenden ergibt daher aus demokratietheoretischer Perspektive ein adäquateres Bild der direktdemokratischen Qualität eines politischen Systems. Diesen Mittelwert hat Altman ebenfalls erhoben (*Citizen-Initiated Component, CIC*). Hier sieht die Rangfolge etwas anders aus. Es führt die Schweiz (0.834), gefolgt von Liechtenstein (0.711), Slowenien (0.682), Uruguay (0.678), Palau (0.451), San Marino (0.408) und Italien (0.403). Als weitere Staaten, bereits mit Werten unter 0.400, folgen die Ukraine, Lettland, Neuseeland, die Slowakei und Mazedonien.

---

86 Altman 2015, S. 24–28.

## 1.7

# Forschung zur direkten Demokratie in Liechtenstein

Das politische System Liechtensteins weist eine äusserst komplexe Struktur auf. Als Erbmonarchie auf parlamentarischer und demokratischer Grundlage (Art. 2 LV) vereinigt es in sich sowohl monarchische wie auch demokratische Aspekte. Auf der Seite der Demokratie stehen ein parlamentarisches Repräsentativsystem und gut ausgebaute direktdemokratische Rechte nebeneinander. Liechtenstein rangiert wie gesehen im Ranking der direkten Demokratie im internationalen Vergleich weit oben. Bekannt ist aber Liechtenstein weniger wegen seiner direktdemokratischen Tradition, sondern wegen seiner noch weiter zurück reichenden monarchischen Tradition, welche sich bis in die Gegenwart gehalten hat.

Während es zahlreiche Studien gibt, die sich mit der dualistischen Staatsform Liechtensteins auseinandersetzen und dabei insbesondere die Kompetenzen und Funktionen der Staatsorgane<sup>87</sup> im Auge haben – Landesfürst, Regierung, Landtag, Gerichte –, haben die direkten Volksrechte in der Vergangenheit das Interesse der Forschergemeinschaft weit weniger stark geweckt. Generell ist zu sagen, dass die politikwissenschaftliche Forschung zu Liechtenstein erst mit der Gründung des Liechtenstein-Instituts 1986 in Ansätzen systematisch betrieben wird<sup>88</sup> und damit im Vergleich zur Schweiz, wo die Direktdemokratieforschung vor 1970 ebenfalls kaum vorhanden war<sup>89</sup>, deutliche Verspätung aufweist.

---

87 Wille (2015) ist hierzu die aktuellste Publikation.

88 Eine Übersicht zur Forschung am Liechtenstein-Institut bietet der Sammelband aus Anlass des 25-jährigen Bestehens (Liechtenstein-Institut [Hg.] 2011) sowie aktuell [www.liechtenstein-institut.li](http://www.liechtenstein-institut.li).

89 Milic et al. (2014, S. 22–32) verweisen im Kapitel «Eine kurze Geschichte der Abstimmungsforschung in der Schweiz» auf diesbezügliche Feststellungen von Neidhart (1970) und Gilg und Gruner (1968): «Von Abstimmungsforschung als politikwissenschaftlicher Disziplin lässt sich in der Schweiz daher erst ab den 1970er-Jahren sprechen», resümieren sie (S. 23).

In Ratons Liechtenstein-Darstellung von 1969 werden die direktdemokratischen Rechte im Abschnitt über die Gewaltenteilung lediglich auf einer Seite gestreift. Fazit: Das Volk interessiere sich nur und werde nur befragt, wenn es um wichtige Fragen gehe – was so faktisch nicht zutrifft.<sup>90</sup> Der Landtag werde auf diese Weise überwacht. In den Dokumentationen der Pressestelle der Regierung von 1971 und 1982 werden dem Landtag, den Parteien und der Rechtspflege unter etwa 50 weiteren Stichworten je separate Kapitel gewidmet. Die direkten Volksrechte werden jedoch nur im Kapitel über den Verfassungs- und Verwaltungsaufbau erwähnt. Dies gilt allerdings auch für den Landesfürsten und die Regierung.<sup>91</sup> In einem 1994 erschienenen Buch über die liechtensteinische Verfassung von 1921, welches Beiträge einer Ringvorlesung am Liechtenstein-Institut enthält, wurden verschiedene Aspekte der Verfassung beleuchtet, wobei gemäss Herausgeber der organisatorische Teil der Verfassung im Vordergrund stand.<sup>92</sup> Die Rolle der direkten Demokratie wurde in einzelnen Beiträgen angeführt, etwa im Beitrag über Verfassungs- und Gesetzgebung. Ein eigenständiger Beitrag fehlt allerdings. Bemerkenswert ist auch, dass im liechtensteinischen Staatskundelehrmittel «Fürst und Volk» aus dem Jahr 1993 im Kapitel über die Rechte und Pflichten der Landesangehörigen auf die Grundrechte eingegangen wird – welche notabene grossteils auch für Nichtlandesangehörige gelten –, die direktdemokratischen Rechte aber weitgehend unerwähnt bleiben.<sup>93</sup> Diese werden unter der Überschrift «Politische Volksrechte – Initiative und Referendum» auf lediglich vier Seiten im rund 30-seitigen Kapitel über den Landtag ausgeführt.

Weitgehend dokumentarisch präsentieren sich in Bezug auf die direkte Demokratie die beiden Jubiläumsbände zu 125 Jahre und 150 Jahre Landtag. Im ersten Band werden die einzelnen Volksabstimmun-

---

90 Raton 1969, S. 134. Es gibt zahllose wichtige Landtagsbeschlüsse, die nie einer Volksabstimmung zugeführt werden. Andererseits gibt es zahlreiche Volksabstimmungen über Sachverhalte, die nicht als besonders bedeutend einzustufen sind, häufig aufgrund von Referenden. Ob ein Sachverhalt als bedeutend eingestuft wird oder nicht, wird allerdings subjektiv sehr unterschiedlich eingeschätzt. Die schwankende Höhe der Stimmbeteiligung gibt einen Hinweis darauf, ob eine Vorlage als wichtig oder weniger wichtig erachtet wird.

91 Presse- und Informationsstelle 1971; Presse- und Informationsamt 1982.

92 Batliner (Hg.) 1994, S. 9.

93 Schulamt (Hg.) 1993.

gen zwischen 1919 und 1987 kurz beschrieben und die amtlichen Resultate dargestellt.<sup>94</sup> Im gleichen Stil werden im zweiten Band die Volksabstimmungen zwischen 1988 und 2012 aufgelistet.<sup>95</sup>

Bis zu Beatties Überblicksdarstellung über Liechtensteins Geschichte und Gegenwart von 2005 hat sich ein moderater Einstellungswandel vollzogen. Beattie widmet der direkten Demokratie im mehr als 400 Seiten starken Werk immerhin ein eigenes Kapitel mit einem allerdings bescheidenen Umfang von sechs Seiten. An diesem Umfang hat auch die englischsprachige Neuauflage von 2012 nichts geändert und auch inhaltlich sind die Kapitel in den beiden Ausgaben weitgehend identisch.<sup>96</sup> Beattie beschränkt sich mehrheitlich auf die Aufzählung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen und stellt abschliessend fest, dass Volksabstimmungen nicht sehr häufig vorkommen. Seine Bilanz: «Die direkte Demokratie fördert das Gefühl für Mitwirkung und Verantwortung. Wie sie in Liechtenstein und der Schweiz praktiziert wird, ist sie weit entfernt von einem primitiven Plebiszit oder einer Brutstätte für Demagogie, wie ausländische Kritiker der direkten Demokratie manchmal behaupten.»<sup>97</sup>

Im Buch «Das Fürstentum Liechtenstein», erschienen aus Anlass der 200-jährigen Souveränität Liechtensteins im Jahr 2006, ist im Kapitel über das Staatswesen neben den beiden Beiträgen über die Monarchie und die Gemeinden ein zehnteitiger Beitrag vom Autor dieser Studie der Demokratie gewidmet, in welchem die direktdemokratischen Verfahren nunmehr einen hohen Stellenwert einnehmen.<sup>98</sup> Die Kürze des Beitrags erlaubte allerdings keine eingehende Analyse der direkten Demokratie. Spezifische wissenschaftliche Arbeiten zur direkten Demokratie in Liechtenstein lagen bis Anfang der 1990er-Jahre nicht vor. Mit einer kurzen Abhandlung zu einem Vergleich der direkten Demokratie in Liechtenstein und der Schweiz eröffnete Ritter (1990) eine intensivere Beschäftigung mit dem Thema. Es handelt sich dabei um eine kurze Ab-

---

94 Vogt 1987, S. 233–254.

95 Landtag 2012, S. 143–165.

96 Beattie 2005, S. 271–277 (2004 in englischer Sprache veröffentlicht); 2012, S. 270–274.

97 Beattie 2005, S. 276.

98 Organisationskomitee «200 Jahre Souveränität 1806–2006» (Hg.) 2006. Beitrag Marxer 2006, S. 44–53.

handlung, die ausserdem durch die Rechtsentwicklung teilweise überholt ist. In Waschkuhns Monografie über das politische System Liechtensteins (1994) ist dem Sachverhalt «Initiative und Referendum» ein eigenes Kapitel gewidmet. Interessanterweise folgt es allerdings erst nach den Kapiteln über den Landesfürsten, das Parlament, Regierung und Verwaltung, Justiz, Parteien, Verbände und Wahlen. Diesem Umstand kann wohl entnommen werden, dass die direkte Demokratie unterhalb des Stellenwertes der Repräsentativorgane und der Intermediäre angesiedelt wird. In anderen, meist rechtswissenschaftlich ausgerichteten Abhandlungen waren die direktdemokratischen Rechte ebenfalls nur ein Teilaspekt.<sup>99</sup>

Die rechtswissenschaftliche Dissertationsschrift von Martin Batliner (1993), der sich ausdrücklich mit den politischen Volksrechten in Liechtenstein befasste, stellt ein Standardwerk dar. Thema waren aber die Volksrechte insgesamt. Im achten bis zehnten Kapitel widmet er sich dabei der Einberufung und Abberufung des Landtages sowie der Initiative und dem Referendum. Der Fokus ist auf die rechtliche Ausgestaltung der Instrumente gerichtet, weniger auf ihre strukturelle und funktionelle Einbettung in das politische System und die praktische Anwendung. Zudem sind seit Fertigstellung der Studie bereits rund 25 Jahre vergangen, in denen wesentliche Änderungen – hauptsächlich, aber nicht nur infolge der Verfassungsabstimmung von 2003 – in den direktdemokratischen Rechten vorgenommen wurden.

Auch in der Monografie von Wille (2015) über die obersten Staatsorgane in Liechtenstein stehen die direkten Volksrechte nicht im Zentrum. Auf rund 70 Seiten werden diese Rechte im Kapitel über das Volk bzw. das Stimmvolk abgehandelt, wobei aber auch das Wahlrecht inkludiert ist sowie das Verhältnis zwischen den Kompetenzen des Volkes und des Fürsten beleuchtet wird.<sup>100</sup>

Mit den Auseinandersetzungen über eine Verfassungsrevision seit etwa Mitte der 1990er-Jahre gewann das Thema der direkten und indirekten Volksrechte, insbesondere auch im Verhältnis zu den Rechten des Fürsten, zunehmend an Bedeutung. Die Volksinitiative des Fürstenhauses zur Verfassungsrevision und die mehrheitliche Zustimmung durch

---

<sup>99</sup> Siehe Wille 1999, 2005; Höfling 1994.

<sup>100</sup> Wille 2015, S. 387–448.

das Stimmvolk in der Volksabstimmung von 2003 löste eine Welle von Gutachten und Studien aus, die teilweise auch die direkte Demokratie zum Gegenstand hatten. Dabei ging es einerseits um die betreffende Volksabstimmung an sich, die am eingehendsten in Studien von Marcinkowski, teilweise in Zusammenarbeit mit dem Autor dieser Studie, erfolgten.<sup>101</sup> Im Fokus stand mit kommunikationswissenschaftlichem Zugang der Prozess der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung bei der Verfassungsabstimmung. Andererseits wurden die in der Initiative des Fürstenhauses vorgeschlagenen Verfassungsänderungen, die zu einem Grossteil auch Volksrechte betrafen, in zahlreichen Gutachten und Studien kontrovers beurteilt.<sup>102</sup>

Im von Kley und Vallender 2012 herausgegebenen Sammelband über die Grundrechtspraxis in Liechtenstein behandelt der Beitrag von Ehrenzeller und Brägger die politischen Rechte sowie darin enthalten auch die direktdemokratischen Rechte, die in drei Abschnitten über die Ausübung der politischen Rechte, über hauptsächliche und über besondere Mitwirkungsrechte beleuchtet werden.<sup>103</sup> Zu den hauptsächlichen Mitwirkungsrechten werden die Teilnahme an Wahlen, die Volksinitiativen und die Referenden gezählt, zu den besonderen Mitwirkungsrechten die Einberufung und Auflösung des Landtags, die Mitwirkung bei den Richterwahlen, der Misstrauensantrag gegen den Landesfürsten sowie die Initiative auf Abschaffung der Monarchie.

Auch Beck (2013) geht in seiner rechtswissenschaftlichen Dissertation über den liechtensteinischen Landtag in einem rund 20-seitigen Kapitel in gebotener Kürze auf die direktdemokratischen Elemente in der liechtensteinischen Verfassung ein. Unter den Instrumenten reiht er auf: Verfassungs- und Gesetzesinitiativen; fakultatives Referendum zu Gesetzen, Finanzbeschlüssen und Staatsverträgen; Einberufungs- und Abberufungsrecht; Misstrauensantrag und Abschaffung der Monarchie; Richterernennung. Er resümiert, dass die direktdemokratischen Rechte schon allein durch ihre Existenz «zu einer Verstärkung der politischen

---

101 Marcinkowski 2004; Marcinkowski und Marxer 2010, 2011.

102 Gutachten von Frowein 2000; Breitenmoser 2000; Rhinow 2000; Funk 2001; Winkler 2001, 2002; Matscher 2001. Ferner die Stellungnahme von Batliner 2001; Batliner et al. 2002. Im Nachgang zur Abstimmung ausserdem Publikationen von Winkler 2003; Arevalo Menchaca 2006.

103 Kley und Vallender (Hg.) 2012; Ehrenzeller und Brägger 2012, S. 648–670.

Wirkung der stimmberechtigten Landesbürger» führen sowie zu einer «informalen Kontrolle von Landtag und Regierung durch das Volk». <sup>104</sup> Speziell aus rechtswissenschaftlicher Perspektive hat sich Geisselmann (2017) mit einem Vergleich der direkten Demokratie in der liechtensteinischen und der österreichischen Verfassung befasst.

Eine regelmässige Beschäftigung mit dem Thema der direkten Demokratie aus politikwissenschaftlicher Perspektive erfolgte in den vergangenen rund 15 Jahren durch den Autor der hier vorliegenden Studie selbst, teilweise in Ko-Autorenschaft mit anderen. Zahlreiche Überblicksbeiträge über die direkte Demokratie in Liechtenstein entstanden im Kontext von einschlägigen Konferenzen, Präsentationen und Sammelbänden. <sup>105</sup> Bei anderen Beiträgen wurden thematische Schwerpunkte gesetzt, beispielsweise zum Minderheitenschutz oder zur direkten Demokratie auf lokaler Ebene. <sup>106</sup> Ferner konnten in der Vergangenheit bereits mehrfach repräsentative Meinungsumfragen im Kontext von Volksabstimmungen durchgeführt werden, sodass entsprechende Analysen zu Einzelabstimmungen vorliegen. <sup>107</sup>

Auch die Arbeiten am Verfassungskommentar am Liechtenstein-Institut unter der Leitung von Peter Bussjäger und Patricia Schiess Rütimann liefern einen jeweils aktuellen Zugang zu Informationen über Verfassungsartikel, unter anderem jene, die sich auf die direkte Demokratie beziehen. <sup>108</sup>

Abschliessend kann zur Direktdemokratieforschung am Liechtenstein-Institut noch erwähnt werden, dass sie international Anschluss gefunden hat. Das Liechtenstein-Institut ist mit seiner Forschung und den Forschenden in ein breites internationales Netzwerk integriert. <sup>109</sup> In

---

104 Beck 2013, S. 96.

105 Marxer 2009, 2012a, 2012b; Marxer und Pällinger 2006, 2007, 2009a.

106 Marxer 2012d; Marxer und Pällinger 2011.

107 Marxer 2011a, 2011b, 2012f, 2014a, 2016. Zu erwähnen ist auch die Studie zum Einfluss der Verfassungsabstimmung von 2003 auf die Landtagswahlen von 2005 (Marxer 2005) sowie die Analyse zu den Verfassungsabstimmungen 2003 von Marcinkowski und Marxer 2010, 2011.

108 Der Verfassungskommentar ist unter [www.verfassung.li](http://www.verfassung.li) abrufbar.

109 Gemeinsam mit Theo Schiller, Bruno Kaufmann und Zoltán Tibor Pällinger organisiert der Autor dieser Studie regelmässig internationale Konferenzen zur direkten Demokratie, bisher in BERN, Marburg und Budapest. Die Tagungsbeiträge sind dokumentiert bei Pällinger et al. (Hg.) 2007, Schiller (Hg.) 2011, Marxer (Hg.)

Liechtenstein selbst ist die Direktdemokratieforschung insbesondere mit verschiedenen Abstimmungsanalysen in Erscheinung getreten. Ferner zeigt sich der Stellenwert der Forschung am Liechtenstein-Institut auch daran, dass an einer 2013 von der liechtensteinischen Regierung mitorganisierten Demokratiekonferenz Forscher des Liechtenstein-Instituts massgeblich beteiligt waren.<sup>110</sup>

Für Liechtenstein scheint aus finanzieller und forschungsökonomischer Sicht auf Dauer weder eine Untersuchungsintensität wie im Falle der Verfassungsabstimmung noch eine Umfrageroutine wie bei den schweizerischen VOX-Analysen<sup>111</sup> mit der dort üblichen Fragebogenlänge realisierbar. Hingegen wäre es wünschenswert, zu möglichst allen, wenigstens aber zu den bedeutendsten Volksabstimmungen systemati-

---

2012c. Hinzu kommen Workshops und Konferenzen etwa des European Consortium for Political Research (ECPR) mit den gesammelten Beiträgen bei Setälä und Schiller (Hg.) 2009 und 2012 (Marxer und Pällinger 2009; Marxer 2012b), Beiträge im Kontext einer Konferenz des Deutschen Instituts für Sachmittelbare Demokratie (Marxer 2012a) sowie der Akademie für politische Bildung in Tutzing (Marxer 2014c). Ausserdem besteht eine Zusammenarbeit mit dem Initiative and Referendum Institute Europe und dem Zentrum für Demokratie in Aarau.

110 Die Demokratiekonferenz vom 10./11. Oktober 2013 in Vaduz wurde gemeinsam vom Fürstentum Liechtenstein, dem Kanton Aargau und dem Institut für Staatsorganisation und Verwaltungsreform des Bundeskanzleramtes Österreich in Zusammenarbeit mit dem Liechtenstein-Institut und dem Zentrum für Demokratie Aarau organisiert. Sie stand unter dem Titel «Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie in Liechtenstein, Österreich und der Schweiz». Unter den Referenten und Workshopleitern stammten aus dem Kreis des Liechtenstein-Instituts Peter Bussjäger, Christian Frommelt, Wilfried Marxer und Sebastian Wolf. Die Konferenzbeiträge sind bei Balthasar et al. (Hg.) 2014 dokumentiert, darunter auch die Beiträge von Marxer (2014b), Bussjäger (2014a) und Wolf (2014).

111 GfS-Forschungsinstitut (1977ff.). Die VOX-Umfragen sind ein Gemeinschaftsprojekt der Universitäten Bern, Genf und Zürich und werden vom Forschungsinstitut gfs.bern durchgeführt. Siehe auch Longchamp 2014. Siehe dazu die Technischen Berichte, beispielsweise zur VOX-Analyse Nr. 82 (gfs.bern 2004). Neben den Abstimmungsfragen und verschiedenen sozioökonomischen und soziodemografischen Informationen werden in den VOX-Analysen auch Indikatoren zu den Orientierungen (links-rechts, Werthaltungen, Institutionenvertrauen, Parteiidentifikation, Wahrnehmung der Konjunkturentwicklung), den Involvierungen (politisches Interesse, Grad der Parteibindung, Mitgliedschaften, Meinungsführung), zum Beteiligungsverhalten (generelle Beteiligungsabsichten bei Volksabstimmungen, generelle Entscheidungsschwierigkeiten bei Volksabstimmungen) und zur Meinungsbildung erhoben (Teilnahme an Volksabstimmungen, Mediennutzung durch die Teilnehmenden, Zeitpunkt der Entscheidung, Form der Stimmabgabe, Sachentscheidung).

sche Untersuchungen durchzuführen, etwa Medien- und Kommunikationsanalysen sowie repräsentative Nachabstimmungsumfragen. So würden die Intensität der Abstimmungskommunikation und deren Richtung erfasst, die Haltung unter anderem von Staatsorganen, Parteien, Verbänden und deren Abstimmungsparolen sowie die Abstimmungsmotive der Stimmberechtigten.

Dennoch konnten bei den Volksabstimmungen der vergangenen Jahre Umfragen realisiert werden und es ist zu hoffen, dass mit den Möglichkeiten von Onlinebefragungen diese Reihe fortgesetzt werden kann.

## 1.8 Ziele der Studie und Methodik

In der vorliegenden Arbeit wird erstmals der direkten Demokratie in Liechtenstein eine umfassende Monografie gewidmet. Diese baut auf früheren Arbeiten des Autors sowie auf Arbeiten anderer Autoren auf, bei denen die direkte Demokratie nur einer der beleuchteten Aspekte war. In der Monografie können die Instrumente und Verfahren wesentlich umfassender beschrieben werden, als dies in kurzen Aufsätzen möglich ist.

Nach dem einführenden Kapitel wird im nun folgenden Kapitel zunächst die Entwicklung der direktdemokratischen Rechte in Liechtenstein dargestellt und es werden die einzelnen direktdemokratischen Instrumente in Kapitel 3 detailliert beschrieben. In Kapitel 4 werden die Verfahren und Regelungen bei Volksabstimmungen dargestellt.

Nach einem kurzen Exkurs zur direkten Demokratie auf Gemeindeebene in Kapitel 5 wird in Kapitel 6 auf die Praxis der direkten Demokratie in Liechtenstein eingegangen. Es geht dabei um die Abstimmungs-themen, das Abstimmungsverhalten und die Abstimmungsergebnisse, die Rolle der Parteien, die öffentliche Kommunikation im Kontext von Volksabstimmungen sowie um Determinanten des Abstimmungserfolges. Dabei wird vielfach liechtensteinisches Forschungsneuland betreten.

Kapitel 7 fasst die wichtigsten Erkenntnisse zusammen. Im Anhang finden sich ergänzende Informationen: ein Glossar, eine Liste aller landesweiten Volksabstimmungen zwischen 1919 und 2017, eine Liste aller Petitionen in diesem Zeitraum sowie eine Übersicht über die direktdemokratischen Instrumente in Liechtenstein.

Ziel ist also eine umfassende Darstellung der Entwicklung der direktdemokratischen Instrumente in Liechtenstein und die Beschreibung der Anwendung der Instrumente hinsichtlich der Akteure, Themen, Erfolge und Misserfolge und der direkten und indirekten Wirkungen.

Das Untersuchungsdesign ist breit angelegt. Es umfasst die Darstellung der historischen Entwicklung der direkten Demokratie in Liechtenstein im 20. Jahrhundert bis in die Gegenwart, die Charakterisierung der einzelnen direktdemokratischen Instrumente einschliesslich damit zusammenhängender rechtlicher Fragen bis hin zur Analyse aller landesweiten Volksabstimmungen von 1919 bis 2017. Dies bedingt einen Methodenmix in der Bearbeitung des Gegenstandes.

Im historisch-deskriptiven Teil geben zunächst die Gesetzes- und Verfassungstexte einschliesslich aller Abänderungen die Struktur vor, anhand derer die Entwicklungsschritte der direktdemokratischen Rechte nachgezeichnet werden. Weitere in diesem Kontext zu analysierende Dokumente sind Landtagsprotokolle, Berichte und Anträge sowie Stellungnahmen der Regierung, fallweise auch Urteile und Gutachten von zuständigen Gerichten, also des Verwaltungsgerichtshofs (VGH) – vormals Verwaltungsbeschwerdeinstanz (VBI) – und des Staatsgerichtshofes (StGH).

Zur adäquaten Einordnung der direkten Demokratie in das politische System Liechtensteins werden neben den erwähnten Dokumenten auch wissenschaftliche Arbeiten, insbesondere solche mit Bezug zur liechtensteinischen Rechtslage, herangezogen. Hinsichtlich einer generellen Beurteilung der Rolle der direkten Demokratie in politischen Systemen, der Charakterisierung direktdemokratischer Rechte, deren möglicher Intentionen und Wirkungen kann auch auf die internationale Forschungsliteratur einschliesslich der Arbeit von internationalen Organisationen wie dem Europarat oder spezialisierten Institutionen wie International IDEA oder IRI Bezug genommen werden.<sup>112</sup>

Für die empirischen Analysen der direkten Demokratie stehen zunächst die Daten der amtlichen Statistik zur Verfügung. Die Statistik geht allerdings über eine Kurzbezeichnung der Abstimmung, das Abstimmungsdatum und einige Aggregatdaten (Stimmbeteiligung, Ja- und Nein-Anteil und einige weitere Angaben) nicht hinaus. Detailliertere Angaben mit einer Kurzbeschreibung der Abstimmungen finden sich in den beiden Büchern zu den Jubiläen 125 und 150 Jahre Land-

---

112 International IDEA = Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm/Schweden ([www.idea.int](http://www.idea.int)). IRI = Initiative & Referendum Institute Europe ([www.iri-europe.org](http://www.iri-europe.org)).

tag.<sup>113</sup> Weitgehend aus diesen übernommen sind die Angaben des Demokratiezentrum in Aarau, welches die Reihe laufend in ähnlichem Stil weiterführt.<sup>114</sup> Im Rahmen dieser Studie wurden allerdings an verschiedenen Stellen Mängel und Lücken festgestellt, teilweise auch Zahlen-differenzen.

Um die Zahlen zu überprüfen und Lücken zu schliessen, wurden zusätzlich verfügbare Archivakten zu den bisherigen Volksabstimmungen im Liechtensteinischen Landesarchiv ausgehoben und gesichtet. Es handelt sich dabei um rund 300 Akten oder Aktenbündel. Dies war insbesondere bei den frühen Volksabstimmungen notwendig, da sie durch Medienberichte und andere Quellen nur schwach dokumentiert sind. Im günstigsten Fall gaben die Akten Aufschluss über die Hintergründe der Abstimmung, die Debatten im Landtag und in der Öffentlichkeit. Teilweise waren auch Flugblätter und Aktionen dokumentiert, ferner Informationen über den Abstimmungsvorgang einschliesslich der offiziellen Abstimmungsinformation oder Botschaft sowie das detaillierte Resultat. Im Unterschied zu den bisherigen Darstellungen wurden auch Verfahren mit direktdemokratischer Stossrichtung in die Untersuchung einbezogen, die nicht zum Abschluss gelangten, das heisst nicht in eine Volksabstimmung mündeten.

Für die Volksabstimmungen seit 2002 liefert die Abstimmungs-website der Regierung Informationen.<sup>115</sup> Dort werden die Abstimmungsergebnisse insgesamt sowie getrennt nach Wahlkreisen und nach Gemeinden ausgewiesen, einschliesslich der jeweiligen Stimmbeteiligung. Ebenso werden dort in elektronischer Form die Informationsbroschüren der Regierung, die Stimmzettel, teilweise auch die Zahl der eingereichten Unterschriften verfügbar gemacht.

Betreffend die Abstimmungsergebnisse sind letztlich die amtlichen Kundmachungen entscheidend, da sowohl in Zeitungsmeldungen nach dem Abstimmungstag wie auch in existierenden Datensammlungen Fehler auftreten können. Dies gilt leider auch für die amtlichen Kundmachungen in den Landeszeitungen. Bei früheren Abstimmungen ist nicht

---

113 Vogt 1987; Landtag 2012.

114 Siehe Fn. 18.

115 Die Website ([www.abstimmung.li](http://www.abstimmung.li)) wird von der Regierungsstelle «Information und Kommunikation der Regierung» betreut.

immer ganz fehlerfrei kundgemacht worden, sodass teilweise auch Zahlen existieren, die aufgrund falscher Additionen oder anderer Fehler zustande kamen. Neben den amtlichen Kundmachungen und Medien Darstellungen wurden im Zuge dieser Arbeit auch die Berichte der Regierung an den Landtag über die Resultate der Volksabstimmungen bei der Zahlenüberprüfung konsultiert. Die in dieser Monografie rekonstruierten Zahlen korrigieren die wenigen marginalen Abweichungen, sodass mit den plausibelsten Zahlen gearbeitet wird.

Ferner wurden die Zeitungsberichte zu allen Volksabstimmungen gesichtet und teilweise systematisch ausgewertet, um zusätzliche Informationen zu den Vorlagen, der Intensität der politischen Auseinandersetzung, der Dauer der Abstimmungskampagne, der Haltung von Parteien, Vereinen und Verbänden und anderen in Erfahrung zu bringen. Fallweise wurde die Medienanalyse noch auf weitere Publikationsorgane ausgeweitet. Teilweise konnten die Inhaltsanalysen der Zeitungen Lücken, die nach der Sichtung und Auswertung der Archivakten noch vorhanden waren, füllen. Jedenfalls aber ergibt die Inhaltsanalyse der Zeitungen ein Bild von der öffentlichen Kommunikation im Umfeld von Volksabstimmungen.

Individualdaten zu Volksabstimmungen auf der Basis von repräsentativen Meinungsumfragen – etwa analog zu den VOX-Umfragen in der Schweiz – gibt es in Liechtenstein kaum. Die seit 1977 durchgeführten VOX-Umfragen könnten allerdings als Vorbild für Liechtenstein dienen.

Erste Schritte sind im Zuge der Fokussierung des Liechtenstein-Instituts auf die direkte Demokratie unternommen worden. Am intensivsten erforscht ist die Verfassungsabstimmung vom März 2003, welche mittels Panel-Umfragen im Vorfeld sowie aufgrund einer Nachabstimmungsumfrage gut belegt ist.<sup>116</sup> Ebenfalls mit Nachabstimmungsumfragen erfasst sind einige Volksabstimmungen zwischen September 2011 und Ende 2017 (Ende der Beobachtungsperiode dieser Monografie; letzte Abstimmung am 18. September 2016). Dabei handelt es sich um die Volksabstimmungen zum Initiativbegehren «Hilfe statt Strafe» (Schwangerschaftsabbruch, 18. September 2011)<sup>117</sup>, zum Referendum

---

116 Analysen in Marcinkowski und Marxer 2010, 2011.

117 Marxer 2011b.

gegen den Neubau eines Landesspitals (30. Oktober 2011)<sup>118</sup>, zum Initiativbegehren «Ja – damit deine Stimme zählt (Sanktionsrecht des Fürsten bei Volksabstimmungen, 1. Juli 2012)<sup>119</sup>, zu den beiden Initiativbegehren «Win-Win» und «Win-Win-50» (Pensionskasse für das Staatspersonal, 15. Juni 2014)<sup>120</sup>, zum Referendumsbegehren zum Krankenversicherungsgesetz (13. Dezember 2015)<sup>121</sup> sowie zur Initiative über das Familienzulagengesetz.<sup>122</sup>

---

118 Zu dieser Volksabstimmung wurden eine Nachabstimmungsumfrage sowie eine Umfrage zur weiteren Planung durchgeführt, Marxer 2011a.

119 Marxer 2012f.

120 Marxer 2014a. Der Initiant betitelte im Verlauf der weiteren Kampagne seine als «Win-win» angemeldete Volksinitiative als «Win-Win-90», die zweite wie bei deren Anmeldung als «Win-Win-50».

121 Marxer 2016a.

122 Marxer 2016b. Die starke Ablehnung an der Volksabstimmung zog eine von der Regierung in Auftrag gegebene Studie über die Bedürfnisse von Familien in Liechtenstein nach sich (Märk-Rohrer und Marxer 2018).



2

EINFÜHRUNG, AUSBAU UND  
ÄNDERUNG DIREKTDEMOKRATISCHER  
INSTRUMENTE



Die Entwicklung der direktdemokratischen Instrumente seit der Einführung der Verfassung im Jahr 1921 bis ins Jahr 2017 ist in der nachstehenden Tabelle 9 aufgelistet. In den folgenden Kapiteln werden die politischen Auseinandersetzungen bei der Einführung der betreffenden Instrumente sowie die Instrumente selbst ausführlicher beschrieben.

Tabelle 9: Entwicklung der Gesetzgebung zu direktdemokratischen Rechten in Liechtenstein seit 1921

<b>LGBL.</b>	<b>Beschluss</b>	<b>Inhalt</b>
LGBL. 1921.015	Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921	Einführung direktdemokratischer Volksrechte  Instrumente: Formulierte Initiative, einfache Initiative, Referendum, Einberufung und Abberufung des Landtags
LGBL. 1922.028	Gesetz vom 31. August 1922 betreffend die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten	Präzisierung der Verfahren zu den direktdemokratischen Instrumenten gemäss Verfassung
LGBL. 1923.002	Steuergesetz vom 11. Januar 1923  Landtagsbeschluss vom 21. November 1922 und Volksabstimmung vom 24. Dezember 1922 aufgrund eines Landtagsbegehrens	Einführung einer obligatorischen Volksabstimmung bei Erhöhung der Steuersätze auf das Anderthalbfache der Sätze, mit welchen die Steuer im abgelaufenen Finanzjahr erhoben wurden (Art. 40 Abs. 2), übernommen in Art. 51 Abs. 2 des Steuergesetzes von 1961 (LGBL. 1961.007), aufgehoben mit dem Steuergesetz von 2010 (LGBL. 2010.340, Inkrafttreten am 1. Januar 2011)
LGBL. 1947.055	Verfassungsgesetz vom 30. Dezember 1947 betreffend die Abänderung der Art. 48, 64 und 66 der Verfassung vom 5. Oktober 1921	Art. 48 Abs. 2 und 3, Art. 64 Abs. 2 und 4, Art. 66 Abs. 1 und 2 LV abgeändert:  Unterschriftenquorum auf 600 bzw. 900 erhöht  Limit für Finanzreferendum auf 50 000 Franken (einmalig) bzw. 20 000 (jährlich) erhöht
LGBL. 1984.027	Verfassungsgesetz vom 11. April 1984 über die Abänderung der Verfassung vom 5. Oktober 1921 (Einführung des Frauenstimmrechts)  Volksabstimmung vom 29. Juni / 1. Juli 1984 aufgrund eines Landtagsbegehrens	Art. 29 Abs. 2, Art. 48, 64 und 66 LV abgeändert:  Einführung Frauenstimmrecht  Unterschriftenquorum auf 1000 bzw. 1500 erhöht

*Einführung, Ausbau und Änderung direktdemokratischer Instrumente*

<b>LGBL.</b>	<b>Beschluss</b>	<b>Inhalt</b>
LGBL. 1992.027	Verfassungsgesetz vom 15. März 1992 über die Abänderung der Verfassung vom 5. Oktober 1921 (Staatsvertragsreferendum)  Volksabstimmung vom 13./15. März 1992 aufgrund eines Sammelbegehrens (Volksinitiative)	Art. 66bis LV ergänzt:  Einführung Staatsvertragsreferendum
LGBL. 1996.085	Verfassungsgesetz vom 3. Mai 1996 über die Abänderung der Verfassung vom 5. Oktober 1921 (Finanzreferendum)	Art. 66 Abs. 1 LV abgeändert:  Limit für Finanzreferendum auf 300 000 Franken (einmalig) bzw. 150 000 (jährlich) erhöht
LGBL. 2003.186	Verfassungsgesetz vom 16. März 2003 über die Abänderung der Verfassung vom 5. Oktober 1921  Volksabstimmung vom 14./16. März 2003 aufgrund eines Sammelbegehrens (Volksinitiative)	Zahlreiche Artikel der Verfassung abgeändert und ergänzt:  Neue direktdemokratische Instrumente: Sezessionsrecht der Gemeinden (Art. 4 Abs. 2 LV); Misstrauensantrag gegen den Fürsten (Art. 13ter LV); Richterwahl im Diszensfall (Art. 96 LV); Monarchieabschaffung (Art. 113 LV)
LGBL. 2010.372	Verfassungsgesetz vom 20. Oktober 2010 über die Abänderung der Verfassung vom 5. Oktober 1921	Art. 66 Abs. 1 LV abgeändert:  Limit für Finanzreferendum auf 500 000 Franken (einmalig) bzw. 250 000 (jährlich) erhöht

Quelle: [www.gesetze.li](http://www.gesetze.li) / Eigene Zusammenstellung.

## 2.1 Verfassung vom 5. Oktober 1921

Die Genese der direkten Demokratie beginnt in Liechtenstein nach dem Ersten Weltkrieg und mit der Umbruchphase vor Inkrafttreten der neuen Verfassung von 1921. Die Verankerung direktdemokratischer Rechte in der Verfassung von 1921 hat eine längere Vorgeschichte.<sup>123</sup> Sie war zunächst kein Thema, als am 10. Dezember 1918 die Landtagsabgeordneten Fürst Johann II. ein 9-Punkte-Programm zur Revision der Verfassung vorlegten und beantragten, Prinz Karl<sup>124</sup> zum Landesverwe-

---

123 Quaderer-Vogt (2014) beleuchtet diese Phase intensiv. Eine kurze Darstellung über Volksabstimmungen in den 1920er-Jahren findet sich auch bei Ospelt und Vogt 2015, S. 68–70. Zugänge früheren Datums bieten O. L. Marxer 1924; Raton 1969; Willoweit 1993; Wille 1993; Batliner 1994; Batliner (Hg.) 1994. Auch das Spannungsverhältnis zwischen Monarchie und Demokratie war naturgemäss Gegenstand der Auseinandersetzung, etwa bei Press und Willoweit (Hg.) 1987; Willoweit 1987; Ignor 1987; Riklin 1987; Wille 1994. Im Zuge der Verfassungsrevision von 2003 sowie im Nachgang dazu fanden zusätzliche, teilweise sektorielle Beschäftigungen mit der liechtensteinischen Verfassung oder verschiedenen Revisionsvorlagen statt. Die Arbeiten teilen sich im Wesentlichen auf einerseits affirmative, andererseits skeptische Einschätzungen der fürstlichen Verfassungsvorschläge, welche im März 2003 in einer Volksabstimmung mehrheitlich Zustimmung fanden, auf. Zu den affirmativen zählen Winkler 2001, 2003; Matscher 2001; mit unkonventionellem Zugang Arevalo Menchaca 2006. Kritisch äussern sich Frowein 2000; Breitenmoser 2000; Rhinow 2000; Funk 2001; Batliner 2001; Batliner et al. 2002; Wille 2015. Eine schlüssige integrale Darstellung, Interpretation und Kommentierung der gesamten liechtensteinischen Verfassung einschliesslich der Verfassungsänderungen von 2003 steht noch aus. Am Liechtenstein-Institut läuft ein diesbezügliches Forschungsprojekt zu einem Verfassungskommentar unter der Leitung von Peter Bussjäger. Der liechtensteinische Verfassungskommentar wird laufend frei zugänglich in Online-Version publiziert.

124 Zur Person von Prinz Karl siehe Harald Wanger, «Liechtenstein, Karl von», in: HLFL, S. 547f. Prinz Karl wurde am 13. Dezember 1918 auf Wunsch des Landtags von Fürst Johann II. zum Landesverweser ernannt. Dieses Amt hatte er bis zur Amtsübergabe an seinen Nachfolger Dr. Josef Peer am 15. September 1920 inne.

ser zu bestellen.<sup>125</sup> Bei diesen Forderungen gab es keinen Hinweis auf die Einführung von direktdemokratischen Volksrechten. Auch bei den Wünschen, welche die Volkspartei am 20. Juni 1919 in einer Deputation zur Verfassungsrevision Fürst Johann II. überbrachte, findet sich keine Forderung zur Einführung direktdemokratischer Volksrechte.<sup>126</sup>

### 2.1.1 Volksabstimmungen als Thema und Tatsache nach dem Ersten Weltkrieg

In der öffentlichen Debatte waren direktdemokratische Rechte jedoch präsent. Bereits 1918, kurz nach der Gründung der ersten beiden Parteien und nach einer am 7. November heftig geführten Landtagsdebatte über den Sturz von Landesverweser Imhof, dachte Volksblatt-Redaktor Eugen Nipp<sup>127</sup>, als solcher Parteigänger der Fortschrittlichen Bürgerpartei, über das moderne Staatswesen nach und stellte in den Raum, dass eine solche Absetzung auch durch «direkte Volksabstimmung» geschehen könne.<sup>128</sup> Die Forderung nach Einführung von direktdemokratischen Instrumenten wurde in späteren Auseinandersetzungen über eine neue Verfassung hingegen insbesondere vom politischen Gegner, der Christlich-sozialen Volkspartei, deren Gründer und Antreiber Wilhelm Beck<sup>129</sup> war, erhoben<sup>130</sup>. Aber auch das Liechtensteiner Volksblatt und damit wohl auch die Fortschrittliche Bürgerpartei sahen direkte Volks-

---

125 Das maschinenschriftliche Schreiben des Landtagspräsidiums, gezeichnet durch Landtagspräsident Dr. Albert Schädler, an Prinz Karl von Liechtenstein in Vaduz ist abgedruckt in Ospelt und Vogt 2015, S. 344f., Dok. 94.

126 Wünsche zur Verfassungsrevision, von einer Deputation der Volkspartei am 20. Juni 1919 Fürst Johann II. unterbreitet. Abgedruckt in Ospelt und Vogt 2015, S. 403f., Dok. 115.

127 Zur Person von Eugen Nipp siehe Donat Büchel, «Nipp, Eugen», in: HLF, S. 652. Zur Mediengeschichte Marxer 2004a.

128 Eugen Nipp im Liechtensteiner Volksblatt vom 15. November 1918, nach Quaderer-Vogt 2014, Bd. 2, S. 93. Zu den turbulenten Ereignissen rund um die Absetzung Imhofs und die parteipolitischen Querelen ebd., S. 71–132.

129 Zur Person von Wilhelm Beck siehe Brunhart und Quaderer 1996; Gerda Leipold Schneider, «Beck, Wilhelm», in: HLF, S. 82.

130 Quaderer-Vogt 2014, Bd. 2, S. 223.

rechte grundsätzlich als Vorzug in einer neuen Verfassung an.<sup>131</sup> Die Volkspartei war die erste Partei Liechtensteins, gefolgt von der Bürgerpartei, die beide kurz nacheinander 1918 gegründet wurden. Die Bürgerpartei war die konservativere der beiden Parteien.<sup>132</sup>

Noch bevor eine neue Verfassung ausgearbeitet war und in Kraft trat, wurden bereits Volksabstimmungen durchgeführt. So wurde am 2. März 1919 über die Erhöhung der Zahl der Landtagsabgeordneten von 12 auf 17 (wobei drei Abgeordnete weiterhin vom Landesfürsten ernannt werden sollten) und die Senkung des Wahlrechtsalters von 24 auf 21 Jahre abgestimmt. Am 28. März 1921 wurde ferner eine Volksabstimmung über den Verbleib von Hofrat Dr. Josef Peer auf dem Posten des Regierungsverwesers durchgeführt.<sup>133</sup> Die verfassungsrechtliche Grundlage wurde indes erst mit der neuen Verfassung vom 5. Oktober 1921 geschaffen.

Auftrieb hatte die Einführung direktdemokratischer Instrumente unter anderem durch eine Kasino-Debatte 1919 erhalten. In einem Bericht eines «Zuhörers» der Landtagssitzung vom 11. Oktober 1919 wird die Debatte geschildert.<sup>134</sup> Offenbar waren viele Zuhörer zugegen, die sich insbesondere für die Diskussion über ein Angebot einer französisch-schweizerischen Hotel- und Kasino-Gesellschaft zur Betreibung eines Kasino-Hotels interessierten. Landesverweser Prinz Karl, der fürstliche Abgeordnete Kanonikus Büchel<sup>135</sup> und weitere Abgeordnete zeigten sich in dieser Sitzung, in welcher es noch nicht um einen Konzessionsentscheid ging, ablehnend, während Vertreter der Volkspartei

---

131 Quaderer-Vogt (2014, Bd. 2, S. 255) erwähnt den entsprechenden Kommentar im Liechtensteiner Volksblatt vom 8. September 1920, wonach der Autor die vorgesehene Möglichkeit der Volksabstimmung im Verfassungsentwurf von Prinz Karl lobte.

132 Zu den Parteigründungen Quaderer-Vogt 2014, Bd. 2, S. 13–70; Michalsky 1990. Ein Abriss der Parteiengeschichte auch bei Marxer 2006b, 2015. Zur Volkspartei Quaderer 1996b. Zur Bürgerpartei Kaiser 1988; Wehn und Görlich 1978.

133 Quaderer 1996b, S. 97; Quaderer-Vogt 2014, Bd. 2, S. 281–287, 586. LI LA RE 1921/0968; SF 01/1921/035. Zur Person von Josef Peer siehe Rupert Quaderer, «Peer, Josef», in: HLFL, S. 696f.

134 Oberrheinische Nachrichten vom 15. Oktober 1919, S. 1.

135 Kanonikus Johann Baptist Büchel wurde bei den Landtagswahlen 1918 als einer von drei fürstlichen Abgeordneten bestimmt. Er war bereits 1890 bis 1906 Abgeordneter gewesen. Er legte am 29. April 1920 sein Mandat nieder (Vogt 1987, S. 152, 203). Zur Person von Johann Baptist Büchel siehe auch Karl Heinz Burmeister, «Büchel, Johann Baptist», in: HLFL, S. 124f.

Sympathie für das Projekt hegten, da es dringend benötigte Einnahmen generieren könne.<sup>136</sup> In unserem Kontext ist die folgende Passage aus dem Zuhörerbericht relevant, in welcher der Abgeordnete Gustav Schädler<sup>137</sup> zitiert wird: «Der Landtag könne die Angelegenheit jedoch nicht erledigen, denn man werfe diesem vor, er habe das Vertrauen des Volkes nicht mehr; man habe verlangt, das Volk müsse in wichtigen Fällen selber entscheiden dürfen. Schädler stellte daher den Antrag, die Öffentlichkeit richtig aufzuklären und dann die gesetzliche Grundlage für eine Volksabstimmung zu schaffen. Dieser Vorschlag wurde zunächst von Herrn Dr. Beck wärmstens unterstützt. [...] Abgeordneter Risch unterstützte die Volksabstimmung ebenfalls; das Land habe Schulden; die Gesellschaft würde Verdienst ins Land bringen [...]. Abgeordneter Schädler beleuchtete speziell noch den Umstand, dass man in letzter Zeit beständig dem Referendum [sic!], dem Volksentscheid gerufen habe; es sei denn doch bunt, dass man nur dann die Volksabstimmung praktizieren wolle, wenn es gerade passe, sonst aber sage: Volk, Du verstehst nichts, sei ruhig!»<sup>138</sup>

In diese Zeit fiel auch eine wohl von der Volkspartei orchestrierte Unterschriftensammlung «An den hohen liechtenstein. Landtag und die hohe Regierung, Vaduz!». Darin forderten die «unterzeichneten stimmfähigen Bürger», «es wolle über die Frage <Soll einer Hotel- und Kasino-Gesellschaft die Konzession zum Betriebe erteilt werden> sofort eine

---

136 Ausführlich bei Quaderer-Vogt 2014, Bd. 2, S. 166–168. Im Liechtensteiner Volksblatt vom 15. Oktober 1919, S. 1, wurde das Konzessionsobjekt wiederholt als «Spielhölle» bezeichnet.

137 Gustav Schädler wurde zum fürstlichen Abgeordneten ernannt, nachdem Dr. Albert Schädler im April 1919 sein Mandat niedergelegt hatte (Vogt 1987, S. 203). In der Kurzbiografie (ebd., S. 177) wird Gustav Schädler als Abgeordneter der Volkspartei bezeichnet. 1922 wurde er VP-Regierungsrat in einer Übergangsregierung und amtierte dann von 1922 bis 1928 als Regierungschef. Zur Person von Gustav Schädler siehe auch Rupert Quaderer, «Schädler, Gustav», in: HLFL, S. 828f., zu Albert Schädler siehe Rudolf Rheinberger, «Schädler, Albert», in: HLFL, S. 826f.

138 Oberrheinische Nachrichten vom 15. Oktober 1919, S. 1. Dr. Wilhelm Beck war Landtagsabgeordneter von 1914 bis 1928 und 1932 bis 1935. Er war Rechtsanwalt, Herausgeber und langjähriger Redaktor der Oberrheinischen Nachrichten und Gründungsmitglied der Christlich-sozialen Volkspartei (Vogt 1987, S. 149). Zur Person von Wilhelm Beck siehe Brunhart und Quaderer 1996; Gerda Leipold-Schneider, «Beck, Wilhelm», in: HLFL, S. 82. Emil Risch war Abgeordneter der Volkspartei von 1918 bis 1922. Zur Person von Emil Risch siehe Vogt 1987, S. 174; Donat Büchel, «Risch, Emil», in: HLFL, S. 771.

Abbildung 1: Begehren um eine Volksabstimmung über die Konzession zum Betrieb einer Hotel- und Kasino-Gesellschaft, 1919

*Bogen 1*

An den

## hohen liechtenstein. Landtag und die hohe Regierung, Vaduz!

f

Die unterzeichneten stimmfähigen Bürger der Gemeinde *Trisenen* stellen hiermit an die hohe Regierung und den hohen Landtag das ergebene Ansuchen, es wolle über die Frage:

„Soll einer Hotel- und Kasino-Gesellschaft  
die Konzession zum Betriebe erteilt werden“

sofort eine Volksabstimmung veranlasst werden. — Das Volk allein ist berechtigt über seine wirtschaftliche Zukunft zu entscheiden.

....., den ..... Oktober 1919.

	Name	Beruf	Haus-Nr
1	<i>Amoreos Böhler Nr. 244</i>	<i>Gipser</i>	<i>244</i>
2	<i>Max Beck</i>	<i>Waldwächter</i>	<i>227</i>
3	<i>Josef Gopmann</i>	<i>Friseur</i>	<i>98</i>
4	<i>Colius Schädler</i>	<i>Spitzer</i>	<i>7</i>
5	<i>Paul Roth</i>	<i>Schreiner</i>	<i>233</i>
6	<i>Alois Gassner</i>	<i>Gipser</i>	<i>241</i>
7	<i>Joseph Lank</i>	<i>Schreiner</i>	<i>177</i>
8	<i>Wolfgang Lank</i>	<i>Waldwächter</i>	<i>62</i>
9	<i>Konrad Schädler</i>	<i>Landwirt</i>	<i>171</i>
10	<i>Alois B. Nr. 156</i>	<i>Bauer</i>	<i>156</i>
11	<i>Josef Schöcherl Nr. 214</i>	<i>Bauer</i>	<i>214</i>
12	<i>Ch. Maria Lank</i>	<i>" "</i>	<i>157</i>
13	<i>Joseph Lank</i>	<i>Bauer</i>	<i>171</i>

Quelle: Nachlass Wilhelm Beck.

Volksabstimmung veranlasst werden. – Das Volk allein ist berechtigt über seine wirtschaftliche Zukunft zu entscheiden.»<sup>139</sup> Es handelte sich somit dem Charakter nach um eine Volksinitiative, obwohl zu diesem Zeitpunkt das rechtliche Instrumentarium hierfür noch gar nicht entwickelt war. Die Unterschriftensammlung wird allerdings weder im Landtagsprotokoll vom 11. Oktober 1919 noch in den Oberrheinischen Nachrichten jemals erwähnt.

Am 18. Oktober 1919 wurde die Forderung nach einer Volksabstimmung in der Kasino-Frage in den Oberrheinischen Nachrichten wiederholt: «Das ‹gutgeschulte› Volk wolle hierauf entscheiden, wie es seine Verhältnisse in Zukunft geordnet wünscht. Eine so wichtige Sache gehört vor das Volk – es allein soll die Verantwortung tragen.»<sup>140</sup> In einer weiteren Ausgabe wurde Kanonikus Büchel wegen seiner Bemerkungen im Landtag, das Volk sei unreif, heftig attackiert. Stattdessen hiess es: «Liechtensteiner, prüfe alles und behalte, was du für das Einträglichste hältst! Du bist gewiss mündig geworden, wie andere Völker und brauchst keinen Vormund mehr; verlange die Volksabstimmung und schreibe dann, wie Du es für gut findest.»<sup>141</sup> Vonseiten des Volksblattes hiess es: «Es wäre aus sittlichen, religiösen, wirtschaftlichen und politischen Gründen für unser Land verhängnisvoll, dem Hasardspiel die Tore zu öffnen.»<sup>142</sup> Nach der Eröffnung des Kasino-Antrags im Landtag am 11. Oktober 1919 beschäftigte sich der Landtag kein weiteres Mal mit dieser Angelegenheit. Die mit Unterschriftensammlung lancierte Kasino-Initiative mündete nicht in eine Volksabstimmung. Das Thema hatte sich unabhängig vom weiteren Zutun des Landtags und des Volkes erledigt.<sup>143</sup> Die direkte Mitbestimmung des Volkes wurde aber mit der Abstimmung vom März 1919 über die Erhöhung der Zahl der Abgeordneten nochmals faktisch thematisiert.

---

139 Unterschriftenbogen von Triesen und Triesenberg aus dem Nachlass Dr. Wilhelm Beck, freundlicherweise von Rupert Quaderer zur Verfügung gestellt. Erstunterzeichner auf dem ersten Triesenberger Unterschriftenbogen war «Andreas Bühler, Gipsler, Haus Nr. 244», auf dem zweiten «Arnold Gassner, Redaktor, Haus Nr. 11». Allein auf den Triesenberger Bogen wurden 167 Unterschriften geleistet.

140 Oberrheinische Nachrichten vom 18. Oktober 1919, S. 1.

141 Oberrheinische Nachrichten vom 29. Oktober 1919, S. 1.

142 Liechtensteiner Volksblatt vom 8. November 1919, S. 1.

143 Gegen ein Kasino gab es nicht nur Widerspruch vonseiten der Konservativen (FBP), die keine «Spielhöllen» wie in Monaco wollten, und des Fürstenhauses, sondern es

## 2.1.2 Direkte Demokratie im Zusammenhang mit der Ausarbeitung der Verfassung von 1921

Im Verfassungsentwurf von Wilhelm Beck von Mitte Januar 1919 spielten direktdemokratische Rechte indes keine prominente Rolle.<sup>144</sup> In Art. 26 heisst es unter anderem: «Die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen ist Bürgerpflicht», womit immerhin ein Hinweis auf Volksabstimmungen gegeben ist. Ferner heisst es im selben Artikel: «Das Wahlrecht enthält die näheren Bestimmungen.» Es ist also denkbar, dass Wilhelm Beck direktdemokratische Rechte einführen wollte, sie aber nicht in der Verfassung, sondern in einem Volksrechtegesetz normiert sehen wollte.

Das Programm der Christlich-sozialen Volkspartei unter der Leitung von Wilhelm Beck, welches im Januar 1919 in den Oberrheinischen Nachrichten veröffentlicht wurde, blieb bezüglich der direkten Volksrechte ebenfalls vage, legte aber doch ein Bekenntnis zur direkten Demokratie ab. Unter Punkt drei im Teil I zur Verfassungspolitik heisst es zu den Forderungen der Volkspartei: «Sie verlangt überhaupt den Ausbau der Volksrechte, insbesondere der Pressefreiheit, des freien Vereins- und Versammlungsrechts, Schutz der Inländer im Auslande.»<sup>145</sup> Unter Punkt vier wird noch gefordert: «Der Landtag ist auch auf Vorschlag von mindestens 400 Stimmberechtigten einzuberufen. Die gleiche Anzahl von Stimmberechtigten soll ein Initiativrecht zu Verhandlungs-

---

wurde wohl auch mit Rücksicht auf die Zollvertragsverhandlungen mit der Schweiz von einer Konzessionserteilung abgesehen. In der Schweiz waren «Spielbanken» ebenfalls ein Thema. Am 21. März 1920 gelangte eine Volksinitiative «Für ein Verbot der Errichtung von Spielbanken» zur Abstimmung, die mit 55,3 Prozent der Stimmen angenommen wurde. Ein Gegenentwurf wurde dagegen hoch verworfen (<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19200321/index.html>, Zugriff 27.7.2013). Der Initiativtext bezog sich auf Art. 35 der Bundesverfassung: «Die Errichtung von Spielbanken ist untersagt. Als Spielbank ist jede Unternehmung anzusehen, welche Glücksspiele betreibt. Die jetzt bestehenden Spielbanken sind binnen fünf Jahren nach Annahme dieser Bestimmung zu schliessen.» Unter diesen Voraussetzungen wäre es wohl für die Zollvertragsverhandlungen sehr belastend gewesen, wenn Liechtenstein zeitgleich ein Spielkasino konzessioniert hätte.

144 Der Verfassungsentwurf von Wilhelm Beck ist abgedruckt in Ospelt und Vogt 2015, S. 356–375, Dok. 102.

145 Oberrheinische Nachrichten vom 18. Januar 1919, auch abgedruckt in: Vaterländische Union 1996, S. 148ff., sowie Ospelt und Vogt 2015, S. 376–382, Dok. 103.

gegenständen im Landtage haben. Wichtige Gesetze sollen vor der fürstlichen Sanktion zur Volksabstimmung gebracht werden und das Volk soll statt des Landtages die Behörden wählen können.»<sup>146</sup>

Vom 4. Januar 1919 datiert das erste Parteiprogramm der Fortschrittlichen Bürgerpartei, die am 22. Dezember 1918 als zweite liechtensteinische Partei gegründet worden war.<sup>147</sup> Direktdemokratische Rechte werden darin nicht erwähnt. Punkt 10 im «Politischen Programm» fordert das freie Vereins- und Versammlungsrecht, in Punkt 12 wird gefordert, dass wichtige Frage, die im Landtag behandelt werden, zwei Wochen vorher in der Presse bekannt gemacht werden sollten, «um über sie den freien Meinungs austausch zu ermöglichen.» Von Referendum und Initiative ist nicht die Rede.

Prinz Karl war von Dezember 1919 bis September 1920 Landesverweser und legte in seiner Regierungszeit ebenfalls einen Verfassungsentwurf vor, der etwa von Mitte März 1920 datiert.<sup>148</sup> Direktdemokratische Volksrechte sind in diesem Verfassungsentwurf an zwei Stellen erwähnt und geniessen hohen Stellenwert. § 8 lautet: «Jeder stimmberechtigte und stimmfähige Bürger ist verpflichtet an allen verfassungsmässigen Wahlen und Abstimmungen des Landes teilzunehmen.» Ausführlicher sind die Bestimmungen im Vierten Hauptstück über die «Rechte des gesamten Volkes»:

---

§ 31 Verfassungsentwurf von Prinz Karl (entstanden spätestens Mitte März 1920)

Das Volk übt seine verfassungsmässigen Rechte aus:

- a. durch Annahme oder Verwerfung der Verfassung und ihrer Abänderungen;
- b. durch Begehren einer Abänderung der Verfassung;
- c. durch die Wahl des Landtages;
- d. durch Genehmigung oder Verwerfung von Gesetzen;
- e. durch Volksbegehren.

---

146 Ebd.

147 Parteiprogramm abgedruckt in Ospelt und Vogt 2015, S. 351–354, Dok. 100.

148 Der Verfassungsentwurf ist abgedruckt bei Ospelt und Vogt 2015, S. 472–485, Dok. 142. Nach Ospelt und Vogt sind die überlieferten Exemplare des Verfassungsentwurfs alle undatiert, dürften aber spätestens Mitte März 1920 entstanden sein. Zur Person von Prinz Karl siehe Harald Wanger, «Liechtenstein, Karl von (1878–1955)», in HLF, S. 547f. Gemäss Lexikonartikel spielte der Verfassungsentwurf von Prinz Karl in den weiteren Verhandlungen keine Rolle.

Lit. a, b, d und e handeln also von direktdemokratischen Rechten. Die folgenden Paragraphen 32 bis 35 präzisieren die generellen Bestimmungen. § 32 hält fest, dass Gesetze nicht dringlicher Natur binnen 21 Tagen nach Erlass von 600 Stimmberechtigten einer Volksabstimmung zugeführt werden können (also ein Referendum), wobei für einen Dringlichkeitsbeschluss eine Zweidrittelmehrheit des Landtages sowie Zustimmung des Landesfürsten erforderlich sein sollten. § 33 hielt fest, dass der Landesfürst, seine Regierung und der Landtag befugt sein sollten, eine Volksabstimmung ergehen zu lassen, wofür im Landtag eine Zweidrittelmehrheit notwendig gewesen wäre (also ein Behördenreferendum). § 34 handelte vom Volksbegehren auf Erlass, Abänderung oder Aufhebung von Gesetzen sowie auf Abänderung der Verfassung oder einzelner Teile (also Volksinitiativen). Ein solches Begehren sollte von 1000 Stimmberechtigten sowohl in Form einer einfachen Anregung wie auch eines ausgearbeiteten Entwurfs gestellt werden können, in jedem Fall mit Begründung. Dem Landtag und der Regierung sollte das Recht zustehen, Anträge auf Verwerfung des Vorschlags oder eine abgeänderte Fassung vorzulegen (also ein Gegenvorschlagsrecht). § 35 hielt fest, dass Wahlen und Abstimmungen allgemein, geheim und direkt sein müssen und die «absolute Mehrheit der Stimmen» entscheidet.

Im ersten veröffentlichten Verfassungsentwurf aus der Feder von Wilhelm Beck vom Juni 1920 wurden Bestimmungen zur direkten Demokratie weit zurückhaltender formuliert als in der Vorlage von Prinz Karl.<sup>149</sup> Es heisst in Art. 50: «Das Vorschlagsrecht (Initiative) steht dem Landtage und dem Landesfürsten zu. Ebenso können vierhundert Bürger, deren Wahlfähigkeit durch die zuständigen Ortsvorstehungen ihres Wohnsitzes bestätigt ist, einen Gesetzesvorschlag im Landtage einbringen und es muss diese Initiative im nächsten Landtage behandelt werden. Die Gesetzgebung kann hierüber nähere Vorschriften ausstellen.» In heutiger Terminologie würde man von Agenda-Initiative sprechen oder von einer einfachen, nicht formulierten Initiative ohne Verbindlichkeit für den Landtag und ohne nachfolgende Volksabstimmung.<sup>150</sup> Ferner sah

---

149 Serie zum Verfassungsentwurf von Wilhelm Beck in den Oberrheinischen Nachrichten vom 12./16./19./23./26./30. Juni 1920. Der Verfassungsentwurf ist auch abgedruckt in Ospelt und Vogt 2015, S. 357–375, Dok. 102.

150 Begriffsbestimmungen bei Schiller und Setälä (Hg.) in der Einführung zu ihrem Sammelband von 2012, S. 1. *Full-scale initiatives* ziehen demnach eine Volksabstim-

Art. 38 im Entwurf von Beck vor, dass 400 Bürger mit einer begründeten Eingabe an die Regierung den Landtag einberufen konnten. Das Referendum gegen Gesetzesbeschlüsse des Landtages wurde hingegen gar nicht aufgeführt. Das Initiativrecht des Volkes war in diesem Entwurfsstadium nur schwach, da es faktisch als Antragsrecht zuhanden des Landtages formuliert war und nicht unbedingt eine Volksabstimmung nach sich gezogen hätte. Jedenfalls war in der Vorlage nur von einer Behandlung im Landtag die Rede, nicht von einer Volksabstimmung. Dieser Verfassungsentwurf stellte eine wichtige Grundlage bei der Erarbeitung der Verfassung von 1921 dar, wobei aber die direkten Volksrechte erst im Zuge der weiteren Bearbeitung der Verfassung deutlich ausgeweitet und gestärkt wurden.

Auf der Grundlage der Schlossabmachungen, welche den Abschluss eines längeren Tauziehens um die Neuordnung des Staates markierten und den Startschuss für die Ausarbeitung einer neuen Verfassung bildeten, erliess Fürst Johann II. von Liechtenstein<sup>151</sup> am 11. September 1920 eine Entschliessung, in welcher die Grundzüge der neuen Verfassung skizziert wurden.<sup>152</sup> Hauptpunkte waren die Verankerung der Staatsgewalt in Fürst und (neu) Volk, die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Fürsten und (neu) dem Landtag, die Zusammensetzung der Regierung möglichst (sic!) aus gebürtigen Liechtensteinern, Abschaffung der Ernennung von bis dahin drei Landtagsabgeordneten durch den Fürsten, Errichtung eines Staatsgerichtshofes zum Schutz der staatsbürgerlichen Rechte und zur Entscheidung von Kompetenzkonflikten und anderem sowie weitere Leitlinien für eine künftige Verfassung.

Zusätzlich wurden direktdemokratische Volksrechte aufgeführt, nunmehr aber in einer erweiterten Fassung. Unter Punkt 6 wurde die bereits bekannte Forderung über die Einberufung des Landtages wiederholt: «Er ist je nach Bedarf, jedenfalls aber über begründetes schriftliches

---

mung nach sich, während *agenda initiatives* in den Repräsentativorganen behandelt werden.

151 Zur Person von Fürst Johann II. siehe Evelin Oberhammer, «Liechtenstein, Johann II. von», in: HLLFL, S. 541–543.

152 Entschliessung des Fürsten Johann II. von Liechtenstein auf Grundlage der Schlossabmachungen, datiert Vaduz, den 11. September 1920, abgedruckt in: VU 1996 (Schlossabmachungen), S. 187ff., ebenso in Ospelt und Vogt 2015, S. 516ff., Dok. 159.

Verlangen von wenigstens 400 wahlberechtigten Landesbürgern oder über Beschluss von mindestens drei Gemeinden einzuberufen.»<sup>153</sup> Gegenüber früheren Entwürfen war neu hinzugekommen, dass das Recht zur Landtagseinberufung auch den Gemeinden zustehen sollte. Zwei Tage später wurde das Unterschriftenquorum in einer Modifikation zur Entschliessung vom 11. September auf die Zahl von 300 Wahlberechtigten oder drei Gemeinden nach unten korrigiert.<sup>154</sup> Unter Punkt sieben wurde sodann weiter ausgeführt: «Die Grundrechte der Bürger sind in der Verfassung eingehend und in zeitgemässer Weise festzulegen. Das Recht des Referendums und der Initiative ist mit Fixierung der Stimmenzahl einzuführen und zu regeln.»<sup>155</sup> In derselben Entschliessung wurde Hofrat Peer «provisorisch auf die Dauer eines Jahres zum Leiter der Regierungsgeschäfte mit den Rechten und Vorzügen eines Regierungschefs» betraut und ihm vornehmlich die Aufgabe übertragen, die «Verfassungsrevision, die gesetzliche Ordnung des Geldwesens und des Landeshaushaltes, sowie den Abschluss der Zoll- und Handelsverträge mit einem Nachbarstaate durchzuführen.»<sup>156</sup>

Am 12. Januar 1921 folgte ein Verfassungsentwurf von Regierungschef Dr. Josef Peer.<sup>157</sup> Bestimmungen zur Direktdemokratie tauchten in verschiedenen Paragrafen auf: § 47 regelte das Recht von 300 Stimmberechtigten auf Einberufung des Landtags (wobei das Recht zur Auflösung des Landtags durch das Volk nicht normiert war); § 63 handelte von der Initiative, wobei für eine Gesetzesinitiative 300 beglaubigte Unterschriften von Stimmberechtigten oder drei Gemeindeversammlungsbeschlüsse, für Verfassungsinitiativen 500 Unterschriften bzw. vier Gemeindeversammlungsbeschlüsse notwendig sein sollten; § 65 handelte vom Referendum gegen Gesetzesbeschlüsse des Landtags mit gleichen Quoren wie bei der Initiative, wobei aber das Referendum gegen Fi-

---

153 VU 1996 (Schlossabmachungen), S. 188.

154 Modifikation der Entschliessung des Fürsten Johann II. von Liechtenstein auf der Grundlage der Schlossabmachungen, datiert Vaduz, den 13. September 1920, auch abgedruckt in: Vaterländische Union 1996, S. 191f. [S. 191].

155 Entschliessung vom 11. September 1920, auch abgedruckt in: Vaterländische Union 1996, S. 187ff. [S. 188].

156 Entschliessung vom 11. September 1920, auch abgedruckt in: Vaterländische Union 1996, S. 187ff. [S. 189].

157 Abgedruckt in Ospelt und Vogt 2015, S. 534–556, Dok. 170.

nanzbeschlüsse nicht erwähnt wurde. Bei Volksabstimmungen sollte die Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen entscheiden (§ 65 Abs. 3).

Eine Verfassungskommission des Landtages empfahl dem Landtag die Annahme der von Peer ausgearbeiteten Verfassungsvorlage mit einigen Änderungsvorschlägen.<sup>158</sup> Zu § 47 (im Kommissionsbericht § 48) wurde empfohlen, das Quorum von 300 auf 500 zu erhöhen, ebenso wurde bei § 63 und § 65 (im Kommissionsbericht § 64 und § 66) eine Erhöhung der Quoren von 300 auf 500 bzw. von 500 auf 700 empfohlen. Ferner wurde auch empfohlen, bei Initiativen einen Bedeckungsvorschlag zu verlangen, wenn eine einmalige Ausgabe nicht bereits im Finanzgesetz vorgesehen war oder wenn daraus eine länger dauernde Belastung erwachsen würde.

Am 5. Oktober 1921 wurde schliesslich die neue Verfassung von Prinz Karl im Auftrag von Fürst Johann II. gemäss dessen Handschreiben vom 2. Oktober unterzeichnet und von Regierungschef Josef Ospelt gegengezeichnet, nachdem sie der Landtag in der Sitzung vom 24. August 1921 beschlossen hatte.

Die uns hier besonders interessierenden Artikel der Verfassung lauteten nun wie nachfolgend angeführt: Betreffend die Quoren wurde ein Mittelweg gewählt, nämlich 400 bzw. 600 Unterschriften; Formulierungen den Bedeckungsvorschlag betreffend wurden aufgenommen (Art. 64 Abs. 3 und Art. 66 Abs. 6); ferner wurde neben dem Gesetzesreferendum auch das Finanzreferendum ermöglicht (Art. 66 Abs. 1), wobei das untere Limit bei 4000 Franken für wiederkehrende Ausgaben und bei 10 000 Franken für eine einmalige Ausgabe festgelegt wurde. Gegenüber der Vorlage von Peer wurde auch neu Art. 66 Abs. 3 aufgenommen, wonach der Landtag Konsultativabstimmungen durchführen kann.

---

Verfassung vom 5. Oktober 1921 (LGBL. 1921.015 / Stammfassung)

---

Art. 48 LV 1921

[...]

2) Über begründetes, schriftliches Verlangen von wenigstens 400 wahlberechtigten Landesbürgern oder über Gemeindeversammlungsbeschluss von mindestens drei Gemeinden ist der Landtag einzuberufen.

---

158 Kommissionsbericht gemäss Sitzungen vom 15. und 18. März 1921 (Berichterstatter Eugen Nipp), abgedruckt in: Ospelt und Vogt 2015, S. 571–578, Dok. 175.

## *Verfassung vom 5. Oktober 1921*

3) Unter den gleichen Voraussetzungen wie in vorstehendem Absatze können 600 wahlberechtigte Landesbürger oder vier Gemeinden durch Gemeindeversammlungsbeschlüsse eine Volksabstimmung über die Auflösung des Landtages verlangen.

### Art. 64 LV 1921

1) Das Recht der Initiative in der Gesetzgebung, d. h. zur Einbringung von Gesetzesvorschlägen steht zu

a) dem Landesfürsten in der Form von Regierungsvorlagen;

b) dem Landtage selbst;

c) den wahlberechtigten Landesbürgern nach Massgabe folgender Bestimmungen:

2) Wenn wenigstens 400 wahlberechtigte Landesbürger, deren Unterschrift und Stimmberechtigung von der Gemeindevorsteherung ihres Wohnsitzes beglaubigt ist, schriftlich oder wenigstens drei Gemeinden in Form übereinstimmender Gemeindeversammlungsbeschlüsse das Begehren um Erlassung, Abänderung oder Aufhebung eines Gesetzes stellen, so ist dieses Begehren in der darauffolgenden Sitzung des Landtages in Verhandlung zu ziehen.

3) Ist das Begehren eines der unter a bis c erwähnten Organe auf Erlassung eines nicht schon durch diese Verfassung vorgesehenen Gesetzes gerichtet, aus dessen Durchführung dem Lande entweder eine einmalige im Finanzgesetz nicht schon vorgesehene oder eine länger andauernde Belastung erwächst, so ist das Begehren nur dann vom Landtage in Verhandlung zu ziehen, wenn es zugleich auch mit einem Bedeckungsvorschläge versehen ist.

4) Ein die Verfassung betreffendes Initiativbegehren kann nur von wenigstens 600 wahlberechtigten Landesbürgern oder wenigstens vier Gemeinden gestellt werden.

5) Die näheren Bestimmungen über diese Volksinitiative werden durch ein Gesetz getroffen.

### Art. 65 LV 1921

1) Ohne Mitwirkung des Landtages darf kein Gesetz gegeben, abgeändert oder authentisch erklärt werden. Zur Gültigkeit eines jeden Gesetzes ist ausser der Zustimmung des Landtages die Sanktion des Landesfürsten, die Gegenzeichnung des verantwortlichen Regierungschefs oder seines Stellvertreters und die Kundmachung im Landesgesetzblatte erforderlich.

2) Überdies findet nach Massgabe der Anordnungen des folgenden Paragraphen eine Volksabstimmung (Referendum) statt.

### Art. 66 LV 1921

1) Jedes vom Landtage beschlossene, von ihm nicht als dringlich erklärte Gesetz, ebenso jeder von ihm nicht als dringlich erklärte Finanzbeschluss, sofern er eine einmalige neue Ausgabe von 10 000 Franken oder eine jährliche Neuausgabe von 4000 Franken verursacht, unterliegt der Volksabstimmung, wenn der Landtag eine solche beschliesst oder wenn innerhalb dreissig Tagen nach amtlicher Verlautbarung des Landtagsbeschlusses wenigstens 400 wahlberechtigte Landesbürger oder wenigstens drei Gemeinden in der in Art. 64 vorgesehenen Weise ein darauf gerichtetes Begehren stellen.

- 2) Handelt es sich um die Verfassung im ganzen oder um einzelne Teile derselben, so ist hiezu das Verlangen von wenigstens 600 wahlberechtigten Landesbürgern oder von wenigstens vier Gemeinden erforderlich.
- 3) Der Landtag ist befugt, über die Aufnahme einzelner Grundsätze in ein zu erlassendes Gesetz eine Volksabstimmung zu veranlassen.
- 4) Die Volksabstimmung erfolgt gemeindeweise; die absolute Mehrheit der im ganzen Lande gültig abgegebenen Stimmen entscheidet über Annahme oder Ablehnung des Gesetzesbeschlusses.
- 5) Dem Referendum unterliegende Gesetzesbeschlüsse werden erst nach Durchführung der Volksabstimmung beziehungsweise nach fruchtlosem Ablauf der für die Stellung des Begehrens nach Vornahme einer Volksabstimmung normierten dreissigtägigen Frist dem Landesfürsten zur Sanktion vorgelegt.
- 6) Hat der Landtag einen ihm im Wege der Volksinitiative (Art. 64 Bst. c) zugegangenen ausgearbeiteten und erforderlichenfalls mit einem Bedeckungsvorschlag versehenen Gesetzentwurf abgelehnt, so ist derselbe der Volksabstimmung zu unterziehen. Die Annahme des Entwurfes durch die wahlberechtigten Landesbürger vertritt in diesem Falle den sonst zur Annahme eines Gesetzes erforderlichen Beschluss des Landtages.
- 7) Die näheren Bestimmungen über das Referendum werden im Wege eines Gesetzes getroffen.

### 2.1.3 Vorbilder für direktdemokratische Verfahren in der Verfassung von 1921

Als Vorbild für die Einführung und Ausformulierung der direkten Volksrechte in Liechtenstein müssen die schweizerische Bundesverfassung, mehr aber noch verschiedene Kantonsverfassungen angesehen werden. Die etwa zeitgleich entstehende neue Bundesverfassung Österreichs vom 1. Oktober 1920 eignete sich in Bezug auf die direkte Demokratie dagegen nicht als Vorbild. Dort lautete Art. 43: «Einer Volksabstimmung ist jeder Gesetzesbeschluss des Nationalrates vor seiner Beurkundung durch den Bundespräsidenten zu unterziehen, wenn der Nationalrat es beschliesst oder die Mehrheit der Mitglieder des Nationalrates es verlangt.» Volksabstimmungen konnten somit auf Bundesebene nicht durch Unterschriftensammlung eingeleitet werden und waren demnach dem Prinzip der repräsentativen Demokratie untergeordnet.

Einen ähnlichen Weg in der Verfassungsgebung wie Liechtenstein schlug Vorarlberg ein, wo in der Umbruchperiode nach dem Ersten Weltkrieg der Anschluss an die Schweiz gesucht wurde und in der Lan-

desverfassung vom 14. März 1919 direktdemokratische Rechte eingeführt wurden. Darin entsprach die Volksabstimmung nach § 4 dem Referendum, das Volksbegehren nach § 5 der Initiative nach Schweizer Vorbild.<sup>159</sup>

Die Promotoren der neuen liechtensteinischen Verfassung, allen voran der Abgeordnete Wilhelm Beck, orientierten sich am schweizerischen Vorbild der direkten Demokratie. Wilhelm Beck selbst hatte seine juristische und anwaltliche Ausbildung und einige Berufsjahre in der Schweiz absolviert, weshalb für ihn die Bestimmungen der Bundesverfassung sowie von Kantonsverfassungen als Vorlagen naheliegend waren. Die Neuorientierung Richtung Schweiz, die sich im aussen- und wirtschaftspolitischen Bereich abzeichnete, hatte sich also bereits bei der Verfassungsausarbeitung angekündigt. Entsprechend sind die Formulierungen zu den direktdemokratischen Rechten mit den in der Schweiz üblichen Bezeichnungen «Initiative» und «Referendum» versehen.

Sowohl die Vorarlberger wie auch die liechtensteinische Verfassung nahmen grundsätzlich die schweizerische Direktdemokratie, wie sie insbesondere in den kantonalen Verfassungen Gestalt angenommen hatte, bei der Abfassung der entsprechenden Bestimmungen als Vorlage.<sup>160</sup> In Vorarlberg wurden direkte Volksrechte in der Verfassung von 1919 eingeführt, noch ehe sie auf der Ebene des Bundesstaates geregelt waren. Auf Vorarlberg folgten 1921 die Länder Tirol und Salzburg, erst rund 50 Jahre später folgten auch weiter östlich gelegene Bundesländer.<sup>161</sup> Die künftige Staatszugehörigkeit Vorarlbergs war in jener Zeit noch offen. Es gab Bestrebungen zu einem Anschluss an die Schweiz und an

---

159 Siehe Ausführungen von Dr. Johann Josef Mittelberger in der 13. Vorarlberger Landesversammlung vom 14. März 1919, S. 2. Mittelberger war federführend bei der Ausarbeitung der Verfassung Vorarlbergs von 1919 beteiligt (nach Karl Heinz Burmeister, Artikel «Vorarlberger Landesverfassungen des 19. und 20. Jahrhunderts» in der Vorarlberg Chronik, <http://www.vol.at/chronik> [Zugriff 8.1.2014]).

160 Zur Entstehung der Vorarlberger Verfassung von 1919 siehe Häfele 2006, auch Wanner 1983. Für Bussjäger (2004, S. 46) war noch nicht bekannt, welche kantonale Verfassung als Vorlage genommen wurde. Häfele (2006, S. 129, 135ff.) wies dann allerdings nach, dass die Vorarlberger Verfassung von 1919 in den Fragen der direkten Demokratie der St. Galler Kantonsverfassung von 1890 nachempfunden war. Teilweise folgte sie wörtlich dem St. Galler Vorbild. Nach Bilgeri (1987, S. 25) hatte die Verfassung vom 14. März 1919 den Stand einer Kantonsverfassung erreicht.

161 Adamer 1980, S. 39.

Deutschland, wobei am 11. Mai 1919 in einer Volksabstimmung 80 Prozent für den sogenannten «Anschluss an die Schweiz» votierten. In Tat und Wahrheit beinhaltete die Abstimmung allerdings lediglich den Auftrag an die Vorarlberger Landesregierung, mit der österreichischen Bundesregierung und der Schweizerischen Eidgenossenschaft in Verhandlungen über einen Anschluss an die Schweiz einzutreten.<sup>162</sup>

In der liechtensteinischen Verfassung von 1921 tauchen ähnlich lautende Bestimmungen wie in der Vorarlberger Verfassung von 1919 auf<sup>163</sup>, sodass bei der Entstehung der liechtensteinischen Verfassung möglicherweise auch die Entwicklung in Vorarlberg berücksichtigt worden ist. Das wäre auch insofern plausibel, als die Schlussredaktion nach den Schlossabmachungen durch den 1920 von Fürst Johann II. eingesetzten Landesverweser Dr. Josef Peer erfolgte, welcher als ehemaliger Bürgermeister der Stadt Feldkirch und vormaliger Hofrat beim Verwaltungsgerichtshof in Wien<sup>164</sup> mit der Entwicklung in Vorarlberg sicherlich gut vertraut war. Es sind allerdings bislang keine Dokumente bekannt, die eine Verbindung zwischen Vorarlberg und Liechtenstein in der Frage der Einführung direktdemokratischer Rechte im damaligen Entstehungsprozess der neuen Verfassungen belegen würden.

Parallelen zeigen sich an einigen Stellen. So sah die Vorarlberger Verfassung von 1919 wie später die liechtensteinische von 1921 die Gesetzesinitiative vor, nicht nur die Verfassungsinitiative wie in der Schweiz auf Bundesebene. Ferner deuten fast identische Bestimmungen der liechtensteinischen und der Vorarlberger Verfassung darauf hin, dass die Vorarlberger Adaption der schweizerischen Direktdemokratie in Liechtenstein einen Nachklang gefunden hat. Die ursprüngliche Vorlage stammt jedoch mit Sicherheit aus kantonalen Verfassungen der Schweiz. In der damals gültigen Verfassung des Kantons St. Gallen vom 16. November 1890 lautete Art. 48: «Der Grosse Rat ist befugt, über Aufnahme einzelner Grundsätze in ein zu erlassendes Gesetz eine Volksabstimmung ergehen zu lassen.» § 5 der Vorarlberger Verfassung von 1919 lau-

---

162 Wanner 1983, S. 97ff.

163 22. Gesetz vom 14. März 1919 über die Verfassung des Landes Vorarlberg, Vorarlberger Landesgesetzblatt Jahrgang 1919, 7. Stück (auch abgedruckt in: Wanner 1984, S. 126–128).

164 Quaderer 1996a, S. 78.

tete fast identisch: «Der Landtag ist befugt, über Aufnahme einzelner Grundsätze in ein zu erlassendes Gesetz eine Volksabstimmung ergehen zu lassen.» Art. 66 Abs. 3 der liechtensteinischen Verfassung von 1921 lautet: «Der Landtag ist befugt, über die Aufnahme einzelner Grundsätze in ein zu erlassendes Gesetz eine Volksabstimmung zu veranlassen.» Weitere Bezüge finden sich in den Bestimmungen, dass nur über nicht als dringlich erklärte Gesetze abgestimmt werden kann (Art. 47 StGV, § 4 VbgV, Art. 66 Abs. 1 LV). In der Höhe des Unterschriftenquorums, bezogen auf die jeweilige Zahl an Stimmberechtigten, lagen allerdings sowohl Vorarlberg wie auch Liechtenstein deutlich über dem nationalen Quorum der Schweiz, aber auch weit über demjenigen St. Gallens.<sup>165</sup>

Nach dem Scheitern des Anschlusses Vorarlbergs an die Schweiz<sup>166</sup> 1919/1920 gliederte sich Vorarlberg in den österreichischen Bundesstaat

---

165 Der Kanton St. Gallen wies 1920 gemäss eidgenössischer Volkszählung eine Wohnbevölkerung von 295 000 auf (Statistik Schweiz, [www.admin.ch](http://www.admin.ch)). Referendum und Initiative benötigten nach der St. Galler Verfassung 4000 Unterschriften. Bezogen auf die stimmberechtigten Männer (geschätzt 120 000) mussten also rund 3 Prozent unterzeichnen. In Liechtenstein betrug das Unterschriftenquorum bei Einführung der Verfassung 22 Prozent (Referendum) bzw. 33 Prozent (Initiative). Der Kanton Zug, dessen Verfassung vom 31. Januar 1894 ebenfalls als Vorlage infrage kommt, verlangte die Unterschrift von 800 Stimmberechtigten für Initiative und Referendum. Die Bevölkerung betrug 1920 knapp 32 000 Einwohner. Das Quorum belief sich somit auf geschätzte 6 Prozent.

166 Siehe Bilgeri 1987, S. 86ff.; Burmeister 1983, S. 177ff.; Wanner 1983; Ermacora 1990; Gmeiner 1991, S. 121ff. Über die Presseberichterstattung in Liechtenstein Geiger 1990a. Am 11. Mai 1919 fand in Vorarlberg eine Volksabstimmung statt über die Frage von Verhandlungen mit der Schweiz und der Bundesregierung über einen Beitritt Vorarlbergs zur Schweiz, welche mit 47 208 Ja gegen 11 241 Nein (Gmeiner 1991, S. 126f.) entschieden wurde (Ermacora 1990, S. 124 mit Abdruck aus Vorarlberger Tagblatt vom 14. Mai 1919: 47 727 Ja gegen 11 378 Nein). Die zögerliche oder ablehnende Haltung der Schweiz und der Vorarlberger politischen Elite verhinderten allerdings die Umsetzung des vor allem aus der Notlage nach dem Ersten Weltkrieg heraus geborenen Anschlusswunsches. Die Offenheit in der Frage der bundesstaatlichen Zugehörigkeit Vorarlbergs zeigt sich auch in den Formulierungen der Verfassung von 1919, in welcher zwar von der Zugehörigkeit zu einem Bundesstaat ausgegangen wird (§ 1: «Das Land ist selbständig, soweit seine Selbständigkeit nicht durch die Verfassung des Bundesstaates beschränkt ist [...]»), ohne aber zu erwähnen, welcher Bundesstaat das sein soll. In der Verfassung von 1923 ist dagegen explizit vom Bundesstaat Österreich die Rede (Artikel 1 Abs. 1: «Vorarlberg ist ein selbständiges Bundesland der demokratischen Republik Österreich»). Der Selbstbe-

auf der Grundlage der Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920<sup>167</sup> ein und gab sich am 30. Juli 1923 eine neue Verfassung<sup>168</sup>. In dieser Verfassung wurde von den direktdemokratischen Vorstellungen der Verfassung von 1919 und den Anlehnungen an die Schweiz wieder abgerückt.

---

stimmungsdrang zeigte sich in der Vorarlberger Verfassung von 1919 auch in § 51: «[...] Ihre auf den Bundesstaat bezüglichen Bestimmungen gelten insolange und insoweit, als der Bundesstaat dem Lande sein Gebiet, seine Selbständigkeit innerhalb der Schranken des § 1 dieser Verfassung, die Freiheit, die Rechte des Volkes und die verfassungsmässigen Rechte der Volksgenossen, sowie die Rechte und Befugnisse, die das Volk seinen Vertretern übertragen hat, gewährleistet.»

167 StGBL 1920 Nr. 450 bzw. BGBL 1920 Nr. 1. Zur Verfassungsgeschichte Österreichs siehe Brauneder 2001.

168 Gesetz vom 30. Juli 1923 über die Verfassung des Landes Vorarlberg (Landesverfassung), Vorarlberger Landesgesetzblatt 1923 Nr. 47 (abgedruckt auch in: Gmeiner 1991, S. 141–145).

## 2.2

### Entwicklung direktdemokratischer Instrumente nach 1921

Verfassungen sind keine statischen Normenwerke, obwohl sie in der Regel im Kerngehalt relativ langen Bestand haben. Sie werden immer wieder den aktuellen Entwicklungen und Notwendigkeiten angepasst. Gerade in einem Rechtssystem wie in Liechtenstein, in dem es der Stufenbau der Rechtsordnung gebietet, dass Gesetze und Verordnungen verfassungskonform sind, andernfalls der Staatsgerichtshof solche Bestimmungen ausser Kraft setzen könnte, muss beispielsweise bei einer Änderung des Volksrechtgesetzes nicht selten im gleichen Zug die Verfassung geändert werden. Verfassungsänderungen sind demnach in Liechtenstein keine Seltenheit. Wie bereits dargelegt, sind im Unterschied zur Schweiz für Verfassungsänderungen, von wenigen Ausnahmen abgesehen, keine Volksabstimmungen zwingend notwendig. Es fällt in die Kompetenz des Landtages, solche Änderungen zu beschliessen, vorbehaltlich der Sanktion durch den Landesfürsten. Für Verfassungsänderungen ist Stimmeneinhelligkeit des Landtages oder die Zustimmung von drei Vierteln der anwesenden Mitglieder in zwei aufeinanderfolgenden Landtagssitzungen erforderlich.<sup>169</sup>

Im Zuge der Weiterentwicklung der Verfassung waren auch die direktdemokratischen Rechte mehrfach betroffen. Am Instrumentarium der direkten Volksrechte selbst hat sich dabei bis 1992 in der Verfassung nichts Grundlegendes geändert. Bis dahin waren lediglich das Limit für Finanzreferenden und/oder die Quoren der benötigten Unterschriften 1947 und 1984 (1984 im Zuge der Einführung des Frauenstimmrechts) nach oben korrigiert worden. Die Erhöhungen geschahen wegen der Zunahme der Zahl der Stimmberechtigten bzw. dem Anstieg des Staats-

---

169 Art. 111 Abs. 2 LV (Stammfassung) bzw. Art. 112 Abs. 2 LV (aktuell).

budgets. Die Finanzquoten für einmalige und wiederkehrende Ausgaben wurden 1996 und 2010 erneut angehoben.

Erst die Einführung des Staatsvertragsreferendums im Jahre 1992 aufgrund einer Volksinitiative tangierte das Instrumentarium der direkten Demokratie. Die Einführung des Staatsvertragsreferendums bedeutete eine Ausweitung der direktdemokratischen Kompetenzen des Volkes. Der Beitritt zum Europarat 1978 und der Beitritt zur Uno 1990 waren beispielsweise noch ohne direkte Zustimmung des Volkes erfolgt, da ein entsprechendes direktes Mitbestimmungsrecht des Volkes fehlte. Erst im Zuge der europäischen Integration, namentlich der sich anbahnenden Entscheidung über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), wurde 1992 auf dem Wege einer Volksinitiative, die von Gewerbetreibenden ausging, das Staatsvertragsreferendum eingeführt.<sup>170</sup>

Der nächste Schritt zur Ausweitung der direktdemokratischen Kompetenzen erfolgte mit der Verfassungsrevision von 2003, die in einer Volksabstimmung aufgrund einer Volksinitiative des Fürstenhauses beschlossen wurde. Dabei wurde – die direkte Demokratie betreffend – auf Gemeindeebene die Kompetenz der Stimmberechtigten zum Austritt aus dem Staatsverband eingeführt, auf Landesebene der Stichentscheid des Volkes in der Richterwahl im Falle eines Dissenses der normalerweise zuständigen Organe, das Misstrauensvotum gegen den Fürsten sowie das Recht des Volkes zur Monarchieabschaffung. Weitere Aspekte der Verfassungsrevision von 2003 bleiben hier ausgeklammert.<sup>171</sup>

Die erfolgreich durchgeführten Verfassungsänderungen werden in den folgenden Abschnitten ausführlicher beschrieben und kommentiert. Bevor es 1992 und 2003 zu den erwähnten Verfassungsänderungen kam, wurde 1923 noch auf Gesetzesstufe eine obligatorische Volksabstimmung im Steuergesetz eingeführt, die im Jahr 2010 wieder abgeschafft wurde.

---

170 Eine Volksinitiative der Freien Liste mit dem gleichen Ziel war im Jahr 1989 in einer Volksabstimmung deutlich gescheitert.

171 Dokumentation aller Ereignisse vom Beginn der Auseinandersetzung um eine Revision der Verfassung seit 1992 bis 2003 bei Merki 2015. Zur Volksabstimmung und deren Vorgeschichte auch Marcinkowski und Marxer 2010, 2011.

## 2.2.1 Obligatorische Volksabstimmung bei markanter Steuersatzerhöhung 1923 bis 2010

Ein aussergewöhnliches Beispiel direktdemokratischer Rechte in Liechtenstein wurde 1923 im Steuergesetz eingeführt und bei der Neufassung des Steuergesetzes 1961 übernommen.<sup>172</sup>

Art. 40 Abs. 2 Steuergesetz (LGBL. 1923.002) sowie Art. 51 Abs. 2 Steuergesetz (LGBL. 1961.007)

---

Jede Erhöhung der Steuersätze auf mehr als das Anderthalbfache der Sätze, mit welchen die Steuern im abgelaufenen Finanzjahre erhoben wurden, unterliegt der Volksabstimmung.

Nach Abs. 1 der beiden erwähnten Art. 40 und 51 der Steuergesetze von 1923 und 1961 musste der Landtag gleichzeitig mit der Verabschiedung des Voranschlags (Budget) auch die Steuersätze für das kommende Jahr festlegen. Eine Erhöhung um mehr als das Anderthalbfache im Vergleich zum Vorjahr hätte dabei zwingend dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden müssen.

Dieser Fall ist bemerkenswert, da hiermit zum einen ein obligatorisches Referendum eingeführt wurde und dies zum anderen auf Gesetzesstufe ohne entsprechenden Hinweis in der Verfassung. Ein obligatorisches Referendum war in der Verfassung von 1921 nicht vorgesehen. Das Referendum im Gesetzgebungsprozess war und ist als fakultatives Referendum ausgestaltet, egal ob es sich um Gesetzes- oder Verfassungsänderungen handelt. Die Formulierungen in den Steuergesetzen von 1923 und 1961 hingegen forderten eine zwingende Volksabstimmung («unterliegt der Volksabstimmung») im Falle einer markanten Erhöhung der Steuersätze auf mehr als das Anderthalbfache der Sätze des abgelaufenen Finanzjahres.

Es kam allerdings nie zu einer Volksabstimmung auf der Basis dieses Artikels, da eine anderthalbfache Erhöhung des Steuersatzes in der gesamten Zeit der Gültigkeit dieses Gesetzesartikels nicht vorkam. Im neuen Gesetz vom 23. September 2010 über die Landes- und Gemeindesteuern (Steuergesetz; SteG, LGBL. 2010.340) wurde dieser Artikel still-

---

172 Hinweise bei Ritter 1990, S. 7, Anm. 46; Waschkuhn 1994, S. 325, Fn. 9.

schweigend fallen gelassen. Im Bericht und Antrag der Regierung und in den Landtagsprotokollen zur Beratung des neuen Steuergesetzes wurde die Bestimmung nicht thematisiert oder kommentiert.<sup>173</sup>

## 2.2.2 Einführung des Staatsvertragsreferendums 1992

Eine materielle Ausweitung des direktdemokratischen Instrumentariums erfolgte mit der Einführung des Staatsvertragsreferendums im Jahr 1992. Bis zu diesem Zeitpunkt konnte das liechtensteinische Stimmvolk nicht über den Beitritt zu internationalen Institutionen, den Beitritt zu Konventionen, die Unterzeichnung von internationalen Verträgen usw. mitentscheiden. Dies betraf beispielsweise den Zollvertrag mit der Schweiz im Jahr 1924, die Mitgliedschaft im Internationalen Gerichtshof der Uno in Den Haag 1950, die Mitgliedschaft im Europarat 1978, den Beitritt zur Uno 1990 und die Vollmitgliedschaft in der EFTA 1991. Bemerkenswert ist vor allem, dass Liechtenstein im Jahr 1990 der Uno beitrug, obwohl der enge Partner Schweiz diesen Schritt erst im Jahr 2002 nach einer erfolgreichen Volksabstimmung vollzog. Aus Sicht der politischen Elite Liechtensteins erwies sich die Ausklammerung des direkten Volkswillens in dieser Phase der aussenpolitischen Profilierung Liechtensteins nach dem Zweiten Weltkrieg wohl als Vorteil. Jedenfalls ist keineswegs gewiss, dass das Volk einem Beitritt zum Europarat oder zur Uno zugestimmt hätte, wenn es eine Volksabstimmung gegeben hätte, zumal ein Uno-Beitritt vom Schweizer Stimmvolk 1986 in allen Ständen mit einem Nein-Stimmen-Anteil von mehr als 75 Prozent abgelehnt worden war.<sup>174</sup>

Tobler (2014) weist darauf hin, dass Verhandlungen im Kontext der direkten Demokratie, insbesondere unter Referendumsdruck, schwierig sind und das von ihm postulierte 3-K-Konzept erfolgreicher Verhandlung (Konsistenz, Konsonanz, Kohärenz) aufweichen können. Kampagnenorchestrierung und die Entwicklung konsistenter Verhandlungspositionen

---

173 BuA Nr. 48/2010; LTP 2010, 744–874 (Sitzung vom 8. Juni 2010, 1. Lesung Steuergesetz); Stellungnahme der Regierung Nr. 83/2010; LTP 2010, 1452–1550 (Sitzung vom 23. September 2010, 2. Lesung und Schlussabstimmung).

174 «Volksabstimmung vom 16.03.1986», Schweizerische Bundeskanzlei [Stand: 28.11.2017] [<https://www.admin.ch/ch/d//pore/va/19860316/index.html>].

seien bei internationalen Verhandlungen bedeutend. Allerdings ist anzumerken, dass die Direktdemokratie in zwei Richtungen wirken kann. Einerseits können der Referendumsdruck und die Involvierung unterschiedlicher Akteure den Handlungsspielraum der Regierung schmälern. Andererseits kann die Volksmeinung auch als Druckmittel und Verhandlungspfand dienen und insofern eine Stärkung der Verhandlungsposition nach sich ziehen, wenn den Verhandlungspartnern damit glaubhaft eine klare Grenze potenzieller Verhandlungsergebnisse aufgezeigt wird.

Die Oppositionspartei Freie Liste – bei den Wahlen 1986 und 1989 noch ohne Mandate im Landtag – hatte bereits Ende der 1980er-Jahre im zeitlichen Umfeld der Diskussionen über den Uno-Beitritt eine Volksinitiative zur Einführung des Staatsvertragsreferendums ergriffen. Sie sprach sich zwar klar für den Beitritt zur Uno aus, wollte einen solchen Schritt aber nicht ohne Zustimmung des Volkes.<sup>175</sup> Die Bürgerinnen und Bürger sollten als kompetent genug erachtet werden, auch in aussenpolitischen Fragen mitbestimmen zu können. Die am 28. September 1988 eingereichte und am 17./19. März 1989 dem Volk zur Abstimmung vorgelegte Initiative sah das fakultative Referendum für unbefristete und unkündbare Staatsverträge, für den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften sowie für Staatsverträge, die schwerwiegende ökologische Eingriffe mit sich bringen, vor. Neben dem anstehenden Entscheid über einen Uno-Beitritt zielte die Vorlage mit ihren Formulierungen unter anderem auch auf das damalige Planungsprojekt von Staustufen im Rhein zur Wasserkraftnutzung (Rheinkraftwerke). Der Landtag, bestehend einzig aus den beiden Fraktionen der VU und der FBP, sprach sich einstimmig gegen die Initiative aus. Auch Gerard Batliner, früherer Regierungschef und Landtagspräsident, sprach sich öffentlich gegen die Mitsprache des Volkes bei Staatsverträgen aus, da dies die Beweglichkeit der Repräsentativorgane vermindere.<sup>176</sup> Die Initiative wurde schliesslich in allen Gemeinden mit insgesamt 4787 Nein zu 3644 Ja verworfen (41,3 Prozent Zustimmung).

---

175 Freie Liste Zeitung, 2. Jg., Nr. 8, März 1989.

176 Batliner 2009. Interview im Liechtensteiner Volksblatt vom 19. Januar 1989, S. 3 («Staatsvertragsreferendum: Wir sollten uns die Beweglichkeit nicht nehmen lassen – Interview über die Abstimmungsvorlage zur Einführung des Staatsvertragsreferendums mit dem früheren Landtagspräsidenten und Regierungschef Dr. Gerard Batliner»), abgedruckt auch in Liechtenstein-Institut (Hg.) 2009, S. 103–111.

Der Entscheid über den Beitritt zur Uno im Jahr 1990 erfolgte somit im Landtag und ohne Volksabstimmung. Wenige Jahre später wurde eine neue Volksinitiative zur Einführung des Staatsvertragsreferendums gestartet. Diesmal bildeten die Verhandlungen über den Beitritt zum Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) den Hintergrund. Initiatorin war diesmal die Gewerbe- und Wirtschaftskammer, die einem EWR-Beitritt wegen befürchteter negativer Folgen für die Gewerbetreibenden in Liechtenstein skeptisch oder ablehnend gegenüberstand. Die am 17. September eingereichte und am 13./15. März 1992 dem Volk vorgelegte Initiativvorlage war sogar breiter gefasst als die vormalige Initiative der Freien Liste, da künftig uneingeschränkt alle Landtagsbeschlüsse, die die Zustimmung zu einem Staatsvertrag zum Gegenstand haben, dem fakultativen Referendum unterstehen sollten. Die Initiative wurde in allen Gemeinden mit insgesamt 6281 Ja zu 2513 Nein angenommen. Damit war das fakultative Referendum zu Staatsverträgen eingeführt, gleichzeitig kann der Landtag seitdem auch von sich aus wichtige aussenpolitische Vorlagen dem Volk zur Abstimmung unterbreiten. Dies war denn auch bei der ersten EWR-Abstimmung im Jahr 1992 wie auch bei der zweiten im Jahr 1995 der Fall. Beide Volksabstimmungen erfolgten ohne vorgängige Unterschriftensammlung, da der Landtag selbst über seinen Zustimmungsbeschluss eine Volksabstimmung anordnete.

### 2.2.3 Die Verfassungsänderungen von 2003

Einen Markstein in der Verfassungsgeschichte Liechtensteins stellt die Volksabstimmung vom 14./16. März 2003 dar, in welcher mit einer Zustimmung von knapp zwei Dritteln des Stimmvolkes ein ganzes Bündel an Verfassungsänderungen eingeführt wurde. Es geht an dieser Stelle nicht darum, die gesamte Geschichte und Vorgeschichte sowie den verfassungsrechtlichen Gehalt aller Verfassungsänderungen dieser Abstimmung aufzuzeigen. Diesbezüglich kann auf die entsprechende Literatur sowie eine Vielzahl an Dokumenten verwiesen werden, welche sich im Verlauf der rund zehnjährigen Auseinandersetzung über die Verfassungsrevision angesammelt haben.<sup>177</sup>

---

<sup>177</sup> Ausführliche Dokumentation der Ereignisse, Debatten, Stellungnahmen etc. bei Merki 2015. Analyse der Volksabstimmung sowie der öffentlichen Kommunikation

In dieser Auseinandersetzung ging es nicht nur um die Klärung von Kompetenzen der verschiedenen Staatsorgane im liechtensteinischen Staatswesen. Der Konflikt entwickelte sich seit den 1980er-Jahren mit den Fragen zur Beamtenernennung und Richterbestellung, wobei Fürst Hans-Adam II.<sup>178</sup> auf das (nicht praktizierte) Recht zur Ernennung der

---

im Vorfeld bei Marcinkowski und Marxer 2010, 2011. Allgemein wird angenommen, dass die Auseinandersetzung über eine Revision der Verfassung mit der sogenannten Staatskrise vom 27./28. Oktober 1992 ihren Anfang nahm (Quaderer 1993). Die Ansprüche des Erbprinzen und späteren Fürsten Hans-Adam II. zur Neuinterpretation der Verfassung waren indes bereits vorher unüberhörbar gewesen. Waschkuhn 1994, S. 381, schrieb: «Es besteht mittlerweile eine Amtsführung, die weniger am Gedanken der ultima ratio orientiert, vielmehr politisch offensiv ist, so dass auch in Zukunft einige Verfassungskonflikte zu erwarten sind.» Zum Beleg wies er auf Vorkommnisse vor dem Datum der Staatskrise hin, die den neuen Politikstil von Fürst Hans-Adam II. dokumentieren. Mit den Ereignissen vom Herbst 1992 war jedoch ein Krisenausmass erreicht (Längle 1997), welches eine Bereinigung offener Verfassungsfragen unabdingbar erscheinen liess. In den nächsten Jahren befassten sich der Landtag, die Parteien, das Fürstenhaus, Experten und schliesslich die breite Öffentlichkeit mit verschiedenen Revisionsvorschlägen. Siehe dazu insbesondere Dokumente von Landtagskommissionen inklusive abweichender Stellungnahmen (Landtag 2000a, 2000b, 2002a, 2002b), verschiedene Verfassungsvorschläge des Fürstenhauses (Fürstenhaus 2000, 2001, 2002), welche schliesslich in die Verfassungsvorlage mündeten, die im März 2003 zur Volksabstimmung gelangte, ferner Gutachten zu den Vorschlägen, die von der Regierung (Frowein 2000; Breitenmoser 2000; Rhinow 2000; Funk 2001) oder vom Fürstenhaus eingeholt wurden (Winkler 2001; Matscher 2001; Winkler 2003 führte seine Argumentation später weiter aus). Mit dem komplexen Verhältnis der Hausgesetze/des Hausgesetzes des Fürstenhauses zur staatlichen Ordnung und sich daraus ergebenden Verfassungsfragen befassten sich Kühne 2002 und Marxer 2003. Aus zahlreichen weiteren Stellungnahmen und Beiträgen zur Verfassungsauseinandersetzung sei ferner auf das Memorandum von Batliner et al. 2002 hingewiesen, welches sich am umfassendsten mit allen Revisionspunkten auseinandersetzte (Kritik dazu Winkler 2002). Nach der Anmeldung der Volksinitiative durch Fürst Hans-Adam II. und Erbprinz Alois im August 2002 befassten sich auch die liechtensteinischen Gerichte aufgrund von Beschwerden mit dem Fall (Diverse Bürgerinnen und Bürger 2002a, 2002b; Gegenäusserung durch Fürst Hans-Adam II. [Liechtenstein 2002]). Ebenso wurde Liechtenstein ein Fall für den Europarat, bei welchem noch vor der Volksabstimmung die Venedig-Kommission (Council of Europe CoE 2002a, 2002b) sowie Ausschüsse der parlamentarischen Versammlung (CoE 2003a, 2003b) demokratische Defizite der Verfassungsvorlage monierten. Nach der Volksabstimmung startete der Europarat ein sogenanntes Dialogverfahren mit Liechtenstein, welches ausser ein paar kritischen Notizen (CoE 2006) keine weiteren Konsequenzen für Liechtenstein mit sich brachte.

178 Zur Person von Fürst Hans-Adam II. siehe Redaktion, «Liechtenstein, Hans-Adam II. von», in: HLFL, S. 539f.

Beamten zugunsten einer stärkeren Rolle bei der Bestellung von Richtern verzichten wollte. Darauf wollte sich der Landtag aber nicht einlassen.<sup>179</sup> Im Oktober 1992 – in der sogenannten Staatskrise – wurde die Frage nach dem Führungsanspruch in der Aussenpolitik aufgeworfen. Gleichzeitig entwickelte sich in diesem Konflikt eine Kontroverse über die Kompetenz zur Regierungsentlassung. Als im Herbst 1993 der Landtag beim Fürsten die Entlassung von Regierungschef Markus Büchel beantragte, reagierte der Fürst mit der Entlassung des Landtages – entgegen der Mehrheitsmeinung des Landtages.<sup>180</sup> Dies akzentuierte somit die Frage nach dem Verhältnis von Landesfürst und Landtag sowie beider Organe gegenüber der Regierung. Weitere Irritation stiftete die Publikation des Hausgesetzes des Fürstenhauses im Landesgesetzblatt ohne Mitwirkung des Landtages, aber mit Gegenzeichnung des Regierungschefs Markus Büchel. Dies warf eine Reihe weiterer Fragen auf: nach dem Verhältnis von Verfassung und Hausgesetz, nach der Kompetenz zum Erlass des Hausgesetzes, aber auch nach den Inhalten des Hausgesetzes, welche in manchen Punkten als veraltet erscheinen und – etwa in der Frage der Gleichstellung der Geschlechter – im Widerspruch zur liechtensteinischen Verfassung stehen. Weitere Verschärfungen des Konfliktes brachten die Weigerung des Landesfürsten, Gesetze zu sanktionieren<sup>181</sup>, sowie dessen Ankündigung (und spätere Amtshandlung),

---

179 Ritter 1992, hier S. 56.

180 Die Zeit von der Staatskrise im Oktober 1992 bis zur Auflösung des Landtags durch Fürst Hans-Adam II. am 14. September 1993 und damit indirekt die Entlassung von Regierungschef Markus Büchel beleuchtete Eugster (1995) in einer Studie im Auftrag der FBP.

181 Es handelt sich bei der Streitfrage um die Sanktionierung von Gesetzen, welche dem Landesfürsten wohl irrtümlich nicht zur Unterzeichnung vorgelegt worden waren, aber bereits im Landesgesetzblatt publiziert waren. Die Gesetze selbst waren nicht umstritten. Aufgrund dieser Vorfälle warf der Landesfürst der Regierung Verfassungsbruch vor. Nach Gesprächen zwischen Regierungschef Hans Brunhart und dem Landesfürsten bzw. Regierungschef Mario Frick und dem Landesfürsten konnte die Situation im gegenseitigen Einvernehmen bereinigt werden (Interpellationsbeantwortung 1997/34 zu den wiederholten Vorwürfen des Landesfürsten betreffend Verfassungsbrüche in der Vergangenheit). Es handelte sich um folgende fünf Gesetze (Datum der nachträglichen Sanktionierung in Klammern): LGBL 1987.029 (20. Dezember 1991); LGBL 1990.002 (3. Januar 1992); LGBL 1990.003 (3. Januar 1992); LGBL 1992.053 (26. Juni 1992); LGBL 1994.001 (5. Januar 1994). Tatsächliche Fälle von Sanktionsverweigerung trafen im Falle des Erwachsenenbildungsgesetzes und des Staatsgerichtshofgesetzes zu. Beim Erwachsenenbildungs-

den Vorsitzenden der Verwaltungsbeschwerdeinstanz (heute: Verwaltungsgerichtshof) wegen einer in einem wissenschaftlichen Vortrag geäußerten Rechtsmeinung nicht mehr in ein öffentliches Amt zu ernennen.<sup>182</sup> Zu den tatsächlichen Sanktionsverweigerungen hinzu kommen Fälle, in denen eine Sanktionsverweigerung zu erwarten war, sodass die diesbezügliche Gesetzgebungstätigkeit ins Stocken geriet.<sup>183</sup> In der Bewertung der Verfassungsänderungen aus der Perspektive der Demokra-

---

gesetz (Landtagsbeschluss vom 18. Dezember 1998) monierte der Fürst, dass der formulierte Bildungsauftrag («Übereinstimmung der Bildungsinhalte mit allgemeinen christlichen Grundsätzen») der Religionsfreiheit widerspreche. Diese Formulierung wurde daher in einer neuerlichen Landtagslesung abgeändert («Übereinstimmung der Bildungsinhalte mit allgemeinen Grundsätzen der Ethik wie Toleranz, Nächstenliebe und Respekt vor dem Leben.»). Beim Staatsgerichtshofgesetz hatte der Fürst grundsätzlichere Bedenken, da er eigene Vorstellungen zur Neuordnung des Bestellverfahrens der Richter und zur Neuordnung der Kompetenzen des Staatsgerichtshofes hatte, welche schliesslich in der Verfassungsrevision von 2003 realisiert wurden, sodass erst danach der Weg für ein neues Staatsgerichtshofgesetz frei wurde. Dazu auch Winkler 2001, S. 92; 2002, S. 21f., welcher vor allem verfassungsrechtliche Bedenken als Grund für die Sanktionsverweigerung angibt (Erweiterung der Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes ohne verfassungsgesetzliche Grundlage bezüglich allgemein verbindlicher Verfassungsauslegung und Prüfung von Staatsverträgen). Das Sanktionsverweigerungsrecht war früher nur sehr zurückhaltend angewendet worden. Vor der Regierungszeit von Fürst Hans-Adam II. ist es im Nachgang zu einer Volksabstimmung nur zu einer Sanktionsverweigerung bei der Abstimmung über die Volksinitiative für ein neues Jagdgesetz im Dezember 1961 gekommen (Waschkuhn 1994, S. 120; Winkler 2001, S. 92; 2002, S. 21). Zur Sanktionsverweigerung betreffend Jagdgesetz siehe auch Kap. 6.3.7.1.

182 Unter anderem bei Marxer 2004a, S. 115. Herbert Wille hielt im Februar 1995 einen wissenschaftlichen Vortrag, in welchem er dem Staatsgerichtshof die Kompetenz zusprach, im Falle eines Konfliktes zwischen Fürst (Regierung) und Volk (Landtag) als Schiedsgericht zu fungieren. Fürst Hans-Adam II. teilte ihm daraufhin schriftlich mit, dass er ihn wegen dieser Verfassungsinterpretation nicht mehr in ein öffentliches Amt ernennen werde, was bei der Wiederwahl zum Vorsitzenden der Verwaltungsbeschwerdeinstanz im April 1997 durch den Landtag auch tatsächlich eintrat. Die Klage wegen Verletzung der Meinungsfreiheit und Wissenschaftsfreiheit beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte war zwar erfolgreich, änderte aber nichts an der Nichternennung. Mit der Verfassungsabstimmung von 2003 und der nachfolgenden Änderung des Staatsgerichtshofgesetzes wurde die Frage der Kompetenz des Staatsgerichtshofes im Sinne des Landesfürsten entschieden.

183 Dieses Schicksal betraf beispielsweise das Beamtengesetz (siehe Ritter 1992) oder das Staatsgerichtshofgesetz nach der Sanktionsverweigerung 1994, welche eine Weiterbehandlung verhinderte. In diese Reihe ist auch die langwierige Diskussion über die Entkriminalisierung des Schwangerschaftsabbruches zu stellen, in welcher sich das Fürstenhaus klar dagegen positioniert hat.

tie, namentlich auch der direkten Demokratie, gehen die Meinungen stark auseinander. Einige Autoren, die sich mit der veränderten Verfassungslage auseinandergesetzt haben, sehen keine Schwächung des demokratischen Elementes in der Verfassung und ebenso wenig identifizieren sie Widersprüche.<sup>184</sup> Insbesondere durch das neu eingeführte Recht zur Abschaffung der Monarchie sei das Volk definitiv zum Träger der Souveränität geworden.<sup>185</sup> Die Monarchie existiere nur so lange, als sie vom Volk mehrheitlich akzeptiert werde. Der Begriff der «Volksmonarchie» wurde hierbei geprägt.<sup>186</sup> Dieser Argumentation ist entgegenzuhalten, dass der Grundsatz des dualistischen Staatsaufbaus in der liechtensteinischen Verfassung trotz der Verfassungsrevision von 2003 unangestastet blieb.

Mehrheitlich wurde bereits im Vorfeld der Volksabstimmung von Verfassungsexperten eine kritische Haltung eingenommen.<sup>187</sup> Auch die in verschiedenen Dokumenten des Europarates geäußerten Einschätzungen<sup>188</sup> gehen dahin, dass es sich insgesamt um eine Schwächung der Demokratie und eine Stärkung des monarchischen Elementes in der Verfassung handelt.<sup>189</sup> Es ist hervorzuheben, dass die vormaligen Rechte des Fürsten weitgehend unangetastet blieben – etwa das Sanktionsrecht<sup>190</sup> –

---

184 Winkler 2003; Arevalo Menchaca (2006), der euphorisch in der abgeänderten Verfassung gleichsam die Vollendung des demokratischen Prinzips sieht.

185 Arevalo Menchaca (2006, S. 168) zur liechtensteinischen Verfassung nach der Verfassungsrevision von 2003 vor dem Hintergrund der alten und neuen Volksrechte: «Die Erbmonarchie verwandelt sich vollkommen in eine Volksmonarchie und dient dem Volk stets dazu, sich vor dem Grundübel der Demokratie, der Gefahr einer Machtübernahme durch die Oligarchie zu schützen.» Winkler (2003, S. 343) sah im Artikel zur Aufhebung der Monarchie ein «demokratiepolitisches Signal», und weiter: «Sie bestätigt die Grundlegung der Verfassung von Liechtenstein im Willen des Volkes.»

186 Clauder 2003; Arevalo Menchaca 2006, S. 163ff.

187 Frowein 2000; Breitenmoser 2000; Rhinow 2000; Funk 2001; Batliner 2001; Batliner et al. 2002.

188 Council of Europe 2002a, 2002b, 2003a, 2003b.

189 Wille (2015) ist in dieser Reihe die jüngste Publikation mit kritischer Bewertung der Rolle der Monarchie.

190 Wille (2015, S. 454) hierzu: «Die politischen Rechte sind nur insoweit als verfassungsmässig gewährleistete Rechte zu betrachten, als die Stimmberechtigten sie im Rahmen der Staatswillensbildung bzw. des Gesetzgebungsverfahrens wahrnehmen bzw. von ihnen Gebrauch machen, und solange der Landesfürst das Sanktionsrecht nicht als Vetorecht gegen sie einsetzt. Sie stehen mit anderen Worten unter dem Vorbehalt des fürstlichen Sanktionsrechts.»

oder ausgeweitet wurden – etwa hinsichtlich der Entlassung der Regierung oder der Richterbestellung.

Mit der Verfassungsrevision wurden die direkten Kompetenzen des Volkes vor allem im Vergleich zu Landtag und Regierung gestärkt. Bei der Richterwahl kann der Landtag einen Vorschlag des vom Fürsten dominierten Bestellgremiums nicht verhindern, sondern nur zusammen mit einem Alternativvorschlag dem Volk zur Entscheidung vorlegen. Ein Misstrauensvotum gegen den Landesfürsten kann nicht vom Landtag, sondern nur vom Volk gestellt werden, der Landtag oder die Regierung spielen in diesem Verfahren keine Rolle. Das Volk kommuniziert faktisch direkt mit dem Fürstenhaus. Im Falle der Monarchieabschaffung kann die Initiative ebenfalls nicht vom Landtag ausgehen.<sup>191</sup> Er tritt erst nach einer ersten Volksabstimmung in Aktion, wenn es darum geht, eine republikanische Verfassung auszuarbeiten.<sup>192</sup>

Die Einführung neuer Volksrechte mit der Verfassungsrevision von 2003 hat trotz einschneidender Veränderungen nicht zu einem neuen Souveränitätskonzept mit dem Volk an der Spitze geführt, sondern im Grundsatz den dualistischen Staatsaufbau mit der Verankerung der Staatsgewalt in Fürst und Volk unangetastet gelassen. Die neuen Volksrechte sind nicht geeignet, das Kräftegleichgewicht zwischen Fürst und Volk wesentlich zu verschieben bzw. im politischen Alltag wesentlich an den Kompetenzen des Fürsten zu rütteln. Hinzu kommt, dass das Fürstenhaus zusätzlich als Verfassungsorgan institutionalisiert wurde, was vor allem beim Misstrauensantrag gegenüber dem Fürsten offenkundig wird, indirekt aber auch mit der nachträglichen Sanktionierung des autonom vom Fürstenhaus verabschiedeten Hausgesetzes, welches private und staatliche Regelungsbereiche nicht konsequent trennt.<sup>193</sup>

---

191 Selbstverständlich kann der Landtag jederzeit die Initiative ergreifen zur Ausarbeitung einer neuen Verfassung, ob republikanisch oder nicht. Aber wenn es sich nicht im geregelten Verfahren der Monarchieabschaffung abspielt, verfügt der Fürst über das Vetorecht.

192 Dieser Umstand ist allerdings faktisch von untergeordneter Bedeutung, da es im Falle einer weitgehenden Einigkeit der Landtagsparteien ohne grosse Probleme möglich sein sollte, erfolgreich formal den Weg einer Volksinitiative zu beschreiten.

193 Die klarere Koppelung des Hausgesetzes (LGBL. 1993.100) an die Verfassung mit der Verfassungsrevision von 2003 hat zu einer Vermengung von staatlichen und privaten Regelungsbereichen geführt. Ausführlich bei Marxer 2003. Nach Art. 13ter LV (neu) ist ein Misstrauensantrag dem Fürsten zur Behandlung nach dem Hausge-

Im Rahmen dieser Studie kann also nicht die Verfassung in ihrer Gesamtheit beurteilt und kommentiert werden. Hier soll einzig auf die Veränderungen, welche sich in Bezug auf die direkte Demokratie ergeben haben, eingegangen werden. Dies sind im Einzelnen die Neuordnung des Verfahrens zur Richterbestellung, die Möglichkeit des Misstrauensvotums gegen den Landesfürsten, das Verfahren zur Abschaffung der Monarchie sowie als materieller Sonderfall das Sezessionsrecht der Gemeinden. Die Details zu diesen neuen direkten Volksrechten sind in Kapitel 3.8 bis Kapitel 3.11 ausgeführt.

## 2.2.4 Alternative Revisionsvorschläge zur Verfassung mit Bezug zur direkten Demokratie

Nach der sogenannten Staatskrise von 1992 wurde eine Revision der Verfassung virulent.<sup>194</sup> Bekanntlich dominierte in der Schlussphase vor der Volksabstimmung im März 2003 das Fürstenhaus mit seinen eigenen Vorstellungen zur Verfassungsänderung die Diskussion und den Entscheidungsprozess. Andere Vorschläge fanden nie den Weg in eine breite öffentliche Diskussion – dies betrifft einen komplett neuen Verfassungsentwurf der Freien Liste im Jahr 1996 sowie Änderungsvorschläge der Verfassungskommission des Landtages aus dem Jahr 1998 – oder fanden nur geringe Zustimmung, wie die Initiative «Verfassungsfrieden», welche zeitgleich und alternativ zur Vorlage des Fürstenhauses im März

---

setz mitzuteilen. Dort ist geregelt, dass die Gesamtheit der stimmberechtigten (männlichen) Mitglieder des Fürstenhauses die Kompetenz hat, solche Anträge zu entscheiden, allenfalls auch den Fürsten zu disziplinieren oder abzusetzen. Dieses Gremium kann den Fürsten nicht nur im Anrufungsfall durch das Volk, sondern auch von sich aus disziplinieren oder absetzen, wobei nicht nur Fehlleistungen als Staatsoberhaupt, sondern auch als Regierer des Hauses oder Vorsitzender der fürstlichen Stiftungen Absetzungsgründe darstellen können. Das Hausgesetz wurde ohne Mitwirkung des Landtages vom Fürstenhaus verabschiedet, was zur Frage führte, ob es überhaupt gültig sei. Die Verfassungsabstimmung von 2003 hat diese Frage dahingehend geklärt, dass Art. 3 LV (neu) festhält, dass das Hausgesetz «durch das Fürstenhaus» geordnet wird, während dies in der alten Fassung nicht explizit formuliert war.

194 Die Verfassungsdiskussion zwischen 1992 und 2003 ist ausführlich dokumentiert bei Merki 2015. Zur Volksabstimmung 2003 und deren Vorgeschichte auch Marcinkowski und Marxer 2010, 2011.

2003 zur Abstimmung gelangte. Ebenso erging es der Volksinitiative «Ja – damit deine Stimme zählt» zur Einschränkung des Sanktionsrechts des Fürsten 2012. In all diesen Entwürfen manifestieren sich andere Vorstellungen zu den direktdemokratischen Rechten, welche nun kurz beleuchtet werden.

#### 2.2.4.1 Verfassungsentwurf der Freien Liste von 1996

Im Zuge der Auseinandersetzung über die Abänderung der Verfassung ab 1992 publizierte die Freie Liste einen Entwurf für eine neue Verfassung.<sup>195</sup> Wir konzentrieren uns hier wiederum nur auf Aspekte der direkten Demokratie in diesem Entwurf. Der Entwurf fusst stark auf dem Konzept der Volkssouveränität, womit die dualistische Konstruktion der Verfassung von 1921 aufgegeben wird. Dem Monarchen werden Integrationsaufgaben zugeordnet, wie es in den meisten anderen europäischen Staaten mit monarchischen Elementen faktisch üblich ist, selbst wenn dies dort nicht überall wirklich so normiert ist.<sup>196</sup> Art. 2 des Verfassungsentwurfs der Freien Liste hält fest: «Alle Staatsgewalt geht vom liechtensteinischen Volk aus und wird in seinem Namen durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.» Das bisherige Vetorecht des Fürsten in der Gesetzgebung wird konsequenterweise durch die «Beurkundung des rechtmässigen Zustandekommens von Gesetzen und Staatsverträgen» ersetzt (Art. 85 Abs. 3 lit. a des Entwurfs).

Der Verfassungsvorschlag fand zwar eine grosse Verbreitung in Liechtenstein, da er dem «Freie Liste Info» Nr. 3 von 1996 als Einlage angeheftet war und daher allen Haushalten zugestellt wurde. Er löste allerdings kein öffentliches Echo aus und wurde in keiner Phase der weiteren Verfassungsdiskussion ein die Debatte prägendes Dokument. Zu sehr dominierte im weiteren Verlauf das Fürstenhaus die Stossrichtung der Verfassungsrevision, eine Richtung, welche der Position der Freien Liste diametral entgegenstand. Es dürfte sich auch niemand der Illusion hingegen haben, dass der Entwurf der FL eine Realisierungschance gehabt

---

195 Freie Liste 1996.

196 Pällinger 2003.

hätte. Er war ein Denkanstoss. Entsprechend griff die Freie Liste nicht zum Mittel der Volksinitiative, um den Entwurf einer breiteren öffentlichen Diskussion und einer verbindlichen Entscheidung zuzuführen.

In den Art. 19 bis 30 geht der Freie-Liste-Entwurf auf die politischen Volksrechte ein. Insgesamt sieht der Entwurf einen Ausbau der direktdemokratischen Rechte vor. Die Volksinitiative und das Referendum bleiben bestehen, wobei allerdings das Gemeindebegehren ersatzlos aufgegeben wird, andererseits einige neue Detailbestimmungen zu den Verfahren hinzukommen. So entfällt die Stichfrage beim doppelten Ja bei Abstimmungen über eine Initiative und einen Gegenvorschlag des Landtages. Stattdessen gilt diejenige Vorlage als angenommen, die mehr Ja-Stimmen erreicht hat, falls zwei Vorlagen eine Mehrheit bekommen. Verfassungs-, Gesetzes-, Staatsvertrags- und Finanzreferendum bleiben mit Modifikationen bestehen.

Als weitere Instrumente sah der Verfassungsentwurf der Freien Liste die Volksmotion (Art. 21) und das Verwaltungsreferendum (Art. 25) vor. Die Volksmotion entspricht inhaltlich der allgemeinen, nicht formulierten Initiative, enthält jedoch einen höheren Grad an Verbindlichkeit. Sie ist also eine allgemeine Anregung, eine Änderung der Verfassung oder eines Gesetzes in eine bestimmte Richtung herbeizuführen. Sollte der Landtag dies nicht umsetzen wollen, müsste eine Volksabstimmung darüber stattfinden und im Falle der Annahme eine Vorlage entsprechend der Motion ausgearbeitet werden. Gänzlich neu eingeführt wurde das Verwaltungsreferendum. Der Text lautet etwas unpräzise: «Gegen Regierungs- und Verwaltungsbeschlüsse, die hohe finanzielle Folgekosten mit sich bringen oder irreversible Auswirkungen auf Mensch und Umwelt erwarten lassen, können 1'000 Stimmberechtigte innerhalb von 30 Tagen nach öffentlicher Bekanntgabe des Regierungsbeschlusses eine Volksabstimmung verlangen.»<sup>197</sup>

Der Entwurf sah ferner in Art. 27 vor, dass die Stimmberechtigten Anspruch darauf haben, «ihren Willen ohne unzulässige Beeinflussung zu bilden und unverfälscht zum Ausdruck zu bringen» – wohl eine Reaktion auf die starke Behördeneinflussnahme im Kontext der EWR-Abstimmung von 1992 und das kritische Urteil des Staatsgerichtshofes hierzu. In

---

197 Freie Liste 1996 S. 9f. (Art. 25).

die gleiche Richtung zielte auch eine weitere Formulierung in Art. 27, wonach Personen und Gruppierungen, die sich mit namhaften Beiträgen an der Wahl- und Abstimmungswerbung beteiligen, vorher Summe und Herkunft der von ihnen verwendeten Mittel offenzulegen haben.

Eine weitere Neuerung betraf dringliche Gesetze. In Art. 132 war vorgesehen, dass gegen ein dringliches Gesetz das Referendum ergriffen werden kann, womit es ein Jahr nach Inkrafttreten wieder ausser Kraft tritt, wenn es nicht in der Zwischenzeit in einer Volksabstimmung angenommen wurde.

Nach den Vorstellungen der Freien Liste wäre also die Volkssouveränität als Verfassungsprinzip eingeführt worden, somit also erstmals in Liechtenstein eine rein demokratische Verfassung an die Stelle der Mischverfassung getreten. Dabei wären den repräsentativen Organen wirksame, im Vergleich zu den bestehenden Volksrechten noch weiter ausgebaut direkte demokratische Elemente gegenübergestellt worden. Konsequenterweise sah der Verfassungsentwurf der Freien Liste kein Vetorecht des Landesfürsten in der Gesetzgebung vor. Die Sanktion des Landesfürsten bei Gesetzen und Staatsverträgen hatte nicht den Status eines Vetorechtes, sondern der «Beurkundung des rechtmässigen Zustandekommens von Gesetzen und Staatsverträgen»<sup>198</sup>.

#### 2.2.4.2 Vorschläge des Landtages von 1998

Ausgangspunkt der Vorschläge der Verfassungskommission des Landtages war eine im August 1995 dem Landtag überreichte Petition mit 2549 Unterschriften, welche die Lösung offener verfassungsrechtlicher Fragen forderte. Im Vorwort zum Bericht mit den Änderungsvorschlägen der Verfassungskommission schrieb deren Vorsitzende, dass der Landtag die von ihm gebildete Kommission beauftragt habe, «Lösungsvorschläge in Abstimmung mit Fürst und Regierung auszuarbeiten, weshalb sich die Kommission bemühte, nichts in ihre Vorschläge aufzunehmen, was für den Fürsten unzumutbar wäre.»<sup>199</sup> Die Vorschläge wurden

---

198 Freie Liste 1996, S. 16 (Art. 85 Abs. 3 lit. a).

199 Landtag 2000a.

dem Landesfürsten im Juli 1998 unterbreitet, am 29. März 2000 wurden sie als Teil des Berichtes der Verfassungskommission veröffentlicht.

Bezüglich direktdemokratischer Rechte sah der Vorschlag der Verfassungskommission eine Abänderung von Art. 9 LV vor («Jedes Gesetz bedarf zu seiner Gültigkeit der Sanktion des Landesfürsten.»). Der Vorschlag der Landtagskommission lautete wie folgt:

Art. 9 LV (Landtagskommission)

---

- 1) Jedes Gesetz bedarf, unter Vorbehalt von Absatz 2 dieser Bestimmung, zu seiner Gültigkeit der Sanktion des Landesfürsten.
- 2) Lehnt der Landesfürst die Sanktion eines Gesetzes ab oder erfolgt innert 6 Monaten ab Verabschiedung eines Gesetzes durch den Landtag keine Sanktion des Landesfürsten, so kann der Landtag unter Vorbehalt von Absatz 3 mit der Mehrheit seiner gesetzlichen Mitglieder beschliessen, über diesen Gesetzesbeschluss eine Volksabstimmung durchzuführen. Entscheidet sich in der Volksabstimmung die absolute Mehrheit der im ganzen Land gültig abgegebenen Stimmen für die Annahme dieses Gesetzesbeschlusses, so ersetzt dies die Sanktion des Landesfürsten.
- 3) Bei einer Aufhebung oder Abänderung der Art. 2, 3, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 13bis, 48, 49, 51, 54, 55, 64, 65, 70, 78, 79, 80, 85, 86, 87, 92, 97, 99, 100, 102, 105 und 109 der Verfassung, soweit dadurch die rechtliche Stellung des Landesfürsten betroffen ist, kann die Sanktion des Landesfürsten nicht durch Volksabstimmung im Sinne von Absatz 2 ersetzt werden.

Nach Meinung der damaligen Landtagskommission führte kein Weg an einer Überarbeitung von Art. 9 LV vorbei, wenn man eine stärkere Demokratisierung anstrebe, «da dieser die demokratischen Rechte des Volkes, die zuvor in Form eines Landtagsbeschlusses oder einer Volksabstimmung (oder von beiden) wahrgenommen wurden, am stärksten beschneidet.»<sup>200</sup> Das absolute Vetorecht des Fürsten wäre damit beseitigt worden. Die Hürden wären dennoch relativ hoch geblieben, da die ausbleibende Sanktion des Fürsten nicht durch Landtagsbeschluss, sondern nur mittels einer Volksabstimmung zu ersetzen gewesen wäre. Mit den Bestimmungen von Abs. 3 sollte gleichzeitig sichergestellt sein, dass das Vetorecht des Landesfürsten in allen Fragen der Rechtsstellung des Landesfürsten und des Fürstenhauses erhalten bleibt.

In der weiteren Diskussion spielte der Vorschlag der Verfassungskommission keine Rolle mehr. Der Fürst lehnte eine Einschränkung sei-

---

200 Landtag 2000a, S. 2.

nes Sanktionsrechtes entschieden ab. Die Kommission hatte sich also massiv getäuscht, wenn sie meinte, ihre Vorschläge seien aus dem Blickwinkel des Fürsten «zumutbar». Im Bericht der Landtagskommission vom November 2000 heisst es: «Nach Auffassung S. D. des Landesfürsten könne ihm eine Abschwächung seines bisherigen Vetorechts gemäss den Vorschlägen der Verfassungskommission deshalb nicht zugemutet werden, da er ja immer noch die Verantwortung für die zu erlassenden Gesetze habe und daher nicht von ihm verlangt werden könne, dass er Gesetze unterschreiben müsse, denen er nicht zustimmen könne.»<sup>201</sup> Die Kommission konnte zwar darauf hinweisen, dass eine Unterschrift in solchen Fällen gar nicht nötig wäre, weil sie durch eine Volksabstimmung ersetzt würde und dass eine solche Neuregelung von Art. 9 «wohl die beste Gelegenheit wäre, die vom Landesfürsten propagierte Demokratisierung in die Tat umzusetzen, ohne dass deshalb die starke politische Stellung des Fürsten in unserer Verfassung ernsthaft beeinträchtigt würde.»<sup>202</sup>

Das änderte aber nichts an den Tatsachen. Im Verfassungsentwurf des Fürstenhauses von 1999<sup>203</sup> war Art. 9 LV unverändert geblieben. In den Verfassungsvorschlägen des Fürstenhauses vom Februar 2000 und März 2001<sup>204</sup> war «gemäss Vorschlag der Verfassungskommission» – so der Kommentar zu Art. 9 – der folgende Zusatz aufgenommen worden: «Erfolgt die Sanktion nicht innerhalb von sechs Monaten, dann gilt sie als verweigert.» Dies sollte eine klare Orientierung geben, ab wann der Gesetzgebungsprozess als abgeschlossen (sanktioniert oder abgebrochen) zu betrachten ist. Im Vorschlag des Fürstenhauses vom August 2002<sup>205</sup>, welcher als Vorlage für die Volksinitiative diente und im März 2003 zur Abstimmung gelangte, tauchte Art. 9 wieder in der ursprünglichen Fassung auf, sodass er nach wie vor unverändert ist. Im Text der Volksinitiative des Fürstenhauses vom 2. August 2002 ist die entsprechende Regelung allerdings in Art. 65 LV als Zusatz aufgenommen worden: «Erfolgt die Sanktion des Landesfürsten nicht innerhalb von sechs

---

201 Landtag 2000b, S. 11.

202 Landtag 2000b, S. 12.

203 Verfassungsentwurf Fürstenhaus, mit Schreiben vom 7. Juni 1999 dem Landtag übermittelt, in: Landtag 2000b, Anhang Nr. 2.

204 Fürstenhaus 2000; 2001.

205 Fürstenhaus 2002.

Monaten, dann gilt sie als verweigert.» In der Erklärung wird wiederum darauf hingewiesen, dass dies auf den Vorschlag der Verfassungskommission zurückgehe.

#### 2.2.4.3 Initiative Verfassungsfrieden 2003

Nach der Ankündigung des Fürstenhauses, eine Verfassungsrevision auf dem Wege der Volksabstimmung anzustreben, formierte sich eine Initiativgruppe, welche einen Gegenentwurf zur Vorlage des Fürsten ausarbeitete und ebenfalls als Volksinitiative anmeldete. Im Entwurf des Initiativkomitees «Verfassungsfrieden» sollten im Gegensatz zur Vorlage des Fürsten nur wenige Artikel der Verfassung geändert werden.<sup>206</sup> Betreffend direktdemokratische Rechte war dabei wie beim Vorschlag der Verfassungskommission die Abänderung des Verfahrens bei der Gesetzessanktion von Belang. Der Vorschlag lautete:

Art. 9 LV (Vorlage «Verfassungsfrieden»)

---

- 1) Jedes Gesetz bedarf, unter Vorbehalt von Absatz 2 und 3 dieser Bestimmung, zu seiner Gültigkeit der Sanktion des Landesfürsten.
- 2) Lehnt der Landesfürst die Sanktion ab oder erfolgt innert 30 Tagen nach Ablauf der Referendumsfrist (Art. 66) keine Sanktion durch den Landesfürsten, so kann der Landtag beschliessen, über das Gesetz eine Volksabstimmung durchführen zu lassen.
- 3) Entscheidet in einer Volksabstimmung die absolute Mehrheit der im ganzen Land gültig abgegebenen Stimmen für die Annahme eines Gesetzes, tritt dieses ohne Sanktion des Landesfürsten in Kraft.

Die Parallelen zum Vorschlag der Verfassungskommission von 1998 sind unübersehbar. Allerdings sind – zusätzlich zu einer Anpassung der Frist – zwei markante Radikalisierungen zu erkennen. Erstens sind die im Kommissionsvorschlag definierten Regelungsbereiche, in welchen das Fürstenveto weiterhin Bestand haben sollte, eliminiert. Damit wäre das Volk also in allen staatlichen Fragen souverän geworden, einschliesslich der Regelung grundlegender Fragen der Staatsform, der Regelung der Thronfolge, der Kompetenzen des Fürstenhauses usw. Zweitens wäre

---

<sup>206</sup> Es handelte sich um Art. 9 und 65 (Gesetzessanktion), Art. 10 (Notverordnungsrecht), Art. 107bis (Richterbestellung) und Art. 112 LV (Staatsgerichtshof).

nach dem Vorschlag der Initiativgruppe «Verfassungsfrieden» das Sanktionserfordernis des Landesfürsten bei allen Volksabstimmungen weggefallen, folglich nicht nur bei solchen, die nach einem Ausbleiben der Sanktion durch den Landesfürsten erfolgt wären. Die Stossrichtung war also klar: Wenn das Volk als Souverän entschieden hat, braucht es keine Sanktion durch den Landesfürsten.

Die Vorlage scheiterte in der Volksabstimmung vom März 2003 mit 16,6 Prozent Ja-Stimmen-Anteil.

#### 2.2.4.4 Initiative «Ja – damit deine Stimme zählt» 2012

Am 9. Februar 2012 meldete die «Demokratiebewegung in Liechtenstein» die Verfassungsinitiative «Ja – damit deine Stimme zählt» an. Ziel der Initiative war, das Sanktionsrecht des Landesfürsten zu schmälern. Art. 9 der Verfassung sollte so geändert werden, dass das Sanktionsrecht (Vetorecht) des Fürsten nach Volksabstimmungen entfällt. Volkentscheidungen sollten somit bindend sein. Entsprechende Anpassungen wurden auch für die Art. 65, 66 und 112 vorgesehen.<sup>207</sup>

Art. 9 LV (Initiative «Ja – damit deine Stimme zählt»)

- 
- 1) Jedes Gesetz bedarf zu seiner Gültigkeit der Sanktion des Landesfürsten oder der Zustimmung in einer Volksabstimmung.
  - 2) Lehnt der Landesfürst die Sanktion ab oder erfolgt innert 30 Tagen nach Ablauf der Referendumsfrist (Art. 66) keine Sanktion durch den Landesfürsten, so kann der Landtag beschliessen, über das Gesetz eine Volksabstimmung durchführen zu lassen.
  - 3) Entscheidet in einer Volksabstimmung die absolute Mehrheit der im ganzen Land gültig abgegebenen Stimmen für die Annahme eines Gesetzes, tritt dieses ohne Sanktion des Landesfürsten in Kraft.

Das Anliegen, das Vetorecht des Fürsten nach Art. 9 LV zu schwächen, hatte nach dem angekündigten Veto des Erbprinzen vor der Volksabstimmung über die Gesetzesinitiative «Hilfe statt Strafe» zum Schwangerschaftsabbruch vom 18. September 2011 Auftrieb erhalten. Wegen der Ablehnung der Vorlage durch das Volk mit 52,3 Prozent Nein-Stim-

---

207 Weitere Informationen unter [www.abstimmung.li](http://www.abstimmung.li).

men war die Sanktionsverweigerung allerdings obsolet geworden. Regierung und Landtag lehnten die 2012 von der Demokratiebewegung lancierte Veto-Initiative ab. Im Landtag sprachen sich am 23. Mai 2012 7 Abgeordnete für Eintreten aus, 18 votierten dagegen. Ähnlich wie bei der Verfassungsrevision 2003 kochte die Stimmung während der Abstimmungskampagne emotional hoch. Gegen die Initiative formierten sich Bürgergruppen, so die IG «Wir sind Liechtenstein» und die Gruppe «Junge fürs Fürstenhaus». Die Gegner der Initiative, einschliesslich des Fürstenhauses, werteten die Initiative als Angriff auf die Monarchie. Die Gegenkampagne wurde zu einer Pro-Monarchie-Kampagne, beispielsweise mit dem Autoaufkleber «Gott, Fürst, Vaterland». Die Initiative wurde in der Volksabstimmung vom 29. Juni/1. Juli 2012 in allen Gemeinden hoch abgelehnt. Nur 23,6 Prozent stimmten ihr zu.<sup>208</sup>

---

208 Informationen unter [www.abstimmung.li](http://www.abstimmung.li); Landtag 2012, S. 165; Ergebnisse einer Nachabstimmungsumfrage bei Marxer 2012f.

3

DIE DIREKTDEMOKRATISCHEN  
INSTRUMENTE IN DER GEGENWART



Im Folgenden werden die bestehenden direktdemokratischen Instrumente Liechtensteins erörtert: die diesbezüglichen Regelungen in Verfassung und Volksrechtegesetz, Verfahrensfragen, Besonderheiten, Interpretationen, fallweise auch mit Beispielen aus der Praxis illustriert.

Zur Sprache kommen die formulierte und die einfache Initiative, der Gegenvorschlag des Landtags, das Referendum, das Landtagsbegehren, die Konsultativabstimmung, die Landtagseinberufung und Landtagsabberufung, der Misstrauensantrag gegen den Fürsten, das Verfahren zur Monarchieabschaffung, die Volksbeteiligung bei der Richternomination und Richterbestellung sowie das Sezessionsrecht der Gemeinden. Ein Exkurs zu Petitionen schliesst das Kapitel ab.

Die Verfahren der Volksabstimmungen, der Abstimmungsvorgang, Beschwerden, Sanktionserfordernis etc. werden separat in Kapitel 4 behandelt.

## 3.1 Formulierte Initiative

Das Recht der Initiative steht nach Art. 64 Abs. 1 LV (a) dem Landesfürsten (in der Form von Regierungsvorlagen), (b) dem Landtag und (c) den «wahlberechtigten Landesbürgern nach Massgabe folgender Bestimmungen» zu:

Art. 64 LV (1921 bzw. aktuell [2018])

---

- 2) Wenn wenigstens vierhundert [aktuell: 1000] wahlberechtigte Landesbürger, deren Unterschrift und Stimmberechtigung von der Gemeindevorsteherung ihres Wohnsitzes beglaubigt ist, schriftlich oder wenigstens drei Gemeinden in Form übereinstimmender Gemeindeversammlungsbeschlüsse das Begehren um Erlassung, Abänderung oder Aufhebung eines Gesetzes stellen, so ist dieses Begehren in der darauffolgenden Sitzung des Landtages in Verhandlung zu ziehen.
- 3) Ist das Begehren eines der unter a bis c erwähnten Organe auf Erlassung eines nicht schon durch diese Verfassung vorgesehenen Gesetzes gerichtet, aus dessen Durchführung dem Lande entweder eine einmalige im Finanzgesetz nicht schon vorgesehene oder eine länger andauernde Belastung erwächst, so ist das Begehren nur dann vom Landtage in Verhandlung zu ziehen, wenn es zugleich auch mit einem Bedeckungsvorschläge versehen ist.
- 4) Ein die Verfassung betreffendes Initiativbegehren kann nur von wenigstens sechshundert [aktuell: 1500] wahlberechtigten Landesbürgern oder wenigstens vier Gemeinden gestellt werden.
- 5) Die näheren Bestimmungen über diese Volksinitiative werden durch ein Gesetz getroffen.

### 3.1.1 Charakter der formulierten Initiative

Die Bezeichnung «formulierte Initiative» taucht in der Verfassung nicht wörtlich auf. Art. 64 LV bleibt vage. Art. 66 Abs. 6 LV verweist indes auf Art. 64 lit. c und verwendet dabei den Begriff eines «ausgearbeiteten» Entwurfs. Die Präzisierung von Art. 64 LV erfolgte erst im Volksrechte-

gesetz VRG von 1922<sup>209</sup>. Im heute geltenden VRG von 1973<sup>210</sup> sind die meisten Bestimmungen bezüglich der Initiativen unverändert geblieben. Das gültige Volksrechtegesetz von 1973 verwendet in Art. 80 Abs. 2 die Begriffe «formulierte Initiative» und «einfache Initiative» (identisch mit Art. 35 Abs. 2 VRG 1922).

Eine formulierte Initiative enthält einen exakten Wortlaut zu neuen oder abzuändernden Gesetzes- oder Verfassungsbestimmungen und/oder klare Vorgaben zur Aufhebung von Gesetzes- oder Verfassungstexten. Die Formulierung der Initiative kann im Verlaufe des Verfahrens nicht mehr abgeändert werden. Ferner ist eine formulierte Initiative insoweit verbindlich, als ihr im Falle eines gültigen Zustandekommens nach der Ausschreibung und Unterschriftensammlung entweder im Landtag zugestimmt wird, andernfalls sie zwingend einer Volksabstimmung unterbreitet wird. Der Mehrheitsentscheid in der Volksabstimmung ist für den Landtag verbindlich. Allerdings bedarf die Vorlage noch der Sanktion durch den Fürsten.

### 3.1.2 Begehrensberechtigung

Zu einer formulierten Initiative berechtigt sind die wahlberechtigten Landesbürger sowie die Gemeinden mittels Gemeindeversammlungsbeschlüssen (Art. 64 LV). Für eine Initiative auf Gesetzesstufe sind 1000 Unterschriften oder drei Beschlüsse von Gemeindeversammlungen, für eine Initiative auf Verfassungsstufe 1500 Unterschriften oder vier Gemeindeversammlungsbeschlüsse erforderlich.

### 3.1.3 Anmeldung einer Initiative und Quorum

Nach Art. 24 Abs. 1 lit. b VRG sowie Art. 35 Abs. 4 VRG 1922 war vorgesehen, dass nach der Anmeldung eines Initiativbegehrens und der Prüfung durch die Regierung die amtliche Kundmachung durch die Regierung erfolgt, sodass die Unterschriftensammlung starten konnte. Die

---

209 LGBL. 1922.028.

210 LGBL. 1973.050.

Prüfung erfolgte durch die Regierung und entspricht nicht der heute praktizierten Vorprüfung von Initiativen. Vorher gesammelte Unterschriften oder gefasste Gemeindeversammlungsbeschlüsse waren ungültig. Innert der Frist von sechs Wochen waren sodann bei der Regierung zuhänden des Landtages die notwendigen Unterschriften oder Gemeindeversammlungsbeschlüsse beizubringen.

Am Anmeldeverfahren hat sich in der Neuauflage des VRG 1973 nichts Wesentliches geändert. Die Formulierung ist in Art. 70 Abs. 1 lit. b VRG 1973 identisch geblieben mit Art. 24 Abs. 1 lit. b VRG 1922. Nach wie vor erfolgt die Anmeldung bei der Regierung. Gemeindeinitiativen können durch den Gemeinderat, den Gemeindevorsteher oder ein stimmberechtigtes Mitglied der Gemeinde angemeldet werden, Anmeldungen von Sammelinitiativen durch den/die betreffenden Initianten (Art. 70 Abs. 2 VRG 1973).

Allerdings ist 1992 das VRG dahingehend abgeändert worden, dass angemeldete Initiativen zunächst einer Vorprüfung unterzogen werden.

### 3.1.4 Formelle, formale und materielle Voraussetzungen von Begehren

#### 3.1.4.1 Definitionen

Nach Ehrenzeller und Brägger (2012) sowie von Wille (2015) übernommen kann bei den direktdemokratischen Verfahren zwischen formellen, formalen und materiellen Voraussetzungen unterschieden werden.<sup>211</sup>

Unter formellen Kriterien werden administrative Vorgaben verstanden, die nicht in direktem Zusammenhang mit der Form oder dem Inhalt eines Begehrens stehen. Dies sind beispielsweise die Begehrensberechtigung, die Einhaltung von Fristen, die Korrektheit von Unterschriften und anderes. Da die formellen Voraussetzungen bei den verschiedenen direktdemokratischen Instrumenten identisch oder zumindest ähnlich sind, werden sie in Kapitel 4.2 summarisch abgehandelt.

Unter formalen Kriterien werden formale Anforderungen an ein Begehren verstanden, etwa die Unzulässigkeit einer Gesetzes- und einer

---

211 Ehrenzeller und Brägger 2012, S. 652, Rz. 27ff.; Wille 2015, S. 415–425.

Verfassungsänderung in der gleichen Vorlage, die Unzulässigkeit einer Initiative in Verwaltungsangelegenheiten oder das Erfordernis der Eindeutigkeit eines Begehrens, somit einer materiellen Einheit des Begehrens.

Unter materiellen Kriterien werden Anforderungen an den Gehalt von Begehren verstanden, insbesondere die Konformität mit der Verfassung und bestehenden Staatsverträgen.

### 3.1.4.2 Formale Kriterien der Zulässigkeit eines Initiativbegehrens

#### 3.1.4.2.1 Einheit der Form

Bei Begehren ist die Einheit der Form einzuhalten. Diesbezüglich zeigen sich deutliche Unterschiede zu den Regelungen in der Schweiz.

In der schweizerischen Bundesverfassung ist in Art. 139 (neu) Abs. 2 geregelt: «Verletzt die Initiative die Einheit der Form, die Einheit der Materie oder zwingende Bestimmungen des Völkerrechts, so erklärt die Bundesversammlung sie für ganz oder teilweise ungültig.»<sup>212</sup> Ebenso schreibt Art. 194 Abs. 2 BV die Einheit der Materie bei einer Teilrevision der Bundesverfassung vor. Die liechtensteinische Rechtsordnung weicht von den schweizerischen Bestimmungen teilweise deutlich ab.

Der Grundsatz der Einheit der Form bedeutet nach schweizerischer Auslegung,<sup>213</sup> dass eine formulierte Initiative und eine einfache Anregung nicht vermengt werden dürfen. Im Falle einer Formverletzung wird dabei ein Begehren nicht zwingend ungültig, sondern kann in milderer Rechtsfolge auch so gehandhabt werden, dass ein Begehren beispielsweise als einfache Anregung behandelt wird. Art. 69 VRG räumt in Liechtenstein dezidiert die Möglichkeit einer Fehlerbehebung ein. Ist die Einheit der Form verletzt, kann eine Initiative von der Regierung nämlich wegen Formfehler unter Bezeichnung des Mangels und mit der Aufforderung, den Formfehler zu beheben, zurückgewiesen werden.

---

Art. 69 VRG (Sammelbegehren)

[...]

5) Das Anbringen von Begehren ganz verschiedener Art in der gleichen Eingabe ist unzulässig, d. h. in der gleichen Eingabe kann das Begehren um Anordnung einer

---

<sup>212</sup> Siehe auch Thüerer 2016.

<sup>213</sup> Siehe Hangartner und Kley 2000, S. 345f., Rz. 837; Tschannen 2004, S. 529, Rz. 658f.

Volksabstimmung nur über einen Verfassungs-, Gesetzes- oder Finanzbeschluss gestellt werden, und ebenso darf in derselben Eingabe nur ein die Gesetzgebung (Verfassung) betreffendes Initiativbegehren gestellt werden. Das Anbringen eines Referendums- und Initiativbegehrens in der gleichen Eingabe ist ebenfalls unzulässig. 6) Eingaben, welche obigen Vorschriften nicht entsprechen, werden unter Bezeichnung des Mangels von der Regierung an den ersten in der Eingabe Unterzeichneten zu Händen aller Begehrenden zurückgewiesen und sind ungültig, wenn der Mangel innert nützlicher Frist (Art. 70) nicht behoben wird.  
[...]

Die formale Einheitlichkeit gilt in Liechtenstein nicht ausdrücklich für Behördenvorlagen und für Gemeindebegehren – im Gegensatz zu Volksinitiativen. Art. 69 VRG gilt *expressis verbis* nur für Sammelbegehren, ist er doch mit der Überschrift «Sammelbegehren» versehen. In Art. 68 VRG mit der Überschrift «Gemeindebegehren» besteht keine entsprechende Regelung. Dies ist allerdings wohl eher ein Versehen als wirkliche Absicht. Dennoch, der Landtag – und wohl auch ein Gemeindebegehren – könnte demzufolge beispielsweise Vorlagen zu verschiedenen Gesetzen in einer einzigen Vorlage zur Abstimmung bringen.<sup>214</sup> Dies war 1986 der Fall. Es ging um die erleichterte Einbürgerung von ausländischen Kindern liechtensteinischer Mütter (Gesetz über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechts) und die Wiederaufnahme von ehemaligen eingebürgerten Liechtensteinerinnen in ihr früheres Landes- und Gemeindebürgerrecht (Abänderung des Gemeindegesetzes). Die Volksabstimmung erfolgte aufgrund eines Landtagsbegehrens, da der Landtag nach seiner einhelligen Zustimmung zu den beiden Gesetzesänderungen am 14. Oktober 1986 mit Mehrheitsentscheid die Anordnung einer Volksabstimmung beschlossen hatte. Eine Volksinitiative gleichen Inhalts hätte wegen des Erfordernisses der Einheit der Form wohl abgelehnt werden müssen.

---

214 Die Überschriften zu Art. 68 VRG (Gemeindebegehren) und Art. 69 VRG (Sammelbegehren) weisen auf eine Abgrenzung dieser beiden Verfahren hin. Beim Gemeindebegehren wird die Vermengung von Verfassungs-, Gesetzes- und Finanzbeschluss nicht explizit untersagt. Es taucht nur die weit schwächere Formulierung auf, wonach «eine genaue Formulierung des Referendums- bzw. Initiativbegehrens» verlangt wird (Art. 68 Abs. 3 lit. a). Allerdings ist es wenig einleuchtend, weshalb diesbezüglich ein Unterschied zwischen einem Sammelbegehren und einem Gemeindebegehren bestehen soll.

Die Vorschriften zur Einheit der Form greifen in Liechtenstein allerdings unnötig weit, da damit auch eine sachlich gerechtfertigte Kombination von Gesetzes- und Verfassungsänderung unzulässig ist. Dies kann zu Volksabstimmungen führen, wie im Falle der Abstimmung über die Wahlrechtsänderung (Proporzinitiative) im Jahr 1930, als über den betreffenden Art. 46 der Verfassung in einer diesbezüglichen Vorlage abgestimmt wurde, über die unmittelbar dazugehörenden Ausführungsbestimmungen im Gesetz aber in einer separaten Vorlage. Das Abstimmungsergebnis der beiden Vorlagen war in diesem Fall bis auf wenige Stimmen erwartungsgemäss deckungsgleich. Dies muss aber nicht zwingend sein, und so könnte es theoretisch vorkommen, dass in zwei getrennten Volksabstimmungen auf Verfassungs- und Gesetzesebene zeitgleich abweichende Bestimmungen beschlossen werden. Martin Batliner plädiert aus diesem Grund für eine «bedingt eingereichte Gesetzesinitiative».<sup>215</sup> Allfälligen Initianten könnte aber auch empfohlen werden, sich auf die höhere Normierungsstufe zu beschränken. Wenn etwa auf Verfassungsebene ein neues Wahlrechtsalter mittels eines Begehrens angestrebt wird, ist es als zwingend zu erachten, dass der Gesetzgeber im Falle einer Annahme die notwendigen Anpassungen auf Gesetzesstufe vornimmt, sodass dies nicht notwendigerweise von den Initianten bereits in einer zweiten Vorlage auf Gesetzesstufe anvisiert werden muss. Eine unzulässige Einschränkung der Volksrechte wäre jedenfalls, Initiativen gänzlich zu untersagen, wenn sie sich zwangsläufig auf Verfassungs- und Gesetzesebene auswirken.

Ein Beispiel für die Vermengung von Verfassungs- und Gesetzesvorlage stellt die Abstimmung über das Wahlrechtsalter im Jahr 1992 dar, bei welcher gleichzeitig über die Anpassungen in der Verfassung und im Gesetz abgestimmt wurde, und zwar in einer gemeinsamen Vorlage. Es handelte sich dabei um ein Landtagsbegehren, bei dem die strikte Einheit der Form, wie bereits ausgeführt, nicht gilt. Im Falle einer Volksinitiative hätten sich die Initianten entscheiden müssen, ob sie die Änderung auf Gesetzesebene oder Verfassungsebene anpeilen.

Streben Initianten auf Gesetzesebene eine spezifische Lösung an, die sich aus einer Verfassungsinitiative nicht zwingend ableiten lässt, da

---

215 Batliner 1993, S. 147, mit Verweis auf BGE 104 Ia 249 und Kölz 1982, S. 27f. Demnach soll das Bundesgericht «Bedingungen in Initiativen zu[lassen], wenn sie an Sachverhalte anknüpfen, die ausserhalb des betreffenden Verfahrens liegen».

auch andere Lösungen möglich sind, ist es wohl sinnvoll, die Initiativvorlage prioritär auf das Gesetz zu konzentrieren. Eine solche Gesetzesvorlage kann mitunter in Konflikt mit der Verfassung geraten. Prinzipiell sollte es aber dem Volk möglich sein, eine betreffende Gesetzesänderung mit einer Volksinitiative anzustossen. Hier besteht ein Dilemma. Zur Zeit der Anmeldung der betreffenden Initiative wäre im Falle einer Annahme tatsächlich die Verfassung verletzt. Eine Gesetzes- und eine Verfassungsänderung in die gleiche Volksinitiativvorlage aufzunehmen, ist jedoch unzulässig. Zwei parallele Initiativen auf Gesetzes- und Verfassungsebene zu starten, könnte dazu führen, dass in der Volksabstimmung der Gesetzesinitiative zugestimmt, aber die Verfassungsinitiative abgelehnt wird, sodass daraus wiederum ein Konflikt mit der Verfassung resultieren würde. Eine Lösung könnte sein, in die Gesetzesvorlage die Bestimmung aufzunehmen, dass das Inkrafttreten an die gleichzeitige Annahme der Verfassungsänderung gekoppelt ist.

Eine Kombination von Verfassungs- und Gesetzesinitiative in einer einzigen Vorlage würde im Interesse einer eindeutigen Willensbekundung bei der Formulierung, bei der Unterzeichnung und bei der Abstimmung über eine Initiative liegen. Dies würde auch nicht verhindern, dass der Landtag einen differenzierten Gegenentwurf vorlegen kann, indem er sowohl für die Gesetzes- wie auch für die Verfassungsänderung Alternativen vorschlägt oder eine Alternative nur für die Verfassungsänderung oder die Gesetzesänderung vorschlägt und den anderen Teil von der Initiativvorlage übernimmt.

Eine andere pragmatische Lösung könnte sein, dass die Initianten nur eine Initiative für die von ihnen präferierte Gesetzesänderung lancieren. Wenn Regierung und Landtag im Vorprüfverfahren die Bestimmungen eng auslegen, könnten sie die Initiative wegen Inkompatibilität mit der Verfassung ablehnen. Dies würde den Volkswillen allerdings recht stark schwächen. Es wäre daher denkbar, dass die Behörden in einem solchen Falle die Initiative zulassen und gleichzeitig darauf hinweisen, dass im Falle einer Annahme der Initiativvorlage die Verfassung im Nachgang angepasst werden muss. Dies wäre dann Aufgabe des Gesetzgebers, also des Landtags. Er könnte auch bereits im Vorfeld der Volksabstimmung einen entsprechenden Entwurf vorbereiten, damit das Stimmvolk Klarheit hätte, inwiefern im Falle einer Annahme der Gesetzesinitiative die Verfassung abgeändert werden würde.

### 3.1.4.2.2 Einheit der Materie

Im Abschnitt über die Einheit der Form wurde bereits das Erfordernis der Einheit der Form und der Einheit der Materie in der schweizerischen Bundesverfassung Art. 139 (neu) Abs. 2 BV zitiert. Ein ebenso klar deklarerter Grundsatz der Einheit der Materie findet sich in der liechtensteinischen Rechtsordnung nicht. In der Entscheidung über eine Beschwerde auf Nichtigerklärung des Initiativbegehrens von Fürst Hans-Adam II. und Erbprinz Alois<sup>216</sup> im Vorfeld der Volksabstimmung über die Verfassungsänderungen von 2003 hielt die VBI apodiktisch fest: «Der Grundsatz der Einheit der Materie gilt in Liechtenstein nicht».<sup>217</sup> Es gibt aber auch Hinweise in Urteilen der Verwaltungsbeschwerdeinstanz (VBI) – heute: Verwaltungsgerichtshof (VGH) – und des Staatsgerichtshofs (StGH), die in eine andere Richtung weisen, sodass die Regierung mindestens in Extremfällen durchaus die Meinung vertreten könnte, dass die Einheit der Materie verletzt ist, der Wählerwille sich somit nicht differenziert genug ausdrücken kann und daher die Anmeldung eines Begehrens nicht vollzogen werden kann. Wir werden darauf weiter unten in diesem Kapitel zurückkommen.

Nach schweizerischer Auslegung bedeutet Einheit der Materie, dass zwischen den einzelnen Teilen des Begehrens ein sachlicher Zusammenhang bestehen muss. Nach Hangartner und Kley sind dementsprechend verschiedene Initiativen einzureichen, wenn die Revisionswünsche der Initianten mehrere, unterschiedliche Materien betreffen.<sup>218</sup> Die Revision darf sich also immer nur auf eine einzige politische Frage beziehen, wie auch Tschannen präzisiert.<sup>219</sup> Ziel dieses Grundsatzes ist die korrekte demokratische Willensbildung. Einerseits soll bei der Unterschriftensammlung der wirkliche Wille der Initianten erkennbar sein. Andererseits soll dies auch bei der späteren Volksabstimmung gewährleistet sein.<sup>220</sup>

---

216 Zu Fürst Hans-Adam II. siehe Redaktion, «Liechtenstein, Hans-Adam II. von», in: HLFL, S. 539f., zu Erbprinz Alois siehe Harald Wanger, «Liechtenstein, Alois von», in: HLFL, S. 526f.

217 VBI 2002/96 vom 12. November 2002, S. 121. Die VBI bezieht sich dabei in der Begründung (S. 66–70 [68]) auch auf Batliner (1993, S. 148–151).

218 Hangartner und Kley 2000, S. 341.

219 Tschannen 2004, S. 530, 662–665.

220 Hangartner und Kley 2000, S. 836.

Eine stark abgeschwächte Form der Einheit der Materie – allerdings nicht als Gebot – ist in Art. 77 VRG in Liechtenstein formuliert. Demnach kann der Landtag im Falle eines Referendums gegen einen Landtagsbeschluss die eigene Vorlage in einzelne Teile zerlegen und getrennt darüber abstimmen lassen (Abs. 3). Der Regelfall ist allerdings die Abstimmung über eine Gesamtvorlage (Abs. 2). Es handelt sich also keineswegs um eine Pflicht des Landtages, eine Vorlage aufzuteilen, und es ist auch nicht erwähnt, dass eine Aufteilung einer Vorlage – falls dies gemacht wird – in sachlich getrennte Einzelteile erfolgen muss. In der Praxis ist dieser Fall in Liechtenstein im Übrigen noch nicht vorgekommen.

In Art. 77 Abs. 3 VRG wird ausschliesslich der Landtag als kompetent erwähnt, eine Vorlage in Teile aufzuspalten.

---

Art. 77 VRG (Zustande gekommenes Referendumsbegehren)

---

[...]

2) In der Regel findet die Volksabstimmung über einen Gesetzes- oder einen sonstigen Beschluss als Ganzes statt.

3) Dem Landtag steht jedoch das Recht zu, die Abstimmung in der Weise zu beschliessen, dass über einzelne Teile eines Gesetzes oder eines Beschlusses getrennt abgestimmt werde; im letzteren Falle sollen die entsprechenden Fragen auf dem Abstimmungszettel abgedruckt werden.

[...]

Der Landtag kann zwar, wenn er will, seine eigenen Vorlagen im Sinne der Einheit der Materie zur Abstimmung bringen, also in Einzelteile zerlegen. Es können bei einer Aufteilung einer Vorlage aber auch ganz andere Gründe als das Ziel der Einheit der Materie eine Rolle spielen. So könnte er beispielsweise über einen bekanntermassen umstrittenen Punkt separat abstimmen lassen, um damit die Erfolgsaussichten des Restes der Vorlage zu erhöhen. Eingereichte Initiativbegehren kann der Landtag hingegen nicht in verschiedene Vorlagen aufteilen. Die Bestimmungen von Art. 77 VRG beziehen sich allein auf Referendumsbegehren und Landtagsbegehren.<sup>221</sup> Der Landtag hat die Möglichkeit, bei eigenen Vor-

---

221 Allerdings könnte der Landtag einer Initiativvorlage zustimmen, wodurch sie zu einem Landtagsbeschluss mutiert. Falls der Landtag über den Beschluss eine Volksabstimmung durchführen lässt, könnte er theoretisch die Vorlage aufteilen. Ob dies politisch opportun ist oder aber als Angriff auf die politischen Volksrechte angesehen wird, ist eine andere Frage.

lagen (Landtagsbegehren) eine Abstimmung im Sinne der Einheit der Materie zu veranlassen. Da dies aber nur die Ausnahme ist und auch nicht zwingend, kann daraus sicherlich nicht abgeleitet werden, dass das Erfordernis der Einheit der Materie in Liechtenstein grundsätzlich besteht.

Eine zweite Annäherung an das Prinzip der Einheit der Materie erfolgt in Art. 69 VRG, in welchem das Anbringen von Begehren ganz verschiedener Art in der gleichen Eingabe für unzulässig erklärt wird.

---

Art. 69 VRG (Sammelbegehren)

[...]

5) Das Anbringen von Begehren ganz verschiedener Art in der gleichen Eingabe ist unzulässig, d. h. in der gleichen Eingabe kann das Begehren um Anordnung einer Volksabstimmung nur über einen Verfassungs-, Gesetzes- oder Finanzbeschluss gestellt werden, und ebenso darf in derselben Eingabe nur ein die Gesetzgebung (Verfassung) betreffendes Initiativbegehren gestellt werden. Das Anbringen eines Referendums- und Initiativbegehrens in der gleichen Eingabe ist ebenfalls unzulässig.

[...]

Die in Art. 69 VRG formulierte Einschränkung ist allerdings in wörtlicher Auslegung formaler Natur und entspricht nicht dem schweizerischen Prinzip der sachlichen Einheit der Materie. Unzulässig sind demnach Referendumsbogen, mit welchen Unterschriften für eine Kombination von Verfassungs-, Gesetzes- oder Finanzbeschlüssen auf der gleichen Liste gesammelt werden. In diesem Begehrensfall müssten die Unterschriften für jedes Referendum auf einem separaten Bogen gesammelt werden. Der spezifische Grund für diese Regelung ist nicht bekannt. Jedenfalls erleichtert es die eindeutige Ermittlung des Volkswillens, sowohl bei der Unterschriftensammlung wie auch bei einer allfälligen Volksabstimmung, wenn über verschiedene Vorlagen getrennt abgestimmt wird.

Die Regelungen schliessen jedoch formal betrachtet nicht aus, dass über ein ganzes Bündel von Verfassungsänderungen gleichzeitig abgestimmt wird, wie dies besonders ausgeprägt bei der Verfassungsabstimmung im Jahr 2003 der Fall war. Die Korrektheit der demokratischen Willensbildung, so wie sie in der Schweiz verlangt wird, ist in einem solchen Fall tatsächlich infrage gestellt. Es ist bei der Verfassungsabstimmung von 2003 und bei ähnlich gelagerten Fällen nicht eruierbar, welchen Verfassungsänderungen welches Ausmass an Zustimmung (oder allenfalls auch Ablehnung) zuteilwurde. In der Schweiz könnte eine Vorlage mit so

unterschiedlichen Regelungsbeständen wie Richterbestellung, Monarchieabschaffung, Misstrauensantrag gegen den Fürsten, Neuordnung der Regierungsentlassung, Notrechtsregelungen, Sanktionsrecht, Sezessionsrecht der Gemeinden usw. als Einzelvorlage wohl nur zur Abstimmung gelangen, wenn dies unter dem Titel der Totalrevision der Bundesverfassung erfolgen würde. Bei der Verfassungsabstimmung von 2003 handelte es sich aber um eine Teilrevision der Verfassung von 1921.<sup>222</sup>

Dennoch sind Zweifel angebracht, ob die weiter oben zitierte apodiktische Aussage der VBI zum fehlenden Erfordernis der Einheit der Materie in Liechtenstein haltbar ist. Die Prüfung der Frage der Einheit der Materie stellte sich für die VBI in ihrem Entscheid gar nicht, da im erwähnten Beschwerdeverfahren bereits aus formalen Gründen die Unzulässigkeit der Beschwerde festgestellt wurde, sodass sich eine detaillierte Begründung und Argumentation zum Sachverhalt der Einheit der Materie erübrigte. Die Aussage zur Einheit der Materie ist daher keine Schlüsselaussage im Entscheid der VBI. Sonst hätte die VBI nämlich zwei Gutachten des StGH (siehe folgende Absätze), die zwar nicht formaljuristisch, wohl aber aus übergeordneten Demokratieüberlegungen für eine Einheit der Materie plädieren, ausführlicher in die Überlegungen einbeziehen müssen. Der StGH seinerseits musste sich in seinem Urteil nach dem VBI-Erscheid in gleicher Angelegenheit auf die Beschwerde betreffend Einheit der Materie unter anderem gar nicht näher einlassen, da er die Beschwerde aus formalen Gründen grundsätzlich

---

222 Zur Total- und Partialrevision auch Batliner (1993, S. 147–151), der in Liechtenstein keine Verfahrensunterschiede und keine Abgrenzung zwischen diesen Fällen feststellt. Tatsächlich ist im VRG nicht eindeutig geregelt, was eine Totalrevision und was eine Teilrevision ist. Art. 85 Abs. 1 VRG spricht von «Revision der Verfassung (Erlass, Abänderung oder Aufhebung) im ganzen oder einem Teile nach (Total- oder Partialrevision)», ohne die Differenzen weiter zu vertiefen. Die begriffliche Unterscheidung ist also rechtlich irrelevant und eher eine Frage des Sprachgebrauchs. Obwohl die Verfassungsänderungen von 2003 fundamentale und gravierende Änderungen mit sich brachten, tendiert der Autor dazu, von einer Partialrevision zu sprechen, da weite Teile der Verfassung unverändert blieben, die Verfassung weiterhin den Titel «Verfassung vom 5. Oktober 1921» trägt und weil das Verfahren der Einführung über eine Volksinitiative (ohne Mitwirkung des Landtages, einer Verfassungskommission oder ähnlicher Beratungs- und Beschlussgremien) nicht dem Vorgehen bei einer Totalrevision entspricht. Mit Blick auf die schweizerische Rechtsliteratur könnte allenfalls von einer materiellen, aber nicht von einer formalen Totalrevision gesprochen werden. Siehe auch Häfelin und Haller 2002, N. 1763 ff.

zurückwies. Somit ist eine eingehende Klärung der Frage nach dem Erfordernis der Einheit der Materie ausgeblieben.

In einem Gutachten von 1964 hatte der StGH unter anderem darüber Auskunft zu geben, ob ein im Wege der Volksinitiative eingebrachter Entwurf den Vorschriften des Art. 23 Abs. 5 VRG (1922) entspreche.<sup>223</sup> Dieser Artikel entsprach exakt dem oben zitierten Art. 69 Abs. 5 des aktuellen VRG von 1973. Für die Regierung als anfragende Behörde stellte sich das Entscheidungsproblem, dass eine Initiativvorlage sowohl eine Abänderung des Gesetzes betreffend die Errichtung einer Gewerbe-genossenschaft wie auch eine Abänderung der Gewerbeordnung und der Verordnung der Regierung zu den Statuten der Gewerbe-genossenschaft beinhaltet, also in einer Vorlage zwei Gesetze und sogar noch eine Verordnung betraf.

Der StGH argumentierte, dass der erwähnte Art. 69 im VRG geradezu das Erfordernis der «Einheitlichkeit» (sic!) des Initiativbegehrens verlange. Und weiter: «Dies ist ein von allen Verfassungen, die dem Staatsvolk das Initiativrecht einräumen, anerkannter Grundsatz. Nur bei Einheitlichkeit eines Initiativbegehrens kann der wirkliche Wille der Stimmberechtigten eindeutig zum Ausdruck gebracht werden.»<sup>224</sup> Der StGH interpretierte die entsprechende Bestimmung des VRG somit nicht dahingehend, dass sie den Zweck verfolgt, eine Kumulierung von unterschiedlichen Gesetzen in Initiativbegehren zu verhindern, sondern die Einheitlichkeit der Materie zu gewährleisten. Die Interpretation verschiebt sich daher von der grammatikalischen Auslegung (Verbalinterpretation) auf die teleologische Auslegung (Zweckinterpretation).<sup>225</sup>

---

223 StGH 1964/3, Gutachten des StGH vom 22. Oktober 1964, in: ELG 1962–1966.

224 StGH 1964/3, Gutachten des StGH vom 22. Oktober 1964, in: ELG 1962–1966, S. 223.

225 Zu den verschiedenen Auslegungsmethoden Kley 1998, S. 83–102. Er geht auf die grammatikalische Auslegung (Verbalinterpretation), die logisch-systematische und verfassungskonforme Auslegung, die historisch oder zeitgemässe Auslegung, die teleologische Auslegung und die komparative Auslegung ein. In der Analyse der liechtensteinischen Gerichtsentscheidungen, insbesondere auch der StGH-Entscheidungen, stellt Kley fest, dass sich die liechtensteinischen Gerichtshöfe zu einem Methodenpluralismus bekennen (S. 99). Im erwähnten Fall ist der StGH ganz deutlich nicht der grammatikalischen Methode gefolgt. Stattdessen hat er (nach Meinung des Autors dieser Studie) unter der Annahme der Verfassungskonformität und in einem Vergleich mit den Interpretationen in anderen Staaten mit direktdemokratischer Praxis, aber ohne direkte Berücksichtigung der historischen Debatten bei der

Nun ist es aber wohl falsch, die vom StGH verwendeten Begriffe der «Einheitlichkeit des Initiativbegehrens» und der «Einheitlichkeit der Materie»<sup>226</sup> dem Begriff der «Einheit der Materie» gleichzusetzen.<sup>227</sup> Der StGH hat sich eindeutig von einer wörtlichen Auslegung entfernt und stattdessen den «inneren Zusammenhang» eines Begehrens ins Zentrum gerückt. Die Kompilation verschiedener Gesetzesänderungen ein-

---

Einführung der betreffenden Gesetzesbestimmungen, den Zweck der Bestimmung in den Vordergrund gestellt und insofern eine teleologische Auslegung vorgenommen. Eine Angreifbarkeit der Interpretation besteht an zwei Punkten. Nach Kley besteht in der liechtensteinischen Rechtsprechung der Grundsatz, dass jede Auslegung zunächst vom Gesetzeswortlaut ausgeht. Erst wenn diese Methode keine Antwort gibt, ist zu fragen, was das Gesetz vernünftigerweise meint (S. 85). In der wörtlichen Auslegung könnte man aber zum Schluss kommen, dass unter Begehren «verschiedener Art» Begehren auf Stufe Verfassung, auf Stufe Gesetz oder ein Finanzbeschluss zu verstehen sind. Zweitens argumentiert der StGH mit dem übergeordneten Zweck, wonach die eindeutige Ermittlung des Volkswillens im Vordergrund steht. Nach Kley (S. 91) zeigt aber die liechtensteinische Spruchpraxis, dass es dabei wichtig ist, «dass der Zweck in der Rechtsnorm oder im betreffenden Gesetz bereits enthalten sein muss; es wäre unzulässig, normfremde Zwecke in die Norm hineinzulegen.» Die eindeutige Ermittlung des Volkswillens ist jedoch eine komplexe Angelegenheit. Die Zustimmung oder Ablehnung einer Vorlage ist meistens eine Frage der Abwägung, selbst wenn es sich um eine materiell einheitliche Vorlage handelt. Wollte man dies vermeiden, müsste jede Vorlage in Abstimmungen über deren einzelne Artikel aufgeteilt werden. Die Frage, was unter «eindeutige Ermittlung des Volkswillens» zu verstehen ist, müsste also geklärt werden. Ein ganz anderer, bisher nicht bearbeiteter Aspekt ist die Frage, wie es sich verhält, wenn eine Verfassungsabstimmung durchgeführt wird, die notgedrungen auch Gesetzesänderungen nach sich zieht. Im Falle der Verfassungsabstimmung von 2003 war impliziert, dass eine Reihe von Gesetzesanpassungen notwendig wurden (Staatsgerichtshofgesetz, Richterbestellungsgesetz). Es würde wenig Sinn ergeben, in wörtlicher Auslegung der oben erwähnten Bestimmung des VRG eine Abstimmung über eine Verfassungsänderung einschliesslich einer unabdingbar notwendigen Anpassung auf Gesetzebene in einer gemeinsamen Vorlage auszuschliessen, weil dies die Einheit der Materie verletzt, während es andererseits zulässig sein sollte, dass völlig unterschiedliche Sachverhalte in einer einzigen Vorlage auftauchen, solange sie sich nur auf ein einzelnes Gesetz oder die Verfassung beschränken.

226 StGH 1964/3, Gutachten vom 22. Oktober 1964, in: ELG 1962–1966, S. 224.

227 Eine diesbezügliche Gleichsetzung vollziehen wohl die Beschwerdeführer gegen die Anmeldung der Initiative von Fürst Hans-Adam II. und Erbprinz Alois im Jahr 2002, wonach der StGH in den im Text erwähnten Gutachten von 1964 und 1986 festgehalten habe, dass die «Einheitlichkeit der Materie» bzw. die «Einheit der Materie» in Liechtenstein gelte (nach VBI 2002/96 vom 12. November 2002, S. 67). Die VBI ging auf diese Unterscheidung nicht näher ein, sondern stellte das Gebot der «Einheit der Materie» in Liechtenstein mit Verweis auf Batliner (1993) grundsätzlich in Abrede.

schliesslich der Abänderung einer Verordnung (was ja eigentlich dem Initiativrecht entzogen ist) liess der StGH zu, weil es nach seiner Beurteilung in einem Satz zusammenzufassen war: «Das Gesetz vom 22. Januar 1936 betreffend die Errichtung einer Gewerbegeossenschaft wird aufgehoben und es wird der frühere Gesetzesstand wieder hergestellt.»<sup>228</sup> Der innere Zusammenhang gestattet somit die Überschreitung formaler Grenzen. Ob damit auch ein «innerer Zusammenhang» im Sinne der Einheit der Materie erforderlich ist, wenn es sich um eine formal auf ein einziges Gesetz oder die Verfassung beschränkte Vorlage handelt, muss dahingestellt bleiben. Die Bemerkung des StGH zum «wirklichen Willen der Stimmberechtigten» könnte in diese Richtung weisen.

Tendenziell in die gleiche Richtung argumentierte ein StGH-Gutachten von 1986.<sup>229</sup> Der StGH hatte darüber zu befinden, ob verschiedene Abstimmungssysteme, wie beispielsweise das doppelte oder mehrfache Ja, verfassungskonform seien (siehe Kapitel 4.5.3). Die Frage der Einheit der Materie wurde nur gestreift. Es ist aber dennoch bemerkenswert, dass der StGH Art. 69 Abs. 5 und 6 VRG unter dem Begriff der «Einheit der Materie» anführte,<sup>230</sup> obwohl es sich wörtlich genommen um Kriterien der Einheit der Form handelte. Da keine weiteren Ausführungen erfolgen, bleibt ungeklärt, ob der StGH tatsächlich eine «Einheit der Materie» in diesem Artikel vermutete. Das ist insofern nicht auszuschliessen, als sich der StGH im gleichen Gutachten etwas ausführlicher über die demokratischen Grundprinzipien der Verfassung äusserte und dabei bemerkte: «Die Verfassung will daher freie, unverfälschte, wirksame, unmanipulierte und genügend differenzierte Abstimmungen, in denen der freie Wille des Volkes Ausdruck finden soll.»<sup>231</sup> Unter «genügend differenzierter» Abstimmung kann man auch das Gebot der Einheit der Materie verstehen.

Die VBI folgte in ihrer Argumentation im Jahr 2002 dagegen weitgehend Batliner (1993). Es werde in Liechtenstein nicht zwischen Total- und Partialrevision der Verfassung unterschieden, und es seien somit – im Gegensatz zur Schweiz – auch keine unterschiedlichen Verfahren

---

228 StGH 1964/3, Gutachten vom 22. Oktober 1964, in: ELG 1962–1966, S. 224.

229 StGH 1986/10 vom 6. März 1987, in: LES 1987.

230 StGH 1986/10 vom 6. März 1987, in: LES 1987, S. 153.

231 StGH 1986/10 vom 6. März 1987, in: LES 1987, S. 152.

vorgesehen. «Paktweise» (Batliner: «Paketweise») Revisionen seien zulässig.<sup>232</sup> Die Praxis der Behörden in Liechtenstein spreche ebenfalls nicht für den Grundsatz der Einheit der Materie. Die VBI gelangt daher zum Schluss: «Soweit sich der Staatsgerichtshof in Gutachten dahin äusserte, dass der Grundsatz der «Einheit der Materie» in Liechtenstein gelte, folgt die Verwaltungsbeschwerdeinstanz dieser Rechtsmeinung aus den dargelegten Gründen nicht.»<sup>233</sup> Unberücksichtigt blieb in der Argumentation die vom StGH 1986 möglicherweise angedeutete Auslegung, dass Art. 69 Abs. 5 VRG geradezu die Einheit der Materie postuliert und dass dies auch aus dem übergeordneten Prinzip der unverfälschten Willensäusserung geboten erscheint.

#### 3.1.4.2.3 Bedeckungsvorschlag

Ein Bedeckungsvorschlag bei Initiativen wurde 1922 erforderlich erklärt, wenn es sich um einmalige Ausgaben von 10 000 Franken (aktuell: 500 000) oder wiederkehrende Ausgaben von 4000 Franken (aktuell: 250 000) handelte.

Initiativvorlagen sind unter der Annahme, dass für den Staat Ausgaben entstehen, mit einem Bedeckungsvorschlag zu versehen. Ist dies nicht der Fall, kann die Regierung – so die Auffassung des Autors – eine Initiative bereits bei der Anmeldung zurückweisen. Ein Bedeckungsvorschlag ist ein Vorschlag zur Deckung allfälliger Mehrkosten, die aufgrund einer Initiative anfallen, also beispielsweise neue Steuern, Abgaben, die Belastung bestimmter Budgetpositionen zulasten anderer Ausgaben etc. Die Verfassung bleibt in der Formulierung betreffend Bedeckungsvorschlag indes unbestimmt. Nach Art. 64 Abs. 3 LV ist ein Bedeckungsvorschlag verpflichtend bei Vorlage eines Gesetzes, «aus dessen Durchführung dem Lande entweder eine einmalige im Finanzgesetz nicht schon vorgesehene oder eine länger andauernde Belastung erwächst». Es wird weder genauer definiert, was «Belastung» bedeutet, noch wird aufgezeigt, wie ein Bedeckungsvorschlag konkret aussehen soll, noch ob ein Bedeckungsvorschlag im Falle der Annahme einer Volksinitiative rechtliche Konsequenzen hat. Da es sich um einen Vorschlag handelt und die Budgethoheit beim Landtag liegt, kann jedenfalls

---

232 VBI 2002/96 vom 12. November 2002, S. 68; Batliner 1993, S. 151.

233 VBI 2002/96 vom 12. November 2002, S. 70.

angezweifelt werden, dass der Bedeckungsvorschlag im Zuge einer erfolgreichen Volksinitiative unmittelbar Anwendung findet.

Hinsichtlich der in der Verfassung nicht näher definierten «Belastung» präzisiert Art. 80 Abs. 3 VRG (aktuell): «Ein Volksbegehren (Gemeinde- oder Sammel-Initiative), aus dessen Durchführung dem Land entweder eine im Finanzgesetz nicht vorgesehene einmalige neue Ausgabe von 500 000 Franken oder eine wiederkehrende jährliche neue Ausgabe von 250 000 Franken erwächst, muss mit einem Bedeckungsvorschlag versehen sein, wenn es vom Landtag in Behandlung gezogen werden muss, ausgenommen es handle sich um ein in der Verfassung bereits vorgesehenes Gesetz.» In der ursprünglichen Fassung des Volksrechtegesetzes von 1973 waren die Beträge mit 50 000 und 20 000 Franken angegeben, im Volksrechtegesetz von 1922 waren es 10 000 und 4000 Franken gewesen. Die Zahlen orientieren sich also jeweils an den Grenzwerten für ein Finanzreferendum für einmalige und wiederkehrende Ausgaben.

Die meisten Initiativen benötigen keinen Bedeckungsvorschlag, da sie keine Mehrkosten, jedenfalls nicht in der im VRG genannten Höhe, verursachen. So fallen beispielsweise alle Initiativen zum Wahl- und Abstimmungsrecht (Wahlssystem, Mandatszahl, Sperrklausel, doppeltes Ja bei Volksabstimmungen) ausser Betracht, ebenso Modifikationen im politischen System (Kontrollrechte, Staatsvertragsreferendum, Verfassungsrevision, Vetorecht des Fürsten). Bei anderen Initiativen sind Kostenfolgen, falls überhaupt zu erwarten, nicht klar zu beziffern, sodass nicht notgedrungen ein Bedeckungsvorschlag einzufordern ist (Gleichberechtigung, Diskriminierungsverbot etc.). Es gibt aber auch Beispiele von Volksinitiativen, bei denen mit Kostenfolgen in der im VRG genannten Höhe zu rechnen war. In solchen Fällen wurde teilweise ein Bedeckungsvorschlag gemacht.

---

1957: Gesetzesinitiative (Sammelbegehren) betreffend Familienzulagen

Nach der Ablehnung eines Antrages der VU-Fraktion im Landtag im Zuge der Revision des Gesetzes über Familien- und Kinderzulagen startete die VU eine Volksinitiative, die in der Volksabstimmung angenommen wurde. In der eingereichten Initiative heisst es zum Bedeckungsvorschlag: «Die für die Gewährung der zusätzlichen Zulage sich ergebenden Mehrausgaben sind, soweit sie nicht aus den allgemeinen Einnahmen der Familienausgleichskasse bestritten werden können, für das Jahr 1965 dem Einnahmenüberschuss des Landesvoranschlages, der nach dem Finanzgesetz für das Jahr 1965 Fr. 1 704 900.– beträgt, zu entnehmen. In den folgen-

## *Die direktdemokratischen Instrumente in der Gegenwart*

den Jahren sind sie ins ordentliche Budget des Staatshaushalts aufzunehmen.»<sup>234</sup> Der Hinweis auf den Bedeckungsvorschlag war nicht Teil des Gesetzestextes.

---

1970: Gesetzesinitiative (Sammelbegehren) betreffend Finanzausgleich

---

VU-Ortsgruppen lancierten eine Volksinitiative für einen stärkeren Finanzausgleich zwischen den Gemeinden und eine finanzielle Besserstellung der Gemeinden zulasten des Staates. In der Botschaft der Regierung im Auftrag des Landtags<sup>235</sup> zur Volksabstimmung errechnete die Regierung einen Mehraufwand von rund 4 Millionen Franken pro Jahr zugunsten der Gemeinden. Die Abstimmungsvorlage der Initianten hielt im Ergänzungsartikel 128bis ihrer Initiative in Abs. 4 fest: «Die für den Finanzausgleich gemäss Absatz 1 benötigten Mittel werden zu einem Drittel dem Ergebnis aus der Warenumsatzsteuer und zu zwei Dritteln dem Ergebnis aus der Gesellschaftssteuer entnommen.»<sup>236</sup> In diesem Fall wurde der Bedeckungsvorschlag in den Gesetzestext integriert. Die Initiative wurde deutlich angenommen, ein Gegenvorschlag des Landtags klar abgelehnt.

---

1999: Gesetzesinitiative (Sammelbegehren) betreffend Krankenversicherung

---

Die FBP lancierte 1998 eine Volksinitiative zur Abänderung des Gesetzes über die Krankenversicherung. Die Initiative war als soziale Massnahme zur Reduktion der Krankenkassenprämien gedacht, indem der Staat höhere Beiträge an die Krankenkassenpflegekosten der Kassen zahlen, andererseits Beiträge an die obligatorische Krankenkassenkosten der Versicherten leisten sollte, wobei speziell Jüngere, wenig Verdienende und Nichterwerbstätige (Hausfrauen, Rentner) profitieren sollten. Die VU – damals in einer Alleinregierung – bekämpfte die Initiative, weil sie mehr Ausgaben verursache, als die Initianten angegeben hätten, die anstehende Gesundheitsreform behindere und zudem ein beträchtlicher Teil der staatlichen Zuwendungen ins Ausland gehen würde (insbesondere an Grenzgänger aus Österreich). Die Initianten rechneten mit einem Mehraufwand von jährlich 17 Millionen Franken, die Regierung bzw. der VU-dominierte Landtag rechneten in der gleichen Informationsbroschüre der Regierung zur Volksabstimmung mit einem Mehraufwand von 19 bis 34 Millionen Franken. Im Sinne eines Bedeckungsvorschlags wiesen die Initianten in der Begleitkommunikation zur Initiative, unter anderem in der Abstimmungsbroschüre (Information der Regierung), darauf hin, dass die Finanzierung durch die Mehrwertsteuererhöhung von 6,5 auf 7,5 Prozent – notgedrungen im Gleichschritt mit der Schweiz – abgedeckt sei. Dies würde Mehreinnahmen von rund 20 Millionen Franken generieren, die mit der Subventionierung der Krankenkassenprämien an die Bevölkerung rückverteilt werden könnten. Da keine Zweckbestimmung von Steuer-

---

234 RF 294/072/033 (Bericht der Fürstlichen Regierung an den Hohen Landtag über das formulierte Initiativbegehren betreffend Abänderung des Gesetzes über die Familienzulagen vom 6. Juni 1957).

235 RF 304/72/18 III.

236 Abstimmungsvorlage zur Volksabstimmung, RF 304/72/18 III.

einnahmen vorgesehen ist, wurde diese Bestimmung allerdings nicht in den Gesetzentwurf aufgenommen. Die Vorlage wurde deutlich abgelehnt.

Das Erfordernis eines Bedeckungsvorschlags wurde in der Vergangenheit jedoch nicht durchgehend eingefordert. Bei der Volksinitiative zur Abschaffung der Alkoholsteuer im Jahr 1968 wurde mit einem Steuerausfall in der Grössenordnung von rund 300 000 Franken gerechnet. Hier wäre also ein Bedeckungsvorschlag angebracht gewesen, um aufzuzeigen, wie dieser Steuerausfall zu kompensieren ist. In den Archivunterlagen und den Medienberichten zu dieser Initiative findet sich jedoch kein Hinweis auf einen Bedeckungsvorschlag.<sup>237</sup> Man könnte damit argumentieren, dass mit der Abschaffung einer Steuer streng genommen keine neue «Belastung» erfolgt, da dies nicht die Ausgaben-, sondern die Einnahmenseite betrifft. Zweifellos stellt aber der Wegfall einer Einnahmequelle eine Belastung für den Staatshaushalt insgesamt dar und müsste daher ebenfalls mit einem Bedeckungsvorschlag versehen sein.<sup>238</sup> Die Abschaffung der Alkoholsteuer wurde in der Volksabstimmung abgelehnt.

Eine weitere Initiative mit relevanten Kostenfolgen für den Staat war die Volksinitiative zur Herabsetzung der Steuersätze 1947, die in der Volksabstimmung eine Mehrheit fand. Die Steuersätze sollten auf das ursprüngliche Niveau reduziert werden, nachdem der Landtag 1946 eine Erhöhung beschlossen hatte. Im Motivenbericht hatte die Regierung vor der Landtagsdebatte 1946, an welcher die Erhöhung der Steuersätze beschlossen worden war, mit der Notwendigkeit einer Erhöhung der Erträge aus der Vermögens- und Erwerbssteuer um mindestens 150 000 Franken argumentiert.<sup>239</sup> Der jährlich aufgrund der Initiative wegfallende Betrag lag also deutlich über dem Limit für einen Bedeckungsvorschlag. In den Dokumenten finden sich wiederum keinerlei Hinweise auf einen Bedeckungsvorschlag.<sup>240</sup>

---

237 Zu den prognostizierten Steuerausfällen siehe Berichte in «Der Liechtensteiner» vom 4. Oktober 1968; Liechtensteiner Volksblatt vom 26. September 1968; Motivenbericht der Initianten vom 17. Mai 1968 (RF 301/003). Kein Hinweis auf Bedeckungsvorschlag in Unterschriftenbogen gemäss RF 301/003, in der Anmeldung der Initiative bei der Regierung am 6. Mai 1968 (RF 301/003) oder in sonstigen Dokumenten.

238 Auch Wille (2015, S. 420) hält klar fest, dass unter Ausgaben im Sinne von «Belastung» auch eine Verringerung der Einnahmen zu verstehen ist.

239 RF 236/72/36.

240 Siehe insbesondere den Unterschriftenbogen (RF 236/72/36).

Unbestimmt hinsichtlich allfälliger Kostenfolgen waren die Volksabstimmung zur Beibehaltung der Sechs-Tage-Woche an den Schulen 1991 (Ablehnung in der Volksabstimmung) und die Volksinitiative für eine Verkehrspolitik mit Zukunft 2002 (Ablehnung in der Volksabstimmung).

Bei Volksabstimmungen ohne relevante Kostenfolge wird in der Regel auf den Bedeckungsvorschlag kein Bezug genommen. Eine Ausnahme stellte beispielsweise die Volksinitiative zum Mobilfunk dar, die von verschiedenen Wirtschaftsverbänden 2009 lanciert wurde. Auf dem Unterschriftenbogen wurde der Wortlaut der anvisierten Gesetzesänderung aufgeführt, anschliessend eine Begründung angegeben. Am Ende der Begründung hiess es: «Bei der angemeldeten Initiative handelt es sich um ein Begehren in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs (formulierte Initiative) iSv Art. 80 Abs. 2 VRG. Da die gegenständliche Initiative keine Kosten auslöst, ist ein Bedeckungsvorschlag nicht nötig.»

Auch bei der Anmeldung der Volksinitiative zur Totalrevision des Gesetzes über die Pensionsversicherung für das Staatspersonal «win-win» am 26. August 2013 wurde im Begleitschreiben ein Bedeckungsvorschlag als nicht notwendig erachtet: «Die Volksinitiative Pensionskasse win-win entspricht im Wesentlichen der Regierungsvorlage, setzt jedoch die Nachhaltigkeit konsequenter um, sodass die Ausgaben des Landes sinken und folglich kein Bedeckungsvorschlag beigebracht werden kann.»

Fälle von Ablehnung von Initiativen mangels Bedeckungsvorschlag kamen erstmals in den 1930er-Jahren vor. Die nachstehend geschilderten Fälle zeigen, dass ein Vorprüfverfahren im heutigen Sinn bereits damals durchgeführt wurde, obwohl es dafür keine gesetzliche Grundlage wie den erst 1992 eingeführten Art. 70b VRG zur Vorprüfung gab. Nach Meinung des Autors hätte auch nicht der Landtag, sondern die Regierung die Unzulässigkeit dieser Initiativen feststellen müssen, da offenbar Anmeldekriterien verletzt waren. Die Regierung hätte die Initianten auffordern müssen, einen Bedeckungsvorschlag nachzureichen. Der Landtag hätte dann allenfalls entscheiden können, dass der Bedeckungsvorschlag nicht ausreichend ist.

---

1935: Gesetzesinitiative (Gemeindebegehren) betreffend Strompreis

Die Initianten Gebhard Thöny, Anton Vogt, Georg Frick, Albert Kindle, Hans Beck, Gottlieb Sele und Josef Beck meldeten am 18. April 1935 eine Gesetzesinitiative als Gemeindeinitiative an, gemäss welcher der Strompreis des Lawenakraftwer-

kes für Strombezüger im Inland um 20 Prozent herabgesetzt werden sollte. Zudem sollte der Nachtstrom billiger abgegeben werden. Der Staatsgerichtshof sah sich nicht in der Lage, ein Gutachten über die Verfassungs- und Gesetzmässigkeit der Initiative zu erstellen, weil aus der Initiative nicht hervorgehe, ob der Landesvoranschlag für das Lawenakraftwerk für 1935 dadurch berührt werde. Nach der Stellungnahme des Lawenawerkes und des Wirtschaftsrats beschloss der Landtag am 30. August 1935 einstimmig, die Initiative als gesetzes- und verfassungswidrig abzulehnen, weil ihr der Bedeckungsvorschlag fehle. Es wurde eine Kommission betreffend Prüfung des Lawenawerk-Tarifes gebildet.<sup>241</sup>

---

1935: Initiative (Gemeindebegehren) betreffend Senkung des Hypothekarzinseszates

Am 18. April 1935 meldeten Johann Kindle (Balzers), Leo Kindle, Franz Erne (beide Triesen) und Hermann Eberle (Triesenberg) (gestrichen: David Burgmeier, Balzers) eine formulierte «Kriseninitiative» als Gemeindeinitiative an. Der Zinsfuss für alle an Inländer gewährten Hypothekendarlehen der Sparkasse für das Fürstentum Liechtenstein sollte auf 3 ¾ Prozent herabgesetzt werden. Die Sparkasse berichtete, dass eine entsprechende Änderung zu einem Verlust im folgenden Jahr führen würde. Die Regierung forderte beim Staatsgerichtshof ein Gutachten an. Dieser lehnte die Initiative als verfassungs- und gesetzwidrig ab mit der Begründung, dass in der Initiative ein entsprechender Bedeckungsvorschlag fehle (StGH-Gutachten vom 1. Juli 1935). Der Landtag nahm den Entscheid des StGH in seiner Sitzung vom 30. August 1935 zur Kenntnis.<sup>242</sup>

Anders hingegen argumentierte der StGH in seinem Entscheid zur Ablehnung einer Initiative zum Klimaschutz im Jahr 2004.<sup>243</sup> Gemäss diesem Entscheid ist ein Bedeckungsvorschlag nach Art. 64 Abs. 3 LV erst mit der Einreichung der Unterschriften notwendig, noch nicht beim Verfahrensstand der Anmeldung einer Initiative.

---

2004: Gesetzesinitiative (Sammelbegehren) der Gruppierung «stimme» für ein Klimaschutzgesetz

Am 16. Juni 2004 übermittelte die Gruppierung «stimme» der Regierung einen Entwurf eines Klimaschutzgesetzes als Initiativtext. Die Initiative wurde nach der Vorprüfung durch die Regierung vom Landtag für nichtig erklärt. Es folgte eine Beschwerde beim StGH. Die Beschwerde wurde abgewiesen, allerdings nicht wegen dem einen von mehreren Kritikpunkten im Regierungsbericht, dass ein Bedeckungsvorschlag fehle. Zum fehlenden Bedeckungsvorschlag hielt der StGH fest:

---

241 LI LA RF 150/481; LTP 1935/056.

242 LI LA RF 150/484; SgZg 1935/05; RF 153/40/1.

243 StGH 2004/70.

«2.4. Was den mangelnden Bedeckungsvorschlag anlangt, ist darauf hinzuweisen, dass ein solcher nach Art 64 Abs 3 LV einem Begehren, das heisst, wenn eine Initiative bereits durch 1000 wahlberechtigte Landesbürger unterschrieben worden ist, anzuschliessen ist. Im vorliegenden Verfahrensstadium, wo es sich um eine nur angemeldete Initiative handelt, ist ein Bedeckungsvorschlag nicht erforderlich. Eine Verfassungswidrigkeit ist daher in diesem Umstand nicht zu erblicken.»<sup>244</sup>

Aus den Formulierungen im Volksrechtegesetz und in der Verfassung geht nicht eindeutig hervor, in welchem Verfahrensstand ein Bedeckungsvorschlag beizubringen ist. Allerdings macht es wenig Sinn, zunächst eine Unterschriftensammlung zuzulassen, um gegen Ende des Verfahrens im Landtag die Unzulässigkeit einer Initiative festzustellen, da ein Bedeckungsvorschlag fehlt. Im Sinne einer umfassenden Vorprüfung, zumal eine solche 1992 zur Vermeidung von Leerläufen explizit eingeführt wurde, erscheint es angebracht, den Bedeckungsvorschlag bereits anlässlich der Anmeldung bei der Regierung und bei der Vorprüfung durch den Landtag als Zulassungskriterium zu berücksichtigen.

Gänzlich unbestimmt bleibt im Übrigen, wie ein Bedeckungsvorschlag formal und materiell ausgestaltet sein muss. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen bei Volksabstimmungen zeigt sich ein uneinheitliches Bild. Teilweise wurden Bedeckungsvorschläge gemacht, sei es als Teil der Initiativvorlage, als Ergänzung zum Unterschriftenbogen oder als Teil der begleitenden Kommunikation. Es gibt aber auch Fälle, bei denen ein Bedeckungsvorschlag fehlt, obwohl ein solcher sachlich gerechtfertigt erscheint. Es kam in der Vergangenheit auch vor, dass das Erfordernis des Bedeckungsvorschlags erwähnt, im gegenständlichen Fall aber als nicht notwendig taxiert wurde. In den meisten Fällen, in denen keine relevante Kostenfolge erwartet wird, wird auf den Bedeckungsvorschlag gar nicht eingegangen.

Sinnvoll wäre es, wenn routinemässig bei Volksinitiativen eine Erklärung betreffend den Bedeckungsvorschlag abgegeben wird, obwohl dies in Fällen ohne relevante Kostenfolge der Verfassung zufolge nicht verpflichtend ist. Die Regierung sollte jedenfalls prüfen, ob relevante Kostenfolgen eintreten können und gegebenenfalls die Initianten auffordern, einen Bedeckungsvorschlag beizubringen. Die Regierung

---

244 StGH 2004/70.

könnte anschliessend im Rahmen des Vorprüfverfahrens dem Landtag berichten und dabei auch kommentieren, ob der allfällige Bedeckungsvorschlag als ausreichend erachtet wird. Es würde sodann dem Landtag obliegen, Nichtigkeit zu beschliessen, falls der Bedeckungsvorschlag als nicht genügend erachtet wird. Eine Beschwerde an den StGH im Ablehnungsfall müsste gewährleistet sein.

Während die finanzielle Schwelle, ab welcher ein Bedeckungsvorschlag notwendig ist, im VRG klar ausgewiesen ist, gibt es keine gesetzlichen Vorgaben zur Qualität eines Bedeckungsvorschlags. In der Vergangenheit wurde entweder Bezug auf eine konkrete Steuer genommen (Entnahme aus der Warenumsatzsteuer, Gesellschaftssteuer, Mehrwertsteuer) oder es wurde auf den Einnahmenüberschuss oder das ordentliche Budget hingewiesen. Es stellt sich die Frage, ob ein Hinweis auf das ordentliche Budget als ausreichend angesehen werden kann. Hier fingierte Mustersätze von zweifelhafter Güte wären beispielsweise: «Die Mehrausgaben (oder die entfallenden Einnahmen) sind in das ordentliche Budget aufzunehmen», oder alternativ: «[...] sind den staatlichen Reserven zu entnehmen», oder: «[...] sind durch Einsparungen an anderen Stellen des staatlichen Haushalts auszugleichen.» Der Landtag müsste entscheiden, ob ein derart formulierter Bedeckungsvorschlag genügend ist. Dies ist eine heikle Angelegenheit, da es ein Abwehrinstrument gegen Volksinitiativen sein könnte. Die bisherige Judikatur zeigt nicht, wo die Qualitätsgrenzen für einen Bedeckungsvorschlag liegen. Auch Wille hält fest: «Den verfassungs- und einfachgesetzlichen Vorgaben ist jedenfalls nicht zu entnehmen, unter welchen Voraussetzungen ein Bedeckungsvorschlag mangelhaft ist.»<sup>245</sup> Im Sinne der Volksrechte müsste die Grenze wohl eher weit als eng gezogen werden.

#### 3.1.4.2.4 Weitere Voraussetzungen

Es sind noch weitere Fälle formaler Prüfung vorstellbar, die mit einer Nichtzulassung (Nichtigkeit einer Initiative) enden können. Dies sind zum Beispiel Begehren auf Abänderung oder Erlass von Verordnungen, Begehren betreffend Personalentscheiden und anderes (mit Ausnahme der Nomination von Richter Kandidaten in spezifischen Konstellationen). In solchen Fällen müsste bereits die Regierung die Unzu-

---

245 Wille 2015, S. 420.

lässigkeit feststellen und die Anmeldung des Begehrens verweigern, mit Beschwerdemöglichkeit an den VGH. Das Verfahren müsste also gar nicht bis zum Landtag gehen.

*3.1.4.2.4.1 Unzulässigkeit von Referendum und Initiative zu Verwaltungsangelegenheiten*

Der folgende Fall einer Konzessionserteilung stellt ein unzulässiges Begehren dar. Die Unzulässigkeit wurde allerdings sehr spät festgestellt, nachdem das Begehren bereits erfolgreich durchgeführt worden war. Korrekt wäre es gewesen, wenn die Regierung bereits die Anmeldung der Initiative abgelehnt hätte. In diesem Fall traf allerdings erst der Landtag den Ablehnungsentscheid. Da es damals noch kein institutionalisiertes Vorprüfverfahren gab, kam der Landtag überhaupt erst gegen Ende des Initiativverfahrens ins Spiel, wie sich in der Initiative von 1938 zeigte (Fall auch in Kapitel 4.4.1 über Gemeindebegehren behandelt).

---

1938: Initiative (Gemeindebegehren) betreffend Bewilligung einer Weinstube

Am 5. Februar 1938 meldete Euphrasio Kaiser nach mehreren anderweitigen, gescheiterten Versuchen zur Erlangung einer Konzession für eine italienische Weinstube ein Initiativbegehren als Gemeindebegehren an. Dieses wurde von drei Gemeindeversammlungsbeschlüssen aus Schellenberg, Gamprin und Ruggell getragen (alle am 20. Februar 1938). Die Regierung stellte am 24. Februar fest, dass die Initiative zustande gekommen sei und diese vom Landtag in der nächsten Sitzung behandelt werden müsse. Nach einem Gutachten von Rechtsanwalt Ludwig Marxer entschied der Landtag, das Gesuch der Konsequenzen wegen abzulehnen bzw. ihm die Zulässigkeit abzusprechen. Diese Konzession sei keine Angelegenheit der Legislative, sondern eine reine Verwaltungssache.<sup>246</sup>

Ein ähnlicher Fall einer Gesetzesinitiative, die aufgrund behördlicher Massnahmen an Brisanz verlor und nicht weiterverfolgt wurde, trug sich 1941 zu.

---

1941: Formuliertes Gesetzesinitiative (Sammelbegehren) betreffend Auflösung des Obergerichtes

Klemens Gassner, Rechtsagent in Vaduz und Triesen, meldete am 5. Februar 1941 eine Initiative zu einem «Gesetz betr. Auflösung des Obergerichtes» ein. Der Ent-

---

246 LI LA RF 133/261; RF 175/357; RF 183/40; RF 184/80; RF 189/40; LTP 1938/010.

wurf sah zwei Bestimmungen vor: «Die im Jahr 1939 gewählte zweite Gerichtsinstanz wird mit dem heutigen Tage aufgelöst» (Art. 1) und «Für den Rest der Amtsdauer sind sofort Neuwahlen vorzunehmen» (Art. 2). Es ging eigentlich nicht um die Auflösung des Obergerichtes als Gerichtsinstanz, sondern um die Absetzung des Obergerichtspräsidenten. Vorausgegangen war eine schriftliche Beschwerde bei der Regierung, dass das Obergericht Verfahren verschleppe. In der Begründung zur Initiative heisst es wiederum: «Beim Obergericht besteht schon durch Jahre eine schleppende Geschäftstätigkeit. Das Tempo des Geschäftsbetriebes konnte durch blosser Wünsche nicht gesteigert werden. Die Rechtssuchenden empfinden durch diese Schlamperei materielle Einbussen.» Auf Anfrage der Regierung machte Obergerichtspräsident Dr. Jakob Müller aus Sargans in einem Schreiben vom 30. Juni 1941 verschiedene Gründe für diesen Zustand geltend: Gesundheitliche Probleme in den letzten beiden Jahren, die «Einschränkung der Heizung» im letzten Winter und dass ihm «familiär so Schweres zugestossen [sei], das mich nicht nur seelisch schwer niederdrückte und plötzlich vor ungeahnte und unbekannt dringende vorübergehende Aufgaben stellte, dass die Arbeitskraft während vielen Wochen stark beeinträchtigt war. Zudem haben wiederholte militärische Beanspruchungen mich der Erfüllung meiner zivilen Obliegenheiten weiter entzogen.» Der Abgeordnete Oswald Bühler, Rechtsagent aus Mauren, stellte mit Schreiben vom 2. Juli 1941 kritische Fragen an den Landtag: «Ich sehe mich veranlasst, die Anfrage zu stellen, ob dem Landtage bekannt ist, dass beim Obergericht nicht mehr gearbeitet wird. Ich frage weiter an, ob dem Landtage bekannt ist, dass durch diesen Umstand Parteien arg geschädigt werden. Es sind bereits Prozessakten verloren gegangen. Entscheidungen wurden nicht gefällt die schon ca. 10 Jahre anhängig sind.» Die Regierung Hoop bemühte sich in der Folge, den St. Galler Kantonsrichter Dr. Jakob Eugster als Nachfolger für Dr. Müller zu gewinnen, und nahm in dieser Frage auch mit dem Regierungsrat des Kantons St. Gallen Kontakt auf. Am 2. September konnte die Regierung die Demission Müllers bestätigen und am 5. September dem Landtag Dr. Eugster als Nachfolger «für die restliche Amtsperiode bis 1942» vorschlagen, welcher auch einstimmig gewählt wurde. Am 28. Januar 1942 berichtete der neue Obergerichtspräsident, dass ihm beim Amtsantritt 50 Pendenzen überreicht worden seien, «die zum Teil bis auf das Jahr 1931 zurückreichen.» Ein Teil sei entschieden, aber nicht ausgefertigt worden, ein anderer noch gar nicht verhandelt worden. «Ob dieses Verzeichnis vollständig ist, entzieht sich meiner Kenntnis, doch vermute ich, dass das nicht der Fall sei, da mir inzwischen Fälle bekannt wurden, die noch nicht erledigt waren und auf diesem Verzeichnis nicht figurierten.» Er listete 28 Fälle auf, die er inzwischen erledigt habe. Die anderen Fälle habe er noch nicht erledigen können, weil er «bis heute noch nicht in den Besitz der bezüglichen Akten gelangen konnte.» Die von Klemens Gassner gestartete Initiative war hinfällig geworden und wurde stillschweigend nicht weiterverfolgt.<sup>247</sup>

---

247 LI LA RF 205/115/1ff.

Erneut ergab sich eine Diskussion über ein Verwaltungsreferendum im Zusammenhang mit einer Initiative über eine obligatorische Volksabstimmung bei Hochleistungsstrassen 1972. (Der Fall wird ausführlicher geschildert in Kapitel 4.1.3.)

1972: Initiative betreffend Obligatorische Volksabstimmung über Hochleistungsstrassen

---

Die Initiative wurde am 30. Januar 1972 als formulierte Initiative bei der Regierung angemeldet, am 5. Februar kundgemacht. Am 17. März 1972 wurden 1152 gültige Unterschriften fristgerecht eingereicht.

Im Bericht an den Landtag vom 28. März 1972 äusserte die Regierung Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmässigkeit. «Nach Meinung der Regierung könne gemäss Verfassung zur Volksabstimmung nur unterbreitet werden, wenn es sich um Normsetzung oder Akte des Landtages handle. Ein von der Regierung genehmigtes generelles Projekt (oder Plan) stelle jedoch eine Verwaltungstätigkeit und nicht eine Tätigkeit der gesetzgebenden Behörde dar und könne deshalb nicht der Volksabstimmung unterbreitet werden.» Der Staatsgerichtshof kam in einem Gutachten vom 25. Juli 1972 (Sitzung am 6. Juli), welches er im Auftrag des Landtages erstellte, zum gleichen Ergebnis. «Wenn der zweite Absatz von Art. 6 der eingebrachten Initiative verlangt, dass der von der Regierung beschlossene Verwaltungsakt der Volksabstimmung zu unterbreiten ist, so schafft die Initiative damit ein Verwaltungsreferendum, das in der Verfassung keine Stütze findet. Das rechtsstaatlich-demokratische Prinzip würde damit durchbrochen.» Die erfolgreich eingereichte Initiative gelangte nicht zur Abstimmung.

1996 griff die Freie Liste die Idee des Verwaltungsreferendums in ihrem Entwurf für eine neue Verfassung auf (ausführlicher in Kapitel 2.2.4.1 über den Verfassungsentwurf der Freien Liste). Dieser Entwurf wurde aber nie mit Nachdruck weiterverfolgt, sondern gab eher einen Gedankenanstoss mit Blick auf die sich anbahnende Auseinandersetzung über die Revision der Verfassung, die schliesslich 2003 in einer Volksabstimmung beschlossen wurde. Der Entwurf der Freien Liste spielte dabei keine Rolle.

### 3.1.4.3 Materielle Kriterien der Zulässigkeit eines Initiativbegehrens

In erster Linie sind Initiativbegehren dahingehend zu prüfen, ob sie mit der Verfassung und bestehenden Staatsverträgen übereinstimmen. Mit

einer Änderung des VRG 1992 wurde ein formalisiertes Verfahren zur Vorprüfung gesetzlich verankert. Wie wir sehen werden, sind aber auch schon vorher angemeldete Initiativen geprüft worden, allerdings weder systematisch noch nach vorgezeichnetem Ablauf und definierten Zuständigkeiten. Eine solche Präzisierung erfolgte erst 1992. In diesem Kapitel werden zuerst grundsätzliche Fragen geklärt, ehe auf die Vorprüfung nach Art. 70b VRG eingegangen wird.

#### 3.1.4.3.1 Konformität mit Verfassung und Staatsverträgen

Die Art und Weise, wie eine Vorlage in der Vergangenheit geprüft wurde und wie sie seit Einführung eines formalisierten Vorprüfverfahrens 1992 erfolgt, wird weiter unten ausgeführt (Kapitel 3.1.4.4). Hier wird zunächst erörtert, was die Konformität mit Verfassung und Staatsverträgen bedeutet.

##### 3.1.4.3.1.1 Rangordnung von Gesetz, Verfassung und Staatsvertrag

Batliner (1993) weist darauf hin, dass das Vorprüfverfahren sowohl für Vorlagen auf Gesetzes- wie auch Verfassungsstufe durchzuführen ist. Dabei stellt er eine Regelungshierarchie auf, die von Gesetzesrang zu Übergesetzes-, Verfassungs- und Überverfassungsrang reicht. Seiner Rechtsauffassung nach kann eine Vorprüfung nur bezüglich ranghöheren Bestimmungen erfolgen. Eine Verfassungsinitiative könne daher nicht an der Verfassung, sondern nur an Staatsverträgen im Überverfassungsrang geprüft werden, zu welchen er konkret den EWR-Vertrag und das darauf abgestützte EWR-Sekundärrecht zählt.<sup>248</sup> Batliner folgert: «Es wird daher von der Regierung und Landtag in jedem einzelnen Falle einer Gesetzes- oder Verfassungsinitiative vorerst der Rang des allfälligen staatsvertraglichen Prüfungsmaßstabes zu eruieren sein, und erst nachher kann die Übereinstimmung eines niederrangigen Initiativtextes mit dem vorgegebenen Staatsvertrag überprüft werden.»<sup>249</sup>

---

248 Batliner 1993, S. 165f. (Exkurs). An anderer Stelle führt er aus: «Was die EMRK anbelangt, räumt ihr die Regierung mindestens Gesetzesrang ein. Marzell Beck stellt die EMRK über das Gesetz. Heinz Stotter und Gerard Batliner sehen Probleme, wenn die EMRK unter der Verfassung rangiert. Der Rang einzelner Regeln des Zollvertrages oder des Postvertrages ist nicht geklärt. EWR- und EG-Rechtsnormen, die innerstaatlich direkt anwendbar sind, beanspruchen Überverfassungsrang» (S. 172, zitiert ohne Fussnote).

249 Batliner 1993, S. 166.

Auch Bussjäger weist darauf hin, dass «Verfassungsinitiativen [...] denkllogischerweise grundsätzlich nicht auf ihre Verfassungskonformität zu prüfen [sind], weil sonst jede Verfassungsinitiative für nichtig erklärt werden müsste.»<sup>250</sup> Er räumt an gleicher Stelle allerdings auch ein, dass offen bleibe, «ob eine völlige Systemwidrigkeit einer Verfassungsinitiative, etwa ihre intendierte Abschaffung der Demokratie oder der Einschränkung des Rechtsschutzes, nicht doch als verfassungswidrig zu betrachten wäre.»

Auch Wille (2015) beschäftigt sich mit der Frage der Rangordnung von Staatsverträgen und stützt sich dabei auf Berichte und Stellungnahmen der Regierung sowie verschiedene StGH-Urteile.<sup>251</sup> Demnach haben Staatsverträge wohl «Unterverfassungsrang», während Becker (2003) mit der Feststellung zitiert wird, dass sie «zumindest Übergesetzesrang» haben.<sup>252</sup> Wille weist aber auf ein StGH-Urteil von 2004 hin, in welchem es heisst, dass «auch andere Grundrechte, welche auf Staatsvertragsrecht beruhen, direkt als verfassungsmässige Rechte im Sinne von Art. 15 Abs. 1 StGHG vor dem Staatsgerichtshof geltend gemacht werden können sollen.»<sup>253</sup> Nach Wille wie auch nach Ehrenzeller und Brägger<sup>254</sup> hat jedenfalls zwingendes Völkerrecht Vorrang vor Verfassungsänderungen. Hierzu zählt etwa das notstandsfeste EMRK-Recht, dem der Staatsgerichtshof «faktisch Verfassungsrang» zuerkannt hat.<sup>255</sup>

#### *3.1.4.3.1.2 Einzelfallprüfung*

Der Auffassung, dass sowohl Gesetzes- wie auch Verfassungsinitiativen der Vorprüfung unterstellt sind, ist zuzustimmen. Die Rangbestimmung scheint aber ein zu formalistisches Konzept zu sein. Staatsverträge, wenngleich «niederrangige», haben neben ihrer Rangordnung auch materielle Komponenten, müssen also etwa den Geboten von Vertragssicherheit und -zuverlässigkeit folgen. Sie können auch mit höherrangigem Recht nicht ohne Weiteres ausgehebelt werden. Demzufolge sind nicht nur Gesetzes-, sondern auch Verfassungsinitiativen auf ihre

---

250 Bussjäger 2014a, S. 45.

251 StGH 1986/10; StGH 1995/21; StGH 1999/28; StGH 2004/452005/89.

252 Becker 2003, S. 275ff., zitiert nach Wille 2015, S. 422.

253 Wille 2015, S. 422; StGH 2004/45, S. 12.

254 Wille 2015, S. 422f.; Ehrenzeller und Brägger 2012, S. 658, Rz. 42.

255 StGH 1995/21, S. 18; Wille 2015, S. 423.

Konformität mit der Verfassung insgesamt sowie mit Staatsverträgen zu prüfen. Bussjäger unterstützt diese Sichtweise, hinsichtlich der Staatsverträge insbesondere mit Blick auf die Europäische Menschenrechtskonvention und das EWR-Recht.<sup>256</sup>

Auch bei der Gleichrangigkeit, also einer Abänderung der Verfassung, stellen sich Fragen: Wie sieht es etwa aus, wenn eine angestrebte Verfassungsänderung im Kontext und in der Diktion der Gesamtverfassung einen eindeutigen Verfassungsbruch darstellt? In einem solchen Fall muss der Landtag das Recht haben, Nichtigkeit (eigentlich: Unzulässigkeit) festzustellen, wobei der Beschwerdeweg an den StGH ohnehin offensteht.

Es scheint daher geboten, von einer tendenziellen Rangordnung von Gesetz, Staatsvertrag und Verfassung auszugehen, aber in einer Einzelfallprüfung dennoch unterschiedliche Gewichtungen vorzunehmen. Hierfür sind sowohl der Gehalt der Initiative – Thema, Stossrichtung etc. – wie auch der Stellenwert eines davon tangierten Staatsvertrages – Bedeutung, Verbindlichkeit etc. – massgeblich.

### 3.1.4.3.2 Weitere materielle Kriterien

Weitere Kriterien einer materiellen Beanstandung von Begehren könnten etwa offensichtliche Rechtswidrigkeiten oder ein Verstoss gegen das Willkürverbot<sup>257</sup> sein, die Unverhältnismässigkeit von Vorlagen,<sup>258</sup> nicht statthafte Konsequenzen aus Begehren und anderes. In dieser Begründungslinie können die weiter oben erwähnten Initiativen von 1935 (Strompreissenkung; Hypothekarzinzsatz) eingereiht werden. Der fehlende Bedeckungsvorschlag war damals die offizielle Begründung. Die Initiativen stellten aber auch einen möglicherweise zu weit gehenden Eingriff in die Handlungsautonomie von Landesanstalten dar.

Die direkten Volksrechte können an Grenzen stossen, wenn durch Vorlagen die Budgethoheit des Landtages unverhältnismässig beschnit-

---

256 Bussjäger 2014a, S. 46.

257 Wille 2015, S. 425 mit Verweis in Fn. 213 auf Vogt 2012, S. 105f. und 390, sowie Hangartner und Kley 2000, S. 206ff., Rz. 493ff.

258 In diesem Sinne Kley und Hangartner, S. 209, Rz. 499, und S. 837f., Rz. 2114ff. (wenn Regelungen physisch Unmögliches verlangen), oder Ehrenzeller und Brägger 2012, S. 661, Rz. 48 unter Bezugnahme auf BuA Nr. 79/2004 vom 24. August 2004, S. 23f. (wenn eine Regelung völlig unrealistisch ist), zitiert nach Wille 2015, S. 425.

ten wird, wenn Ausgaben entstehen, die jedes vernünftige Mass sprengen, wenn die Handlungsfähigkeit der Regierung zu stark beschnitten würde oder in ähnlichen Fälle. Auch in solchen Fällen könnte oder müsste je nach Umständen entweder bereits die Regierung eine Anmeldung verweigern oder der Landtag Nichtigkeit feststellen. Im einen Fall wäre Beschwerde beim VGH, im anderen Fall beim StGH möglich. Erst wenn solche Fälle ausjudiziert sind, besteht Klarheit, inwieweit die in diesem Abschnitt genannten Ablehnungsgründe rechtlich zulässig sind. Ausgeschlossen sind generell Initiativen, die anstelle eines legislativen Aktes einen Verwaltungsakt zum Gegenstand haben.<sup>259</sup>

#### 3.1.4.4 Prüfung und Vorprüfung von Initiativen

Das Prüfverfahren soll sicherstellen, dass die Prinzipien des Rechtsstaates nicht verletzt werden. Das Prüfverfahren und das dahinter stehende rechtsstaatliche Motiv unterscheidet sich somit deutlich vom Vorgehen in der Schweiz, wo dem Volk als Souverän ein viel höherer Stellenwert eingeräumt wird und aus diesem Grunde die Ablehnung von Initiativvorlagen politisch umstritten ist und praktisch nicht vorkommt.

##### 3.1.4.4.1 Prüfung von Initiativen vor 1992

Angemeldete Initiativen haben auch vor der Einführung von Art. 70b VRG (Vorprüfung) ein Prüfverfahren durchlaufen, das allerdings fallweise sehr unterschiedlich ausfiel. Dies betraf etwa die beiden Gesetzesinitiativen betreffend Strompreis und Hypothekarzinssatz, die 1935 wegen des fehlenden Bedeckungsvorschlages vom Landtag nicht zugelassen wurden (siehe Schilderung der beiden Fälle in Kapitel 3.1.4.2.3).

Ein spezieller Fall war die formulierte Gesetzesinitiative von 1933 zur Unvereinbarkeit von Regierungs- und hohen Landtagsämtern mit speziellen privatwirtschaftlichen Tätigkeiten, die von der Regierung zurückgewiesen wurde, später aber zugelassen werden musste.

---

259 Abgesehen davon, dass die Verfassungslage diesbezüglich klar formuliert ist, hielt dies auch der StGH in seinem Gutachten vom 6. Juli 1972 fest. Siehe zu diesem Fall (obligatorische Volksabstimmung bei Hochleistungsstrassen) die Ausführungen in Kapitel 4.1.3, ferner Wille 2015, S. 394.

1933: Formulierte Gesetzesinitiative (Sammelbegehren) betreffend Unvereinbarkeit von Regierungs- und hohen Landtagsämtern mit bestimmten privatwirtschaftlichen Tätigkeiten.

---

Am 15. Februar 1933 meldeten Engelbert Banzer, Triesen (Präsident des liechtensteinischen Arbeiterverbandes), Wendelin Beck, Triesenberg, und Josef Frick, Balzers, eine formulierte Initiative für ein «Gesetz betreffend Unvereinbarkeit des Amtes eines Regierungsorgans mit der gleichzeitigen Führung eines Advokatenbüros etc.» an. Im Gesetzestext wurde präzisiert, dass dies die Mitglieder der Regierung, den Präsidenten des Landtages und deren Stellvertreter betreffe und eine Unvereinbarkeit «mit der gleichzeitigen Führung eines Advokatenbüros, und die Annahme oder Innehabung von Verwaltungsratmandaten, Aufsichtsratmandaten, Repräsentationen & dergleichen privater Erwerbsgesellschaften» bestehe. Die Regierung Hoop holte beim Feldkircher Juristen Franz Erne ein Gutachten, datiert vom 26. Februar 1933, ein. Gestützt darauf lehnte die Regierung die Initiative am 4. März 1933 ab, da das Gesetz der Verfassung widerspreche. Die Initiative hätte als Verfassungsinitiative angemeldet werden müssen. Die Initianten, vertreten durch Engelbert Banzer, rekurrirten am 17. März 1933 bei der Verwaltungsbeschwerdeinstanz gegen den Regierungsentscheid. Exakt ein Jahr später, am 17. März 1934, entschied die VBI, dass die Gesetzesinitiative zulässig sei. Das Volksrechtegesetz enthalte bereits eine Reihe von Wahlausschlussgründen, die als nicht in Widerspruch mit der Verfassung stehend betrachtet würden. Gleiches könne daher auch für die angemeldete Gesetzesinitiative in Anspruch genommen werden. Dies wurde dem Beschwerdeführer am 29. Juli 1934 von der Regierung mitgeteilt. Gemäss einer Stellungnahme von Engelbert Banzer (Liechtensteiner Nachrichten vom 5. September 1934; Liechtensteiner Volksblatt vom 6. September 1934) zog er schliesslich am 3. September 1934 die Initiative mit folgender Begründung zurück: «Zur Zurückziehung der Initiative veranlasste mich jener Grund, dass mittlerweile der seinerzeitige Regierungschef-Stellvertreter von seinem Amt zurückgetreten ist, wodurch die Initiative momentan gegenstandslos geworden ist, und ich somit dem Lande unnötige Kosten und Aufregung ersparen möchte. Gegebenenfalls kann ja vom Volke jederzeit dieses oder ein ähnliches Initiativbegehren wieder gestellt werden.»<sup>260</sup>

---

260 LI LA RF 132/57/1ff. Beim Regierungschef-Stellvertreter, gegen welchen sich die Initiative insbesondere richtete, handelte es sich um Dr. Ludwig Marxer, FBP. Er war von 1928 bis 1933 Regierungschef-Stellvertreter und wurde von Pfarrer Anton Frommelt (FBP) abgelöst. Vonseiten des Liechtensteiner Heimatdienstes gab es auch gegen das Amt von Frommelt Vorbehalte, wie in Nr. 23 der Zeitung Liechtensteiner Heimatdienst vom 24. März 1934 zu lesen ist (unterzeichnet von Dr. Otto Schaedler, Dr. Alois Vogt und C. Frhr. v. Vogelsang): «Angesichts dieser Sachlage sehen wir uns veranlasst, das von uns für Rechtsanwälte geforderte Gesetz der Unvereinbarkeit von Regierungstätigkeit und Ausübung des Berufs auch auf die Geistlichkeit auszudehnen.» Scharfe Entgegnung hierzu im Liechtensteiner Volksblatt vom 12. April 1934. Zu Ludwig Marxer siehe Christoph Maria Merki, «Marxer, Ludwig», in: HLLFL, S. 253f.; zu Anton Frommelt siehe Rita Vogt-Frommelt,

1936 trug sich der Fall zu, dass eine formulierte Gesetzesinitiative zu den Existenzminima bei Lohnpfändungen angemeldet wurde, aber nach Prüfung der Sachlage weder kundgemacht noch durchgeführt, sondern stillschweigend erledigt wurde, indem der Landtag einen Gesetzesentwurf in der gleichen Materie, allerdings mit deutlich abweichenden Ansätzen, verabschiedete.

1936: Formulierte Gesetzesinitiative (Sammelbegehren) betreffend Existenzminima bei Lohnpfändungen

---

Am 20. Oktober 1936 meldete Robert Negele aus Triesen eine formulierte Gesetzesinitiative für ein neues Gesetz mit einem einzigen Artikel an, welcher bei Lohnpfändungen die Ansätze für das Existenzminimum festlegte, beispielsweise für männliche, ledige Personen bei 150 Franken pro Monat, für Ehepaare ohne Kinder bei 200 Franken etc. Die Regierung holte schriftliche Rückmeldungen auf diesen Initiativtext bei verschiedenen Rechtsanwälten und Rechtsagenten in Liechtenstein ein, ebenso bei den Sozialpartnern und der liechtensteinischen Steuerverwaltung, die ihrerseits mit den Gemeindegassieren Kontakt aufnahm. Im Verlaufe der Monate November und Dezember 1936 trafen die Stellungnahmen bei der Regierung ein. Am 5. Januar 1936 wurde auch eine Besprechung zwischen dem Arbeiterverein und Vertretern des Gewerbeverbandes durchgeführt. Im Protokoll wurde festgehalten, dass alle Anwesenden ausser Robert Negele der Meinung waren, dass die Ansätze zu hoch seien. Am 3. März beschloss der Landtag ein Gesetz betreffend Beschränkungen bei Lohnpfändungen (LGBL 1937.005), welches als nicht dringlich erklärt und zum Referendum ausgeschrieben wurde. Dieses wurde nicht ergriffen. Die Ansätze waren im Vergleich zur Initiativvorlage deutlich tiefer, beispielsweise für männliche, ledige Personen 80 Franken, für Ehepaare ohne Kinder 100 Franken pro Monat.<sup>261</sup>

Eine Ablehnung wegen Verletzung eines bestehenden Staatsvertrages beschloss der Landtag im Jahr 1945 gegenüber zwei Initiativen zu russischen Internierten.

1945: Initiativen betreffend Internierte in Liechtenstein

---

Im September 1945 reichte Dr. Hermann Walser, Schaan, ein formuliertes Initiativbegehren betreffend Asylgewährung ein, welches der Landtagspräsident am 22. September 1945 an die Regierung zur Überprüfung weiterleitete. Im Oktober wurde

---

«Frommelt, Anton», in: HLFL, S. 588; zu Otto Schaedler siehe Jürgen Schremser, «Schädler (Schaedler), Otto», in: HLFL, S. 831f.; zu Alois Vogt siehe Jürgen Schremser, «Vogt, Alois», in: HLFL, S. 1013; zu Carl Frhr. v. Vogelsang siehe Jürgen Schremser, «Vogelsang, Carl Freiherr von», in: HLFL, S. 1014f.

261 LI LA RF 165/063/1ff.

von Ruggeller Bürgern ein Initiativbegehren gegen die Anwesenheit von internierten Russen («gegen die Anwesenheit der russischen Delegation») in Liechtenstein eingereicht. Am 17. Dezember 1945 berichtete die Regierung in einem Schreiben an den Landtag, dass die Abklärungen bei der fürstlich liechtensteinischen Gesandtschaft in Bern und dem Eidgenössischen Politischen Departement ergeben hätten, dass diese Begehren mit den fremdenpolizeilichen Bestimmungen nicht vereinbar seien, und stellte daher Antrag, «die Unmöglichkeit der Durchführung der Initiativen zu erklären und der Regierung entsprechende Weisung zu erteilen.» Der Landtag nahm in der Sitzung vom 28. Dezember 1945 davon Kenntnis und ersuchte die Regierung, «die Abweisung genannten Begehrens vorzunehmen.»<sup>262</sup>

Auch 1952 wurde eine Initiative, für welche bereits Unterschriften gesammelt worden waren, wegen Verfassungswidrigkeit abgelehnt. Die Initiative verfolgte den Zweck, die Regierung zu beauftragen, Pietro Tranti aus Düsseldorf die «Ausübung der Heiltätigkeit in Liechtenstein durch mental-suggestive Einflussnahme (Weckung der seelischen Widerstandskraft) auf Kranke zu bewilligen.»<sup>263</sup> Diese Heiltätigkeit solle der Kontrolle der Sanitätskommission unterstellt werden. Das Verfahren durchlief den Landtag und endete beim StGH.

1952: Initiative betreffend Pietro Tranti

---

Anfang August 1952 wirkte «Wunderheiler» Pietro Tranti aus Düsseldorf in Schaan. Nach vorangegangener Bittschrift wurde eine Initiative ergriffen, welche am 29. September 1952 (Liechtensteiner Vaterland) und 2. Oktober 1952 (Liechtensteiner Volksblatt) kundgemacht und am 5. November 1952 mit 623 Unterschriften bei der Regierung eingereicht wurde.<sup>264</sup> Der Landtag beschloss die Einholung eines Gutach-

---

262 LTA 1945/L06; LTA 1946/L29. Diverse Beiträge im Liechtensteiner Vaterland und im Liechtensteiner Volksblatt.

263 Zitiert von Landtagspräsident David Strub im Landtagsprotokoll vom 20. August 1953, S. 12.

264 LI LA RA 265/89. Aus dem Bericht des Amtes für Kinderhilfe und Statistik an die Regierung vom 10. November 1952 betreffend die Unterschriften zum Initiativbegehren Pietro Tranti geht hervor, dass 623 Unterschriften gültig waren, 14 ungültig. Am meisten Stimmen stammten aus Schaan (180), Triesenberg (105), Balzers (90) und Vaduz (80). Aus Ruggell sind nur 8 gültige Unterschriften registriert, obwohl in der Bittschrift vom 9. August 1952 bereits mindestens 40 Personen unterzeichnet hatten. Im Gutachten von Ludwig Marxer vom 27. Oktober 1953 ist hingegen die Rede von 664 Unterschriften. Auch der Staatsgerichtshof erwähnt in seiner Entscheidung vom 16. Juni 1954 die Zahl von 664 Unterschriften, die auf zehn Sammelbögen eingereicht worden seien, wovon 623 gemäss Kundmachung der Regierung vom 14. Dezember 1953 rechtsgültig gewesen seien.

tens des StGH (LTP 1952, 22.12.1952). Der Landtag nahm in der Sitzung vom 20. August 1953 vom Gutachten des StGH vom 23. Februar 1953 Kenntnis, «welches die Initiative i.S. Pietro Tranti als verfassungswidrig bezeichnet». Der Landtag empfahl daher das Initiativbegehren dem Volke zur Ablehnung und ersuchte «die fürstl. Regierung, für die bezügliche Abstimmung eine Botschaft an das Volk zu erlassen.» Die Volksabstimmung wurde tatsächlich mit einer Kundmachung betreffend Bereinigung des Stimmregisters in der Zeit vom 7. bis 9. September 1953 vorbereitet. In einem Gutachten vom 27. Oktober 1953 kam Rechtsanwalt Ludwig Marxer aber zu folgendem zusätzlichem Schluss: «So ist sowohl die Regierung als auch der Landtag berechtigt, einen eigentlichen nochmaligen Beschluss zu fassen über das eingereichte Initiativbegehren und von sich aus festzustellen, dass es verfassungswidrig ist (Konstitutivwirkung) und deshalb der Volksabstimmung nicht vorgelegt wird.» Am 24. November 1953 stellte die Regierung Antrag beim Landtag, «der Landtag wolle sich der Auffassung der Regierung anschliessen bezw. von sich aus feststellen, dass das Initiativbegehren verfassungswidrig und daher der Volksabstimmung nicht zu unterwerfen sei.» Am 14. Dezember 1953 erfolgte dennoch die Kundmachung der rechtsgültigen Unterschriften nach Gemeinden (623 insgesamt, davon allein aus Schaan 180, Triesenberg 105), mit dem Zusatz, dass der StGH am 23. Februar 1953 festgestellt habe, dass das Initiativbegehren in materieller Hinsicht verfassungswidrig sei, dass die Regierung dies zu ihrem Beschlusse erhoben habe «und an den Landtag den Antrag gestellt [habe], dass das Initiativbegehren zu verwerfen und damit der Volksabstimmung nicht zu unterbreiten sei.» Ein entsprechender Beschluss wurde vom Landtag am 22. Dezember 1953 (LTP) gefasst und den Initianten am 15. Januar 1954 mitgeteilt. Am 26. Januar 1954 folgte eine Beschwerde der Initianten beim StGH, welche aber vom Staatsgerichtshof am 16. Juni 1954 abgewiesen wurde.<sup>265</sup>

Einen besonderen Fall stellt die Initiative für ein Schächtverbot 1929 dar.<sup>266</sup> Diese Initiative erreichte die notwendige Zahl an Unterschriften, hätte aber möglicherweise eine Unverträglichkeit mit dem Zollvertrag dargestellt.<sup>267</sup> Da sich die Ausgangslage jedoch im Zuge der Auseinandersetzung änderte und die Realisierung eines Schächtbetriebes nicht mehr zur Diskussion stand, wurde die Initiative schubladisiert und gelangte nie zur Abstimmung. Somit blieb die Frage offen, ob die Initiative für nichtig zu erklären gewesen wäre.

---

265 Dokumente im LI LA RF 265/89.

266 LI LA RE 1930/1594; LTP vom 22.4.1929 und 25.6.1929. Diverse Zeitungsberichte im Liechtensteiner Volksblatt und in den Liechtensteiner Nachrichten. Zu den Diskussionen, die schon 1919 begannen, auch Quaderer-Vogt 2014, Bd. 3, S. 399–401.

267 Wille 1981.

1929: Initiative betreffend Schächtverbot

---

Im Frühjahr 1929 meldeten Gegner des Schächtens eine Initiative für die Schaffung eines Gesetzesparagraphen gegen das Schächten an (Liechtensteiner Volksblatt vom 9.3.1929). Die Bestimmungen zur Tierquälerei waren damals in § 64 des Personen- und Gesellschaftsrechts geregelt, da erst 1936 ein Tierschutzgesetz erlassen wurde. Hintergrund der Initiative war die Erteilung einer Konzession für einen entsprechenden Schlachtbetrieb in Schaan an den Schweizerischen Israelitischen Gemeindebund in Basel. Der Standort Liechtenstein wurde ins Auge gefasst, da in der Schweiz ein Schächtverbot bestand (Art. 25 Bundesverfassung) und ein Importverbot von geschächtetem Fleisch drohte. Die Landwirtschaft (Liechtensteiner Bauernverband) versprach sich einen Absatzkanal für Schlachtvieh, da Juden in der Schweiz Schlachtvieh importieren mussten und die Belieferung aus Liechtenstein privilegiert worden wäre. Das Liechtensteiner Volksblatt unterstützte die Regierung in ihrem Vorhaben für eine Konzessionserteilung und wies darauf hin, dass «das schweizerische Volkswirtschaftsdepartement unserer Regierung die Konzessionserteilung nahelegte» (Liechtensteiner Volksblatt vom 23.3.1929). Die Liechtensteiner Nachrichten gaben sich distanziert-kritisch. Es wurde mit dem Tierschutz argumentiert, andererseits, dass man sich aufgrund des Zollvertrages keinen ungerechtfertigten Vorteil gegenüber der Schweiz verschaffen dürfe. Insbesondere Rudolf Schädler engagierte sich für ein gesetzlich verankertes Schächtverbot in Liechtenstein (aus der Sicht des Liechtensteiner Volksblattes vom 26.3.1929 handelte es sich um «Angebliche Tierfreunde, Antisemiten und abgesägte Politiker»). Die Initiative wurde mit 724 Unterschriften eingereicht (Liechtensteiner Volksblatt vom 28.3.1929/Liechtensteiner Nachrichten vom 26.3.1929). Der Landtag lehnte in seiner Sitzung vom 22. April 1929 die Initiative zum Schächtverbot, die insbesondere vom Abgeordneten Franz Amann aus Vaduz vertreten wurde, mit 11 gegen 4 Stimmen ab. Es wurde erwartet, dass «in etwa 14 Tagen» das Volk darüber entscheiden werde (Liechtensteiner Volksblatt vom 25. April 1929). Am 9. Mai berichtete das Volksblatt vom Gerücht, dass über die Schächt-Initiative am 26. Mai abgestimmt werde, also am gleichen Tag wie über die Alkohol-Initiative. In einer Kundmachung wurden gleichentags bereits die Gemeindevorstellungen zur Vorbereitung der «Volksabstimmung zur Initiative auf Erlass eines Schächtverbotes» (Überprüfung der Stimmregister) aufgefordert. Am 25. Juni 1929 diskutierte der Landtag über eine Verschiebung des Abstimmungstermins, da vonseiten der Initianten bedauert würde, dass Alpherden etc. nicht an der Abstimmung teilnehmen könnten. Der Landtag überliess es der Regierung mit 7 Stimmen ohne Gegenstimme, einen Abstimmungstermin nach eigenem Ermessen festzulegen. Am 28. September 1929 zitierte das Liechtensteiner Vaterland die Neue Zürcher Zeitung mit der Meldung, dass der Israelitische Gemeindebund das Gesuch zurückgezogen habe und dass die Volksabstimmung damit hinfällig werde. Das Liechtensteiner Vaterland vertrat jedoch die Ansicht, dass die Initiative gegen die «Gurgelabschneidererei» trotzdem dem Volk vorgelegt werden müsse, ausser der Landtag erhebe die Vorlage zum Gesetz. Trotzdem kam es in der Folge weder zu einer weiteren Behandlung im Landtag noch zu einer Volksabstimmung.

Der 1992 neu eingeführte Artikel mit der ausdrücklichen Bezeichnung der «Vorprüfung» darf im Lichte der obigen Ausführungen also nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch vorher eine Prüfung von Initiativen, sei dies bei der Anmeldung durch die Regierung oder nach der Unterschriftensammlung, wenn die Vorlage in den Landtag kam, stattfand. Neben den Bestimmungen der Vorprüfung – Konformität mit Verfassung und bestehenden Staatsverträgen – werden auch weitere Kriterien bei einer Prüfung von Initiativen herangezogen. Hierauf wird in den Kapiteln über die formellen, formalen und materiellen Voraussetzungen von Begehren ausführlich eingegangen (Kapitel 3.1.4 und Kapitel 4.2). Sie beinhalten jedenfalls mehr als die Vorprüfung betreffend Verträglichkeit mit der Verfassung und bestehenden Staatsverträgen.

#### 3.1.4.4.2 Vorprüfung von Initiativen seit 1992

1992 wurde ein Verfahren zur Vorprüfung von Initiativen eingeführt (Art. 70b VRG 1973).<sup>268</sup> Dies stand im Zusammenhang mit der Einführung des Staatsvertragsreferendums. Es sollte vermieden werden, dass Initiativen zur Abstimmung gelangen, die nicht mit der Verfassung oder bestehenden Staatsverträgen konform sind. Statt dass die Regierung nach der Anmeldung einer Initiative die Prüfung und anschließende Publikation vornimmt, womit die Unterschriftensammlung beginnen kann, gilt seit 1992 ein mehrstufiges Prüfverfahren: Die angemeldete Initiative wird von der Regierung systematisch geprüft, dem Landtag wird über die Anmeldung und die Prüfung Bericht erstattet, der Landtag kann sodann eine Initiative zulassen oder zurückweisen, wobei im letzten Fall eine Beschwerde beim Staatsgerichtshof durch die Initianten möglich ist. Erst danach erfolgt die Publikation des Initiativbegehrens, womit die Unterschriftensammlung beginnen kann. Vorher gesammelte Unterschriften sind ungültig.

Art. 70b (neu) VRG 1973 (LGBL. 1992.100) (Vorprüfung)

---

1) 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.

---

268 Gesetz vom 17. September 1992 über die Abänderung des Volksrechtegesetzes, LGBL. 1992.100.

- 2) 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.
- 3) Gegen eine Nichtigerklärung des Landtages ist Beschwerde an den Staatsgerichtshof zulässig.

Bussjäger untersuchte, ob diese Bestimmung selbst verfassungskonform ist, und gelangte zum Schluss, dass dies der Fall ist.<sup>269</sup> Das Vorprüfverfahren in Liechtenstein ist weit strenger als in der Schweiz, wo diesbezügliche Bemühungen bislang weitgehend erfolglos blieben.<sup>270</sup>

#### *3.1.4.4.2.1 Einführung des Vorprüfverfahrens*

Erst mit der Abänderung des VRG 1992 wurde das Verfahren zur Vorprüfung von Initiativen verbindlich geregelt: Die Regierung erstattet dem Landtag Bericht über das angemeldete Initiativbegehren sowie das Prüfergebnis, während es dem Landtag obliegt, im Lichte des Regierungsberichtes allenfalls die Nichtigkeit<sup>271</sup> des Begehrens festzustellen.

Die Einführung von Art. 70b VRG wurde durch ein Gutachten des StGH vom 6. März 1987 beschleunigt, in welchem er festhielt, dass eine Initiative, welche der Verfassung oder bestehenden Staatsverträgen widerspricht – es ging in diesem Zusammenhang insbesondere um den EWR – vom Landtag für unzulässig erklärt werden kann.<sup>272</sup> Es sollte verhindert werden, dass die Initianten, die Behörden und schliesslich

---

269 Bussjäger 2014a, S. 41. Zum Vorprüfverfahren siehe auch Wille 2015, S. 426f.; 1999, S. 78 und 237–240; M. Batliner 1993, S. 151f.; ferner Bericht und Antrag der Regierung Nr. 48/1992 zur Abänderung des Volksrechtegesetzes und die Diskussion im Landtag hierzu, LTP vom 17. September 1992, S. 1370–1381.

270 In der Schweiz besteht auf Bundesebene kein vergleichbar strenges Vorprüfverfahren. Versuche zu dessen Einführung sind bisher gescheitert, da das Dogma der Volkssouveränität zu schwer wiegt. Siehe auch das Gutachten von Auer et al. (2013) zu einem untauglichen Vorschlag zur Einführung eines materiellen Vorprüfverfahrens. Kritisch auch Beiträge verschiedener Autorinnen und Autoren in Kreis (Hg.) (2016), in denen eine strengere Prüfung und eine stärkere Rolle der Gerichte zum Schutz der Grundrechte vorgeschlagen werden, ebenso Auer 2016.

271 Der Begriff «Nichtigkeit» ist unglücklich gewählt, da eine Initiative im Stadium der Anmeldung wohl kaum als nichtig zu erklären ist. Der Begriff «Unzulässigkeit» würde den Sachverhalt besser beschreiben.

272 StGH 1986/10 vom 6. März 1987, in: LES 1987, S. 153. Siehe auch Wille 2005, S. 140f.; Bussjäger 2014a, S. 40f.; Wille 2015, S. 421–425.

auch die Stimmberechtigten einen Aufwand betreiben, welcher sich nach Abschluss des ganzen Verfahrens als verfassungsmässig und staatsvertraglich unzulässig erweisen würde. Bis zu jenem Zeitpunkt war das Gesetz in dieser Frage nicht klar und liess Auslegungen in mehrere Richtungen offen. Der sich abzeichnende Beitritt zum EWR verschärfte die Situation insofern, als es für einfache Bürgerinnen und Bürger künftig mitunter noch schwerer abschätzbar sein würde, ob eine Initiative mit den übergeordneten Bestimmungen konform ist.

Im Landtag wurde bei der Einführung des Vorprüfverfahrens 1992 darüber diskutiert, ob für die Nichtigerklärung der Landtag oder die Regierung zuständig sein solle. Im Falle der Regierung wäre die Entscheidung als Verwaltungsakt zu charakterisieren gewesen, wobei der Beschwerdeweg über den Verwaltungsgerichtshof (damals Verwaltungsbeschwerdeinstanz) und den Staatsgerichtshof geführt hätte, somit also ein Verfahren mit zwei Gerichtsinstanzen. Der Landtag sprach sich in Übereinstimmung mit dem Bericht und Antrag der Regierung für die Zuständigkeit des Landtages aus, wobei Beschwerde an den Staatsgerichtshof möglich ist, somit also ein Verfahren mit einer Gerichtsinstanz.<sup>273</sup>

#### *3.1.4.4.2 Vorprüfung in der Anwendung*

Seit Einführung des Vorprüfverfahrens sind die folgenden Initiativen angemeldet worden, haben also das Prüfverfahren durchlaufen: Abänderung des Krankversicherungsgesetzes (1999), Änderung der Verkehrspolitik (2002), Verfassungsinitiativen (2003), Klimaschutz (2004), «Für das Leben» (Schwangerschaftsabbruch) (2005), einfache Initiative betreffend Pensionsversicherung für das Staatspersonals (2008), Lockerung des Rauchverbots in der Gastronomie (2008), Grenzwerte bei Mobilfunkanlagen (2009), «Hilfe statt Strafe» (Fristenlösung bei Schwangerschaftsabbruch) (2011), «Ja – damit deine Stimme zählt» (Vetorecht des Landesfürsten) (2012), Pensionskassen-Initiativen «Win-

---

273 LTP 1992, S. 1341–1390, insbesondere S. 1370–1381. Regierungschef-Stellvertreter Herbert Wille beantragte, die drei Lesungen in einer einzigen Sitzung durchzubearbeiten, damit unter Einhaltung einer Referendumsfrist das Gesetz noch vor der Volksabstimmung über den EWR in Kraft treten könne. Dies wurde auch so gemacht. Beim Beschluss zum Instanzenzug gab es im Landtag eine Stimmhaltung ohne namentliche Erfassung der Entscheidungen der einzelnen Abgeordneten im Protokoll. Die Vorlage wurde am 17. September 1992 gleichentags in 1., 2. und 3. Lesung beraten und einstimmig verabschiedet.

Win-90» und «Win-Win-50» (2013/2014), Abänderung Familienzulagengesetz (2016), einfache Initiative zu einkommensabhängigen Krankenkassenprämien (2016).

Bei der Verfassungsinitiative des Fürstenhauses 2003 und bei der Initiative «Für das Leben» 2005 wurde die Zulässigkeit in der öffentlichen Diskussion teilweise infrage gestellt. Der Landtag stellte jedoch in beiden Fällen Zulässigkeit fest.<sup>274</sup> Eine Ablehnung im Landtag aufgrund des Vorprüfverfahrens erfuhr lediglich die Klimaschutz-Initiative im Jahr 2004 sowie – in einem ersten Schritt – die Pensionskasseninitiative «Win-Win» (Win-Win-90) im Jahr 2013.

---

2004: Gesetzesinitiative (Sammelbegehren) betreffend Klimaschutz

Am 16. Juni 2004 meldete ein Initiativkomitee eine Volksinitiative auf Erlass eines Klimaschutzgesetzes bei der Regierung an. Sämtliche Gesetze und Verordnungen, die in Liechtenstein erlassen werden, hätten den Klimaschutzbedingungen (Reduktion der Treibhausgase) zu entsprechen. Der Bericht der Regierung kam zum Schluss, dass die Initiative nicht mit der bestehenden Verfassung übereinstimme.<sup>275</sup> Ein entsprechender Antrag der Regierung wurde am 15. September vom Landtag behandelt und dieser genehmigte ihn mit 21 Stimmen. Gegen diesen Entscheid reichte das Initiativkomitee beim StGH Beschwerde ein. Die Initianten brachten Gutachten zur Verfassungsmässigkeit (Prof. Dr. iur. Giovanni Biaggini, Universität

- 
- 274 Bei der Volksinitiative von Landesfürst Hans-Adam II. und Erbprinz Alois stellten sich Fragen nach der Verträglichkeit mit Staatsverträgen, wie etwa der Europäischen Menschenrechtskonvention, dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte, der Mitgliedschaft im Europarat und anderen. Im Vorfeld der Volksabstimmung gab es vonseiten des Europarates kritische Stimmen (Council of Europe 2002a, 2002b, 2003a, 2003b). Im Nachgang zur Volksabstimmung befasste sich denn auch der Europarat im Rahmen eines sogenannten Dialogverfahrens mit dem Fall Liechtenstein, um die Verträglichkeit mit den Standards des Europarates nachträglich zu überprüfen. Der Bericht fiel sehr kritisch aus, blieb aber ohne wirkliche Konsequenzen (Council of Europe 2006). Bei der Initiative «Für das Leben», die einen rigorosen Schutz des ungeborenen Lebens als Staatsaufgabe anstrebte, stellte sich die Frage nach der Ausgewogenheit im gesamten Verfassungskontext, also auch nach dem Konflikt mit anderen Grundrechtsbestimmungen der Verfassung und somit auch mit der Verträglichkeit mit der EMRK. Der Landtag stellte in beiden Fällen mehrheitlich die Verträglichkeit mit der Verfassung und bestehenden Staatsverträgen fest
- 275 Neben Bedenken betreffend die Vereinbarkeit mit bestehenden Staatsverträgen wurde insbesondere moniert, dass die Vorlage den Stufenbau der Rechtsordnung missachte. Art. 2 der Initiative hätte gefordert, dass alle Gesetze, die in Liechtenstein erlassen werden, mit dem Zweckartikel der Initiative konform sein müssen. Das Problem hätte also entschärft werden können, wenn ein entsprechender Zweckartikel auf Stufe der Verfassung eingeführt worden wäre.

Zürich) und zur Konformität mit dem Völkerrecht (Prof. Dr. iur. Anne Peters, Universität Basel) vor.<sup>276</sup> Im endgültigen Urteil stellte der StGH am 9. Mai 2005 fest, dass die Grundrechte der Initianten durch die Nichtigerklärung ihrer angemeldeten Gesetzesinitiative nicht verletzt wurden und wies die Beschwerde ab.<sup>277</sup>

2013/14: Gesetzesinitiative (Sammelbegehren) zur Pensionsversicherung für das Staatspersonal «Win-Win»

---

Am 26. August 2013 wurde eine Initiative für ein neues Gesetz über die Pensionsversicherung für das Staatspersonal angemeldet «Win-Win»-Initiative. Die Regierung prüfte die formellen Voraussetzungen sowie die formale und materielle Zulässigkeit der Initiative und holte zu diesem Zweck ein Gutachten ein. Am 4. Oktober präsentierte die Regierung der Öffentlichkeit das Gutachten der Experten Erich Peter (Pension Fund Consulting, Zürich) und Peter Bussjäger (Liechtenstein-Institut) vom 30. September 2013.<sup>278</sup> Das Gutachten kam zum Schluss, dass die Initiativvorlage als teilweise verfassungswidrig einzustufen sei. Im Falle einer Beschwerde würde der Staatsgerichtshof eine Kürzung der vor dem 1. Januar 2009 gesprochenen Renten mit «sehr hoher» Wahrscheinlichkeit als verfassungswidrig beurteilen, eine Reduktion der anwartschaftlichen Renten um deutlich mehr als 10 Prozent würde mit «hoher» Wahrscheinlichkeit als verfassungswidrig beurteilt. Der Landtag folgte der Argumentation des Gutachtens und stellte in der Sitzung vom November 2013 Nichtigkeit der Initiative fest. Der Initiant erhob gegen diesen Landtagsbeschluss Beschwerde beim Staatsgerichtshof. Dieser entschied in der Sitzung vom 28. Februar 2014 (StGH 2013/183) im Sinne des Beschwerdeführers, sodass der Landtag schliesslich am 12. März 2014 Zulässigkeit der Initiative «Pensionskasse Win-Win» feststellte.<sup>279</sup>

Das Urteil des Staatsgerichtshofs zur Pensionskassen-Beschwerde (StGH 2013/183) gibt zudem interessante Hinweise darauf, wie der Staatsgerichtshof seine Rolle im Prüfverfahren einschätzt. Nach Bussjäger zeigt sich einerseits, dass der Staatsgerichtshof sich an die vom Landtag vorgebrachten Gründe gebunden sieht, somit also keine Beurteilung unter Berücksichtigung anderer Gründe oder sogar eine umfassende Kontrolle des Initiativbegehrens vornimmt. Dies bedingt andererseits eine Begründung des Nichtigkeitsbeschlusses des Landtages. Somit ist es möglich, dass nach

---

276 Biaggini 2004; Peters 2004.

277 StGH 2004/70. Eigene Archivunterlagen.

278 Peter und Bussjäger 2013.

279 Zu den Volksabstimmungen über die Initiativen «Pensionskasse Win-Win» (in der Folge zur besseren Unterscheidung als «Win-Win-90» bezeichnet) und der zweiten, vom gleichen Initianten lancierten Initiative «Win-Win-50», die gleichentags zur Abstimmung gelangte, siehe auch Kapitel 4.5.3 und 6.3.1.6 (doppeltes Ja) und 6.3.4.1 (Versicherungen), ferner Marxer 2014a.

Inkrafttreten einer Vorlage und einer nachfolgenden Beschwerde der Staatsgerichtshof «durchaus zu einem anderen Resultat kommen kann, insbesondere, wenn Fragen aufgeworfen werden, die im Rahmen der Prüfung nach Art. 70b Volksrechtengesetz nicht geprüft wurden.»<sup>280</sup>

Man kann das Urteil des Staatsgerichtshofs allerdings auch so interpretieren, dass er sich selbst Zurückhaltung auferlegt und die Nichtigkeit einer Initiative nur bestätigen will, wenn gravierende Gründe vorliegen. Im Urteil des StGH lautet dies wie folgt: «Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz verlangt, dass die politischen Rechte durch Nichtigerklärung einer Gesetzesinitiative nur dann beschränkt werden sollen, wenn die Annahme der Initiative zwingend eine Verletzung der Verfassung bzw. von Staatsverträgen nach sich ziehen würde.»<sup>281</sup> Es reiche aus, wenn Gesetzesbestimmungen einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich seien. Selbst wenn also nicht auszuschliessen ist, dass in einer späteren Beschwerde Verfassungswidrigkeit festgestellt wird, will dies der Staatsgerichtshof nicht von vornherein tun, sondern den demokratischen und rechtsstaatlichen Prozess walten lassen. Diese Haltung dürfte ihn jedoch nicht hindern, in eindeutigen Fällen einen Nichtigkeitsbeschluss zu bestätigen.

### 3.1.5 Einschränkung des Initiativrechts durch das EWR-Abkommen

Sowohl das Referendumsrecht wie auch das Initiativrecht sind vom EWR-Vertragsrecht betroffen. Das Vorprüfverfahren soll überflüssige Gesetzgebungsverfahren sowie Vertragskollisionen vermeiden. Dies bedeutet zweifellos eine Einschränkung der direktdemokratischen Rechte, aber nur insofern, als es sich zwangsläufig aus dem vom Volksmehr beschlossenen Beitritt zum EWR und der Verpflichtung zur Überführung von gemeinsamen Regelungen in nationales Recht ergibt.

Bei Initiativen gilt die Einschränkung, dass sie mit der Verfassung und bestehenden Staatsverträgen in Einklang stehen müssen. Für Initianten ist das EWR-Vertragswerk jedoch kaum überschaubar. Die Regie-

---

280 Bussjäger 2014a, S. 46f.

281 StGH 2013/183, S. 14.

zung prüft daher eine angemeldete Initiative auf die Verträglichkeiten, berichtet an den Landtag, welcher allenfalls Nichtigkeit feststellt, wobei der Beschwerdeweg gegen diesen Landtagsbeschluss an den StGH offensteht.<sup>282</sup> Bei Verletzung von Staatsverträgen kann die Regierung eine Initiativanmeldung nicht ablehnen, sondern muss eine festgestellte Unverträglichkeit dem Landtag berichten. Das kann als Mangel angesehen werden, da ein Verfahren bei offensichtlicher Unverträglichkeit mit Staatsverträgen unnötigerweise bis zum Landtag gelangt. Die Initianten können allerdings im aussichtslosen Fall ihre Initiative von sich aus zurückziehen (siehe Kapitel 3.1.7), angesichts der Informationen im Prüfbericht der Regierung allenfalls eine Überarbeitung der Vorlage vornehmen und dann die abgeänderte Initiativvorlage erneut anmelden.

### 3.1.6 Unabänderbarkeit des Initiativtextes

Ist eine Initiative angemeldet, kann der Initiativtext nicht mehr abgeändert werden. Die Regierung und der Landtag prüfen entsprechend ihren Befugnissen den Initiativtext, sie können die Initiative zulassen oder aus weiter oben ausgeführten Gründen für unzulässig erklären, der Landtag kann nach erfolgreicher Einreichung schliesslich der Initiative zustimmen oder sie ablehnen und allenfalls auch einen Gegenvorschlag mitsamt der Initiative dem Volk vorlegen. Eine Abänderung des Initiativtextes ist jedoch nicht zulässig.

Ein aussergewöhnlicher Fall an der Grenze zur formalen Inkorrektheit ereignete sich bei der Initiative zur Lockerung des Nichtraucherschutzes in der Gastronomie 2008/2009. Die Initiative hielt bei der Anmeldung in Art. 3 Abs. 1 lit. c Ausnahmen fest mit dem Wortlaut «geschlossene Räume, welche speziell als Raucherräume gekennzeichnet sind» (hier: Variante A), tauchte aber im Verlaufe des Verfahrens auch mit der Ergänzung «gekennzeichnet und abgetrennt sind» (hier: Variante B) auf. Die Regierung prüfte demzufolge bei der Anmeldung und Zulassung Variante A. Die Initianten sammelten dann jedoch Unterschriften zum Wortlaut der Variante B. Im Landtag wurde im November 2008 lebhaft darüber diskutiert, ob die Initiative mit ihren 2382 gültigen

---

<sup>282</sup> Wille 2005, S. 140f.

Unterschriften formal überhaupt korrekt zustande gekommen sei. Schliesslich setzte sich die Meinung durch, dass der Landtag dies im Interesse der Volksrechte und aufgrund dessen, dass die ergänzte Vorlage etwas strenger zugunsten der Nichtraucher formuliert sei, akzeptieren solle. Der Landtag kam auch überein, dass die von den Initianten auf dem Unterschriftenbogen enthaltene Variante B die gültige sei, da die Stimmberechtigten hierfür die Unterschrift geleistet hätten. Als dann der Landtag zur Abstimmung über die Initiative schritt, wies Landtagspräsident Klaus Wanger darauf hin, dass er es begrüssen würde, wenn der Text nochmals vorgelesen würde, damit keine Unklarheiten bestehen. Der Abgeordnete Rudolf Lampert bat ausserdem darum, dass der Text nicht nur gelesen würde, sondern – entgegen der sonstigen Praxis – auch im Protokoll ausgeführt wird, «damit auch wirklich ganz klar ist, welcher Text hier beschlossen wurde.»<sup>283</sup> Im Landtagsprotokoll ist allerdings Variante A vermerkt («geschlossene Räume, welche speziell als Raucherräume gekennzeichnet sind»)<sup>284</sup> Danach folgte die namentliche Abstimmung mit mehrheitlicher Zustimmung von 15 Stimmen. Die Anordnung einer Volksabstimmung lehnte der Landtag dagegen mehrheitlich mit 14 Stimmen ab. Gegen den Landtagsbeschluss wurde schliesslich das Referendum ergriffen. Der Wortlaut in der Abstimmungsvorlage zur Abstimmung vom 27./29. März 2009 entsprach nun wieder der Variante B, ebenso der im Landesgesetzblatt nach der Zustimmung durch das Volk veröffentlichte Text. Am 25. März 2009 genehmigte der Landtag das Protokoll der Sitzung vom 19./20./21. November 2008, ohne dass eine Abänderung verlangt wurde.<sup>285</sup>

### 3.1.7 Rückzug von Initiativen

Die Möglichkeit des Rückzuges von Initiativen wurde erst 1996 eingeführt (Art. 82b VRG). Bis dahin musste ein einmal in Gang gesetztes Verfahren, sofern die notwendigen Unterschriften oder Gemeindeversammlungsbeschlüsse eingegangen waren, zu Ende geführt werden.

---

283 LTP vom 19. November 2008, S. 2765.

284 Ebd.

285 LTP vom 25. März 2009, S. 40. Die Abgeordneten Klaus Wanger und Rudolf Lampert gehörten dem Landtag allerdings nicht mehr an.

Selbst wenn also ein Gegenvorschlag des Landtages als juristisch und verfassungsrechtlich besser oder materiell zielführender eingestuft wurde oder wenn der Landtag inzwischen ein geeignetes Gesetz verabschiedet hatte oder sonst ein Grund für den Rückzug der Initiative sprach, musste eine Volksabstimmung durchgeführt werden, an welcher über die Initiativvorlage wie allenfalls auch über den Gegenvorschlag des Landtages entschieden wurde.

Ein Rückzug kann jedoch aufgrund der neuen Bestimmung von 1996 nur erfolgen, wenn eine Initiative eine entsprechende Rückzugsklausel enthält. Ferner ist der einstimmige Beschluss «aller Mitglieder des Initiativkomitees» erforderlich. Dieser Bestimmung mangelt es allerdings an Präzision, da im Falle einer Initiative meist eine Gruppe von Initianten tätig wird, die sich aber selten formal konstituiert. Es könnte daher durchaus Diskussionen darüber geben, wer zur Initiativgruppe zu rechnen ist, insbesondere wenn Uneinigkeit darüber besteht, ob man die Initiative zurückziehen soll oder nicht.

---

Art. 82b VRG 1973 (LGBL 1996.115) (Rückzug von Initiativen)

- 1) Enthalten Initiativen eine Rückzugsklausel, so können sie durch einstimmigen Beschluss aller Mitglieder des Initiativkomitees zurückgezogen werden.
- 2) Ein Rückzug einer Initiative ist zulässig, bis die Regierung das Abstimmungsdatum festgesetzt hat. Weist eine Initiative die Form einer einfachen Anregung auf und stimmt ihr der Landtag zu, so ist ein Rückzug bis zum Zustimmungsbeschluss des Landtags zulässig.

Der Fall eines Rückzugs ist noch nicht vorgekommen, weshalb die behördliche Praxis nicht weiter Aufschluss gibt. Mangels vernünftiger Alternativen dürfte es aber im Anwendungsfall so zu definieren sein, dass diejenigen, die bei der Anmeldung einer Initiative unterzeichnet haben, als Mitglieder des Initiativkomitees gelten. Anders könnte es aussehen, wenn tatsächlich ein eigens konstituiertes Initiativkomitee existiert oder wenn etwa ein Verein oder eine Genossenschaft eine Initiative lanciert. Dann wäre es denkbar, dass die entsprechenden Vorstände oder Leitungsgremien das Rückzugsrecht haben. In Zweifelsfällen dürften aber jedenfalls die Initianten, die ein Begehren per Unterschrift anmelden, die massgebliche Gruppe sein.

Als Illustration dient die Initiative zur Lockerung des Rauchverbots in der Gastronomie vom Herbst 2008. Die Initiativanmeldung

erfolgte auf dem Briefpapier von «Gastronomie Liechtenstein», unterzeichnet vom Präsidenten und Vizepräsidenten dieser Vereinigung. Falls eine Rückzugsklausel eingefügt worden wäre, was bei dieser Initiative nicht der Fall war, hätten wohl die beiden Unterzeichner ein Rückzugsrecht gehabt. Einer der beiden Unterzeichnenden war allerdings Ausländer, sodass er formal betrachtet weder das Recht zur Anmeldung einer Initiative hatte noch aus den gleichen Gründen für den Rückzug der Initiative infrage kam. Inwieweit die Initianten innerhalb der eigenen Vereinigung die Frage des Rückzugs zur Diskussion und Abstimmung gebracht hätten, wäre wohl ihnen bzw. der Vereinigung «Gastronomie Liechtenstein» überlassen geblieben. Um Streitfälle zu den Kompetenzen des Rückzugs einer Initiative zu vermeiden, wäre es jedenfalls ratsam, dass vonseiten der Initianten klar deklariert wird, welchen Personen dieses Recht zusteht.

Der Rückzug einer Initiative kann sinnvoll werden, wenn das Anliegen der Initianten in der Zwischenzeit bereits erfüllt wurde. Ein anderer Grund kann darin liegen, dass ein allfälliger Gegenvorschlag des Landtages eine bessere Lösung darstellt, sodass die Initianten über ihren eigenen Vorschlag gar nicht mehr abstimmen lassen wollen. Da der Rückzug bis zur Festlegung des Abstimmungsdatums möglich ist, bleibt auf jeden Fall Zeit, um die Reaktion des Landtages auf die Initiative abzuwarten.

Von der Rückzugsmöglichkeit hätte auch der Initiant Nikolaus Frick bei seinen beiden nacheinander lancierten Pensionskasseninitiativen «Win-Win-90» und «Win-Win-50» Gebrauch machen können (siehe ausführliche Beschreibung in Kapitel 4.5.3). Für beide Initiativen wurde die Rückzugsmöglichkeit vorgesehen. Der Rückzug der Initiative «Win-Win-90» hätte die Chancen der Initiative «Win-Win-50» möglicherweise entscheidend erhöht. In der Volksabstimmung scheiterte sie mit 49,7 Prozent Ja-Stimmen äusserst knapp.

Der Rückzug beschränkt sich auf Initiativen. Bei Referenden gibt es keine Rückzugsmöglichkeit.

### 3.1.8 Behandlung im Landtag

Nach einer erfolgreich durchgeführten Unterschriftensammlung (siehe Kapitel 4.3) muss der Landtag das Initiativbegehren in seiner nächsten

Sitzung behandeln und dies binnen zwei Monaten (Art. 36f. VRG 1922) bzw. ungesäumt (Art. 81f. VRG 1973) erledigen. Er kann dem Begehren zustimmen, sodass die Anregung durch Erlass, Aufhebung oder Abänderung eines Gesetzes oder der Verfassung unter Vorbehalt des Referendums und der Zustimmung des Landesfürsten erledigt ist, ausser der Landtag beschliesst die Durchführung einer Volksabstimmung über seinen eigenen Zustimmungsbeschluss. Formal betrachtet handelt es sich dann nicht mehr um eine Volksabstimmung über das Initiativbegehren, sondern über den Landtagsbeschluss. Es ist bisher einzig 2008 bei der Initiative zur Lockerung des Nichtraucherschutzes in der Gastronomie der Fall eingetreten, dass der Landtag einer Initiative zugestimmt hat, ohne anschliessend eine Volksabstimmung darüber anzuordnen. Korrekterweise wurde der Landtagsbeschluss zum Referendum ausgeschrieben, das Referendum wurde ergriffen und es kam im März 2009 zu einer Volksabstimmung über den Landtagsbeschluss, der naturgemäss identisch mit der Initiativvorlage war (Fall geschildert in Kapitel 3.4.3 und Kapitel 4.12.1.6).

Stimmt der Landtag einem Initiativbegehren nicht zu, so muss die Regierung zwingend mit der Anordnung einer Volksabstimmung beauftragt werden. Dem Landtag steht das Recht zu, eigene Anträge auf Verwerfung des Vorschlags oder auf eine abgeänderte Fassung desselben zu stellen (also einen Gegenvorschlag zu machen) und nötigenfalls in einer an das Volk gerichteten Botschaft zu begründen (zum Gegenvorschlag ausführlicher in Kapitel 3.5).

Martin Batliner hält zu Recht fest, dass der Landtag über eine Initiativvorlage einen Beschluss fassen muss, welcher Zustimmung oder Ablehnung bedeutet. Insofern ist Batliner zuzustimmen, dass das Verfahren bei der Initiative zur Abänderung des Schulgesetzes (Beibehaltung der Sechs-Tage-Woche an den Schulen) nicht gesetzeskonform war, da der Landtag ohne Beschluss über die Vorlage direkt eine Volksabstimmung anordnete.<sup>286</sup>

Im Falle einer Ablehnung muss also eine Volksabstimmung durchgeführt werden, im Falle einer Zustimmung mutiert dagegen die Initiative zum Landtagsbeschluss, womit die üblichen Verfahren gelten, nämlich a) möglicher Landtagsbeschluss über die Anberaumung einer Volks-

---

286 Batliner 1993, S. 154f.

abstimmung oder b) Ausschreibung zum Referendum oder c) Dringlicherklärung und damit Verhinderung eines Referendums.

### 3.1.9 Stimmzettel bei einer Volksabstimmung

Das Volksrechtesgesetz regelt auch die Abstimmungsfrage (Art. 38 VRG 1922 bzw. Art. 83 VRG 1973). Sie muss folgendermassen formuliert sein: «Wollt Ihr den Entwurf annehmen?»

Steht auch ein Gegenvorschlag des Landtages zur Abstimmung, müssen zwei Fragen alternativ gestellt werden: «Wollt Ihr den Entwurf der Initianten annehmen? oder: Wollt Ihr den Gegentwurf des Landtages annehmen?»

#### 3.1.10 Ermittlung des Abstimmungsergebnisses

Bei der Ermittlung des Ergebnisses fallen leere und ungültige Stimmzettel ausser Betracht. Stimmzettel, die beide Fragen bejahen, wurden bis zur Einführung des Abstimmungsverfahrens mit dem doppelten Ja als ungültig taxiert (Art. 39 Abs. 3 VRG 1922 bzw. Art. 84 Abs. 3 VRG 1973). 1987 wurde mit dem doppelten oder mehrfachen Ja ein neues Verfahren bei der Ermittlung des Abstimmungsergebnisses eingeführt.

---

Art. 84 (neu) VRG 1973 (LGBL. 1987.049) (Ermittlung des Abstimmungsergebnisses)

1) Leere und ungültige Stimmzettel fallen bei der Ermittlung des absoluten Mehrs ausser Betracht. Bei Abstimmungen über mehrere Vorschläge gilt dies auch für nicht beantwortete Einzelfragen; das absolute Mehr wird dabei für jeden Vorschlag getrennt ermittelt.

2) Wenn bei Abstimmungen über mehrere Vorschläge mehr als ein Vorschlag das absolute Stimmenmehr erreicht, werden die Stimmzettel mit einem mehrfachen Ja nur noch jeweils demjenigen Vorschlag zugerechnet, dem sie in der Zusatzfrage den Vorzug geben. Angenommen ist der Vorschlag, der aufgrund dieser zweiten Auszählung die Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigt.

3) Stimmzettel mit mehrfachem Ja, die die Zusatzfrage nicht oder nicht eindeutig beantworten, werden bei einer eventuellen zweiten Auszählung nicht berücksichtigt.

4) Im Protokoll ist nebst den in Art. 34 bezüglich der Abstimmungen vorgeschriebenen Angaben auch noch aufzunehmen, wie viele Stimmen den Initiantenentwurf oder die einzelnen Initiantenentwürfe und wie viele den Entwurf des Landtages angenommen haben.

- 5) Wenn eine zweite Auszählung unter Berücksichtigung der Zusatzfrage erforderlich ist, ist auch dieses Ergebnis zu protokollieren.

Bei der Auszählung der Stimmen und der Protokollierung des Abstimmungsergebnisses werden die Zahl der Stimmberechtigten, die Zahl der brieflich abgegebenen Stimmkarten (davon die ungültigen und die gültigen) und das Total der abgegebenen Stimmkarten erfasst. Eine getrennte Auszählung nach brieflich abgegebenen Stimmzetteln und solchen, die im Wahllokal in die Urne geworfen werden, gibt es nicht. Das VRG regelt in Art. 8a Abs. 5 bis 7, dass die Wahl- oder Abstimmungskommission die Stimmkuverts der als gültig anerkannten brieflichen Stimmabgaben ungeöffnet in die Urne legt. Als ungültig erklärte briefliche Stimmabgaben sind wie ungültige Stimmen zu behandeln, die Stimmzettel dürfen aber nicht aus dem Stimmkuvert herausgenommen werden. Zu spät eintreffende brieflich abgegebene Stimmen sind ungeöffnet zu vernichten, werden demzufolge auch nicht mitgezählt. Bei der Zahl der leeren und ungültigen Stimmzettel ist somit nicht eruierbar, ob sie aus der brieflichen Stimmabgabe oder der Stimmabgabe im Wahllokal stammen. Ungültige Stimmen bei der brieflichen Stimmabgabe sind beispielsweise Fälle, bei denen die Unterschrift auf der Stimmkarte fehlt.

Im Falle von zwei Abstimmungsvorlagen werden folgende Varianten gemäss Tabelle 10 protokolliert.

Im Falle von zwei Vorlagen an einer Volksabstimmung ergibt sich ein relativ kompliziertes Auszählverfahren, da jede der beiden Vorlagen zunächst alleine ausgezählt wird. Es kann also jemand beispielsweise der Vorlage A zustimmen, der Vorlage B ebenfalls zustimmen, sie ablehnen, oder die Frage leer oder ungültig lassen. Durch die jeweils drei Möglichkeiten von Ja, Nein und ungültig für jede der beiden Vorlagen ergeben sich rechnerisch acht Varianten von grundsätzlich gültigen Stimmzetteln. Hinzu kommen bei der Gesamtauszählung noch die insgesamt ungültigen oder leeren Stimmzettel, bei denen also weder bei Vorschlag A noch bei Vorschlag B mindestens einmal Nein oder Ja angekreuzt wurde.

*Formulierte Initiative*

Tabelle 10: Art der Stimmen am Beispiel der Initiative «Für das Leben» und des Gegenvorschlags des Landtages vom 25./27. November 2005 (Landestotal)

	gültig	ungültig	leer	Total
Zahl der Stimmberechtigten				17 570
Total abgegebene Stimmkarten				11 335
Zahl der eingelegten Stimmkuverts				11 105
– davon ungültige Stimmzettel		111		
– davon leere Stimmen			31	
Total der gültigen Stimmen	10 963			
Zahl der nicht eingelegten Stimmkuverts			8	
Zahl der brieflich abgegebenen Stimmkarten				6 409
– davon gültig	6 182			
– davon ungültig		227		
Total der ungültigen Stimmen		338		
Total der leeren Stimmen			39	

Quelle: [www.abstimmung.li/](http://www.abstimmung.li/) Eigene Darstellung.

Tabelle 11: Stimmenauszählung am Beispiel der Initiative «Für das Leben» und des Gegenvorschlags des Landtages vom 25./27. November 2005 (Landestotal; nur gültige Stimmzettel)

Kategorie/ Abstimmungsvarianten	Vorlage A	Stimmen A	Vorlage B	Stimmen B
I	Ja	889	Nein	889
II	Ja	328	Ungültig	328
III	Ja	714	Ja	714
IV	Nein	6 876	Ja	6 876
V	Ungültig	748	Ja	748
VI	Nein	1 264	Nein	1 264
VII	Nein	35	Ungültig	35
VIII	Ungültig	8	Nein	8
JA	I + II + III	1 931	III + IV + V	8 338
NEIN	IV + VI + VII	8 175	I + VI + VIII	2 161
Gültig	JA + NEIN	10 106	JA + NEIN	10 499
Ungültig	V + VIII	756	II + VII	363
Gültige Stimmzettel	I bis VIII	10 832	I bis VIII	10 862

Quelle: [www.abstimmung.li/](http://www.abstimmung.li/) Eigene Darstellung.

### 3.1.11 Sperrfrist für Initiativen

Wenn über einen Sachverhalt eine Volksabstimmung durchgeführt wird, kann über den gleichen Gegenstand gemäss VRG (1922 und 1973) erst nach Ablauf von zwei Jahren wieder abgestimmt werden.

Art. 70 VRG 1973

---

[...]

3) Initiativbegehren (Sammel- oder Gemeinde-Initiativen) auf Erlass, Abänderung oder Aufhebung eines Gesetzes oder der Verfassung dürfen, wenn ein solches Begehren in einer Volksabstimmung verworfen worden ist, über denselben Gegenstand erst nach Ablauf von zwei Jahren seit der Volksabstimmung und ein Abberufungsbegehren innert dem Zeitraume eines Jahres nur einmal gestellt werden.

4) Eingaben, die gegen vorstehende Bestimmungen verstossen, können von der Behörde zurückgewiesen und die Einberufung einer Gemeindeversammlung kann verweigert werden. Gegen diese Zurückweisung oder Verweigerung ist Beschwerde zulässig.

Diese Regelung gilt für Sammel- und Gemeindeinitiativen, somit nicht für andere Verfahren wie etwa den Misstrauensantrag gegen den Fürsten, die Monarchieabschaffung oder das Sezessionsrecht der Gemeinden, ebenso wenig für Begehren zur Einberufung oder Auflösung des Landtags. Im Falle eines Referendums sowie der Richterbestellung wird die Sachlage ohnehin vom Landtag terminiert, sodass keine Sperrfristen anwendbar sind.

Die Regelung von Art. 70 Abs. 3 VRG besagt weiters, dass die Sperrfrist nur für Initiativen gilt, über welche eine Volksabstimmung durchgeführt wurde. Initiativen, denen der Landtag zugestimmt hat und die nicht dem Volk zur Entscheidung vorgelegt werden, ebenso einfache Initiativen, die nicht zur Volksabstimmung gebracht werden, lösen keine Sperrfrist aus.

### 3.1.12 Zusammenfassung: Verfahrensschritte bei Initiativen 1921/22 und aktuell

Die folgende tabellarische Übersicht stellt die Verfahrensschritte nach der Verfassung und dem VRG der Jahre 1921/1922 den heute gültigen Regelungen und Verfahren gegenüber.

*Formulierte Initiative*

Tabelle 12: Verfahrensschritte bei Initiativen 1921/1922 und aktuell  
(Stand: Ende 2017)

	1921/1922 <sup>287</sup>	Aktuell <sup>288</sup>
Anmeldung	bei der Regierung	bei der Regierung
Vorprüfung		durch die Regierung; Bericht an den Landtag
Zulassung		durch den Landtag; Möglichkeit der Beschwerde beim StGH
Kundmachung der Regierung	Start der Unterschriften-sammlung	Start der Unterschriftensammlung
Einreichung der Unterschriften/ Gemeindebegehren	innert sechs Wochen	innert sechs Wochen
Überprüfung und Bericht an den Landtag	durch die Regierung	durch die Regierung
Annahme oder Ablehnung	durch den Landtag binnen zwei Monaten	durch den Landtag ungesäumt
Evtl. Gegenvorschlag	durch den Landtag	durch den Landtag
Evtl. Rückzug der Initiative		alle Mitglieder des Initiativkomitees bis zur Festlegung des Abstimmungsdatums
Abstimmungsorganisation	durch die Regierung nach Auftrag des Landtages	durch die Regierung nach Auftrag des Landtages
Abstimmung	durch das Volk	durch das Volk
Kundmachung des Abstimmungsergebnisses	durch die Regierung	durch die Regierung
Kenntnisnahme des Abstimmungsergebnisses	durch den Landtag nach Bericht der Regierung	durch den Landtag nach Bericht der Regierung
Gesetzessanktion	durch den Fürsten	durch den Fürsten
Publikation	durch die Regierung	durch die Regierung

<sup>287</sup> Verfassung von 1921 in der Stammfassung, Volksrechtegesetz von 1922.

<sup>288</sup> Verfassung von 1921 in der aktuellen Fassung (2015) sowie Volksrechtegesetz von 1973 in der aktuellen Fassung (2015).

### 3.1.13 Formulierte Initiative in der Anwendung

In der in dieser Studie untersuchten Periode von 1919 bis 2017 sind 40 formulierte Initiativen im Landtag behandelt worden, die erste im Jahr 1925.<sup>289</sup> Die meisten wurden im Landtag abgelehnt und in der Folge einer Volksabstimmung zugeführt. Zwei Initiativen stimmte der Landtag zu, wobei über eine davon dennoch eine Volksabstimmung angeordnet wurde. Nicht berücksichtigt sind Initiativen, die bei der Anmeldung oder nach der Unterschriftensammlung für unzulässig oder nichtig erklärt wurden.

Tabelle 13: Formulierte Initiativen, 1919 bis 2017

<b>Art der Initiative</b>	<b>Anzahl</b>
Initiative ohne Landtagszustimmung, mit Volksabstimmung	36
Initiative mit Landtagszustimmung, mit Volksabstimmung	2
Initiative mit Landtagszustimmung, ohne Volksabstimmung	1
<b>Total im Landtag behandelte formulierte Initiativen</b>	<b>39</b>

<sup>289</sup> Die formulierte Initiative der Wirtschaftskammer zur Abänderung des Familienzulagengesetzes von 2016 liegt ausserhalb der in dieser Studie definierten Beobachtungsperiode.

## 3.2 Einfache Initiative

Im VRG wurde bereits 1922 die Unterscheidung zwischen Begehren in Form der einfachen Anregung (einfache Initiative) oder des ausgearbeiteten Entwurfs (formulierte Initiative) getroffen (Art. 35 Abs. 2 VRG 1922; Art. 80 Abs. 2 VRG 1973).

### 3.2.1 Charakter der einfachen Initiative

Eine einfache Initiative erfordert im Gegensatz zur formulierten Initiative keine exakte Textvorlage, sondern hat den Charakter einer Anregung. Sie entfaltet nur unter der Voraussetzung, dass es überhaupt zu einer Volksabstimmung kommt und in dieser die einfache Initiative mehrheitlich angenommen wird, eine für den Landtag verbindliche Wirkung. Dabei bleibt dem Landtag jedoch immer noch Gestaltungsspielraum in der Umsetzung der einfachen Initiative.

### 3.2.2 Begehrensberechtigung

Zu einem Begehren berechtigt sind die wahlberechtigten Bürger (Sammelbegehren) oder die Gemeinden (Gemeindebegehren).

Hinsichtlich des Quorums an Unterschriften oder Beschlüssen von Gemeindeversammlungen bleibt das VRG etwas unklar. Die «einfache Anregung» wird wie auch die «formulierte Initiative» in Art. 80 Abs. 2 VRG im Unterabschnitt «a) Gesetzesinitiative» angeführt, wobei das Quorum gleich ist wie bei einer formulierten Initiative (1000 Unterschriften, drei Gemeindeversammlungsbeschlüsse). In Art. 85 VRG werden im Unterabschnitt «b) Verfassungsrevisions-Initiative» nicht mehr beide Initiativformen eigens erwähnt. Es ist davon auszugehen, dass für

die einfache Initiative das gleiche Quorum gilt wie für die formulierte (1500 Unterschriften, vier Gemeindeversammlungsbeschlüsse).

Allerdings kann es sein, dass die einfache Initiative generell unbestimmt bleibt, ob damit eine Gesetzes- oder Verfassungsrevision angestoßen wird. Im Zweifelsfall dürfte also eher das tiefere Quorum zu Anwendung gelangen. Sobald aber unzweifelhaft ist, dass mit der einfachen Initiative eine Verfassungsänderung verbunden ist, wird vom höheren Quorum auszugehen sein.

### 3.2.3 Gemeinsame Bestimmungen betreffend einfache und formulierte Initiative

Zahlreiche Bestimmungen, die für die formulierte Initiative gelten, gelten auch für die einfache Initiative. Dies betrifft den Bedeckungsvorschlag, die Anmeldung, die Vorprüfung, die Prüfung der Unterschriftensammlung, den Rückzug von Initiativen, sinngemäss die Gestaltung der Stimmzettel bei einer Volksabstimmung, die Ermittlung des Abstimmungsergebnisses sowie die Sperrfrist für Initiativen, falls in gleicher Angelegenheit eine Volksabstimmung stattgefunden hat.

Unterschiede bestehen indes grundsätzlich beim Charakter der Vorlage und bei der Behandlung im Landtag.

Insgesamt können bei der einfachen Initiative weniger strenge Massstäbe in formaler und materieller Hinsicht angelegt werden, da sie im Falle einer Zulassung nicht ohne Weiteres in eine Volksabstimmung und einen verbindlichen Entscheid mündet.

### 3.2.4 Behandlung im Landtag

Im Falle eines gültigen Zustandekommens nach der Ausschreibung und erfolgreicher Unterschriftensammlung kann der Landtag der einfachen Initiative zustimmen oder sie ablehnen (Art. 81 Abs. 2 VRG 1973). In beiden Fällen kann damit das Verfahren als abgeschlossen betrachtet werden und es folgt nicht zwingend eine Volksabstimmung. Im Falle einer Zustimmung erledigt der Landtag die Anregung im Sinne der Initianten selbst durch Erlass, Aufhebung oder Abänderung eines Gesetzes, ohne dass eine Volksabstimmung erfolgt (Art. 81 Abs. 3 VRG 1973).

Stimmt der Landtag der einfachen Initiative nicht zu, fällt sie dahin, ausser der Landtag beschliesst von sich aus eine Volksbefragung über die einfache Anregung.

Im Unterschied zur Volksbefragung nach Art. 79 Abs. 1 VRG, die der Landtag im Sinne einer Konsultativabstimmung anordnen kann, ist das Ergebnis einer Volksbefragung nach Art. 81 Abs. 4 VRG infolge einer einfachen Initiative für den Landtag bindend. Stimmt die Mehrheit der gültig Stimmenden der einfachen Initiative in der Volksabstimmung zu, muss der Landtag die einfache Initiative im Sinne der Initiative bzw. des Volksentscheides ausarbeiten und darüber beschliessen. Dieser Beschluss unterliegt in der Regel wiederum dem fakultativen Referendum (Art. 81 Abs. 3 VRG 1973).

---

Art. 36 VRG 1922 bzw. Art. 81 VRG 1973 (Stellungnahme des Landtages)

- 1) Der Landtag hat ein Initiativbegehren in seiner nächsten, dem Eingange desselben folgenden Sitzung in Behandlung zu ziehen und ungesäumt zu erledigen.
- 2) Wenn ein Begehren nur in Form einer einfachen Anregung gestellt worden ist, so muss sich der Landtag erklären, ob er mit dem gestellten Begehren einverstanden sei oder nicht.
- 3) Im Falle der Zustimmung erledigt der Landtag die Anregung durch Erlass, Aufhebung oder Abänderung eines Gesetzes (der Verfassung), unter Vorbehalt des Referendums und der Zustimmung des Landesfürsten.
- 4) Sofern der Landtag einer einfachen Anregung nicht zustimmt, fällt sie dahin, sofern er nicht seinerseits eine Volksbefragung über die einfache Anregung beschliesst; wenn in diesem Falle die absolute Mehrheit der gültig Stimmenden sich für die Volksanregung oder Anregung des Landtages ausspricht, so hat der Landtag die angenommene Anregung im Sinne des Volksentscheides auszuarbeiten. Der diesbezügliche Beschluss unterliegt in der Regel dem fakultativen Referendum.

Die Einschränkung «in der Regel» in Art. 81 Abs. 4 VRG 1973 kann so interpretiert werden, dass Ausnahmen möglich sind, wie etwa die Dringlicherklärung eines Landtagsbeschlusses, oder dass sachliche Gründe, die sich aus der Vorlage ergeben, ein fakultatives Referendum nicht erlauben.

#### 3.2.4.1 Steuerinitiativen 1925

1925 wurden parallel drei einfache Initiativen eingereicht. In der Sitzung des Landtags vom 8. Oktober 1925 wurde über Änderungen im Steuergesetz, welches 1922 neu eingeführt und 1924 abgeändert worden war –

jedes Mal nach einer Volksabstimmung –, beraten. Gemäss Landtagsprotokoll lagen zur Landtagssitzung drei Steuerinitiativen vor. Nach Auskunft von Regierungschef Gustav Schädler anlässlich der Sitzung wurden die von den Vorstehern bestätigten Unterschriften für die Initiativen separat ausgewiesen und beliefen sich bei Initiative I auf 783 (alle aus dem Oberland), bei Initiative II auf 673 (gemäss Addition der Unterschriften im Protokoll eigentlich 515), bei Initiative III auf 839.<sup>290</sup> Während die gleichentags behandelte Initiative zur Zivilprozessordnung als formulierte Initiative eingereicht worden war und nach der Ablehnung durch den Landtag dem Volk vorgelegt wurde, behandelte der Landtag die Steuergesetzinitiativen als nicht formulierte, einfache Initiativen. Landtagspräsident Dr. Wilhelm Beck führte aus: «Die Gassner Initiative ist formuliert und muss dem Volke vorgelegt werden. Bei den anderen Initiativen haben wir freie Hand.» Der Wortlaut der Initiativen ist nicht bekannt. Die nicht formulierten Initiativen wurden wohl in der parlamentarischen Debatte über die Gesetzesvorlage betreffend Abänderung des Steuergesetzes aufgegriffen, aber jedenfalls nicht einer Volksabstimmung zugeführt.

#### 3.2.4.2 Pensionsversicherung für das Staatspersonal 2008

Erst im Jahr 2008 wurde erneut eine einfache Initiative erfolgreich lanciert. Es handelte sich um einen Vorstoss zur Abänderung des Pensionsversicherungsgesetzes für das Staatspersonal – Wechsel vom Leistungsprimat zum Beitragsprimat – in Form einer einfachen Anregung. Nach der Vorprüfung und Genehmigung durch Landtag und Regierung startete die Unterschriftensammlung mit der Kundmachung am 20. März

---

290 Siehe auch Quaderer-Vogt 2014, S. 233f. Er bezieht sich auf Unterlagen aus dem Landesarchiv und Informationen aus dem Rechenschaftsbericht 1925 der Regierung. Demzufolge wurde die Oberländer Unterschriftenliste vom Arbeitersverband mit 549 Unterschriften eingereicht (Forderung: Herabsetzung der Erwerbssteuer von 2 auf 1,5 Prozent). Eine Initiative mit 673 Unterschriften ging auf den Bauernverband zurück (Forderung: Herabsetzung der Vermögenssteuer von 1,5 auf 1 Promille). Die dritte Initiative mit 605 Unterschriften und ohne Verbandshintergrund zielte darauf ab, dass beim Vermögen die gleiche Steuer in Promille erhoben werde wie beim Erwerb in Prozent.

und wurde am 30. April mit 1559 gültigen Unterschriften eingereicht. Der Landtag lehnte in der Sitzung vom 28. Mai 2008 die Initiative ab (9 Ja-Stimmen), ebenso den Antrag des Abgeordneten Paul Vogt, das Begehren dem Volk zur Abstimmung vorzulegen (9 Ja-Stimmen). Die Initiative war damit erledigt und der Landtag in seiner weiteren Entscheidung frei. Er zog an der gleichen Sitzung am 30. Mai 2008 den Bericht der Regierung über die Abänderung des Pensionsversicherungsgesetzes in 1. Lesung in Beratung, in welchem am Leistungsprimat festgehalten wurde.<sup>291</sup>

### 3.2.4.3 Einkommensabhängige Krankenkassenprämien 2016

Am 29. März 2016 reichte die Freie Liste eine einfache Initiative zur Einführung von einkommensabhängigen Krankenkassenprämien ein. Im Vorprüfbericht bescheinigte ihr die Regierung Konformität mit der Verfassung und bestehenden Staatsverträgen.<sup>292</sup> Ein Bedeckungsvorschlag war nicht erforderlich. Der Landtag behandelte den Vorprüfbericht der Regierung in der Sitzung vom 11. Mai 2016, wobei die Initiative bei den anderen Fraktionen auf Ablehnung stiess. Die Unterschriftensammlung konnte nach der betreffenden Kundmachung am 19. Mai 2016 beginnen. Die Initiative kam mit 1549 gültigen Unterschriften zustande. Die einfache Initiative wurde am 31. August 2016 im Landtag behandelt.<sup>293</sup> Nur die drei Abgeordneten der FL und der FBP-Abgeordnete Wendelin

---

291 Vier Jahre später wurde klar, dass die Pensionskasse für das Staatspersonal finanziell saniert werden musste. Die Unterdeckung, die mit einer einmaligen staatlichen Zahlung von rund 300 Millionen Franken behoben werden sollte, führte zu heftigen Diskussionen. Der Landtag musste sich an mehreren Sitzungen 2012 und 2013 mit diesem Traktandum befassen und vonseiten der Bürgerschaft regte sich heftiger Widerstand gegen die Sanierungsstrategie. Hauptinitiant war Nikolaus Frick, der früh ein Referendum gegen eine allenfalls zu grosszügig ausfallende staatliche Rettung androhte, später jedoch statt eines Referendums das Mittel der Initiative ergriff, aufgrund eines Nichtigkeitsbeschlusses des Landtages sogar in zweifacher Ausführung («Win-Win-90» und «Win-Win-50»), aber am Ende in der Volksabstimmung vom 15. Juni 2014 knapp scheiterte. Siehe auch Kapitel 3.1.4.4 (Vorprüfung), 4.5.3 und 6.3.1.6 (doppeltes Ja) sowie 6.3.4.1 (Versicherungen), ferner Marxer 2014a.

292 BuA Nr. 48/2016 vom 19. April 2016.

293 BuA Nr. 115/2016 vom 30. August 2016.

Lampert stimmten der Initiative zu. Auch der Antrag, die Initiative nach der Ablehnung durch den Landtag dem Volk zur Abstimmung vorzulegen, wurde mit 21 zu 4 Stimmen, mit den gleichen Stimmen wie beim Grundsatzentscheid, abgelehnt. Die Initiative war damit gescheitert.

### 3.2.5 Einfache Initiativen in der Anwendung

Bis dato ist es noch nie zu einer Volksabstimmung aufgrund einer einfachen Initiative gekommen. Alle Vorstösse mittels einfacher Initiative sind im Landtag abschliessend behandelt worden. Die ersten drei einfachen Initiativen stammen aus dem Jahr 1925, die vierte von 2008.<sup>294</sup>

Tabelle 14: Einfache Initiativen, 1919 bis 2017

<b>Art der Initiative</b>	<b>Anzahl</b>
Einfache Initiative (ohne Volksabstimmung)	5
<b>Total im Landtag behandelte einfache Initiativen</b>	<b>5</b>

<sup>294</sup> Die von der Freien Liste 2016 gestartete einfache Initiative zur Einführung einkommensabhängiger Krankenkassenprämien liegt ausserhalb der in dieser Studie definierten Beobachtungsperiode.

## 3.3 Referendum

### 3.3.1 Charakter des Referendums

Das Referendum ist ein Begehren, welches sich gegen einen Beschluss des Landtages (Gesetzes- oder Verfassungsbeschluss, Finanzbeschluss, Staatsvertragsbeschluss) richtet. Dieser wird nach einem gültig zustande gekommenen Referendum dem Volk zur Abstimmung unterbreitet.

Die Bestimmungen zum Referendum sind zunächst in Art. 66<sup>295</sup> der Verfassung geregelt.

---

Art. 66 LV (1921 bzw. aktuell [2018])

1) Jedes vom Landtag beschlossene, von ihm nicht als dringlich erklärte Gesetz, ebenso jeder von ihm nicht als dringlich erklärte Finanzbeschluss, sofern er eine einmalige neue Ausgabe von 10 000 Franken [aktuell: mindestens 500 000] oder eine jährliche Neuausgabe von 4000 Franken [aktuell: 250 000] verursacht, unterliegt der Volksabstimmung, wenn der Landtag eine solche beschliesst oder wenn innerhalb dreissig Tagen nach amtlicher Verlautbarung des Landtagsbeschlusses wenigstens vierhundert [aktuell: 1000] wahlberechtigte Landesbürger oder wenigstens drei Gemeinden in der in Art. 64 vorgesehenen Weise ein darauf gerichtetes Begehren stellen.

2) Handelt es sich um die Verfassung im ganzen oder um einzelne Teile derselben, so ist hiezu das Verlangen von wenigstens sechshundert [aktuell: 1500] wahlberechtigten Landesbürgern oder von wenigstens vier Gemeinden erforderlich.

3) [...]

4) [...]

5) Dem Referendum unterliegende Gesetzesbeschlüsse werden erst nach Durchführung der Volksabstimmung bzw. [aktuell: beziehungsweise] nach fruchtlosem Ablauf der für die Stellung des Begehrens nach Vornahme einer Volksabstimmung normierten dreissigtägigen Frist dem Landesfürsten zur Sanktion vorgelegt.

---

295 Siehe auch Ausführungen von Bussjäger (2017) im Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung.

6) [...]

7) Die näheren Bestimmungen über das Referendum werden im Wege eines Gesetzes getroffen.

Das Staatsvertragsreferendum, das 1992 eingeführt wurde (ausführlich in Kapitel 2.2.2), ist in Art. 66bis LV geregelt.

Art. 66bis LV (LGBL. 1992.027)

---

1) Jeder Landtagsbeschluss, der die Zustimmung zu einem Staatsvertrag (Art. 8) zum Gegenstand hat, unterliegt der Volksabstimmung, wenn der Landtag eine solche beschliesst oder wenn innerhalb von 30 Tagen nach der amtlichen Verlautbarung des Landtagsbeschlusses wenigstens 1500 wahlberechtigte Landesbürger oder wenigstens vier Gemeinden in der in Art. 64 vorgesehenen Weise ein darauf gerichtetes Begehren stellen.

2) In der Volksabstimmung entscheidet die absolute Mehrheit der im ganzen Land gültig abgegebenen Stimmen über die Annahme oder Ablehnung des Landtagsbeschlusses.

3) Die näheren Bestimmungen über dieses Referendum werden durch ein Gesetz getroffen.

### 3.3.2 Begehrensberechtigung

Zu einem Referendum berechtigt sind nach Art. 66 LV die wahlberechtigten Landesbürger sowie die Gemeinden. Das Quorum beträgt 1000 Unterschriften oder drei Beschlüsse von Gemeindeversammlungen im Falle eines Gesetzes- oder Finanzreferendums (Art. 66 Abs. 1 LV), 1500 oder vier Gemeindeversammlungsbeschlüsse bei Verfassungsvorlagen (Art. 66 Abs. 2 LV).

### 3.3.3 Prüfunterschiede zwischen Initiative und Referendum

Das Referendum bedingt weit weniger materielle und formale Vorschriften als die Initiative. Die Vorlage, auf welche sich das Referendum bezieht, ist ein Beschluss des Landtages. Daher braucht es keine materielle Prüfung des Referendumsbegehrens, sondern nur eine formale Prüfung wie etwa auf Korrektheit des Unterschriftenbogens, auf Errei-

chen der notwendigen Zahl beglaubigter Unterschriften oder auf fristgerechte Einreichung.

### 3.3.4 Ausschreibung zum Referendum

Zu einem Referendum zugelassen sind ausschliesslich Beschlüsse des Landtags, die amtlich kundgemacht und zum Referendum ausgeschrieben werden.

Verfassung und Gesetz regeln relativ klar, aber nicht ohne Interpretationsspielraum, welche Vorlagen überhaupt abstimmungsfähig sind. Im Falle des Referendums ist aus der Sicht des Stimmbürgers die Lage zunächst relativ eindeutig, da die Beschlüsse des Landtages, die referendumsfähig sind, zum Referendum ausgeschrieben werden. Eine materielle Prüfung der Vorlagen ist nicht erforderlich, da es sich ja um Landtagsbeschlüsse handelt.

Nicht dem Referendum unterstellt und daher auch nicht zum Referendum ausgeschrieben werden beispielsweise dringliche Landtagsbeschlüsse, aber auch Personalentscheide des Landtages, die Genehmigung von Jahresberichten von Landesanstalten und Ähnliches. Dringlichkeitsbeschlüsse sind bei Staatsverträgen nicht zulässig. Dem Referendum ausserdem entzogen sind Finanzbeschlüsse unterhalb festgelegter Schwellenwerte (siehe Kapitel 3.3.7).

Mehrere miteinander in Verbindung stehende Gesetzesänderungen, die parallel in verschiedenen Gesetzen erfolgen, werden jeweils separat zum Referendum ausgeschrieben. Ein Beispiel hierfür ist die Abänderung des Zustellgesetzes, die am 3. September 2015 mit 24 Ja- zu 0 Nein-Stimmen vom Landtag beschlossen wurde. In Art. 28 Abs. 1 und 2 des Zustellgesetzes wurde der Begriff «Veröffentlichung auf der Website der Behörde» durch «Veröffentlichung im Amtsblatt» ersetzt, womit auch der bisherige Abs. 3 obsolet wurde. In jeweils separaten Schlussabstimmungen wurden unter dem gleichen Traktandenpunkt 18 («Abänderung des Zustellgesetzes sowie weiterer Gesetze») auch folgende Gesetze geändert: die Konkursordnung (25:0), die Zivilprozessordnung (24:0), das Arbeitslosenversicherungsgesetz (24:0), das Finalitätsgesetz (24:0), das Gesetz über die Wirtschaftsprüfer und Revisionsgesellschaften (24:0), die Exekutionsordnung (24:0), das Personen- und Gesellschaftsrecht (23:1). Es wurden jeweils Formulierungen wie «Veröffentli-

chung auf der Website der Behörden» oder «Website des Gerichts» durch «Veröffentlichung im Amtsblatt» bzw. «Amtsblatt» ersetzt.<sup>296</sup> Am 9. September 2015 wurden alle Gesetzesänderungen separat in den Landeszeitungen zum Referendum ausgeschrieben.<sup>297</sup> In Klammern wurde jeweils der Hinweis «Gesetzespaket <Amtsblatt>» angebracht. Es hätte demzufolge auch gegen die Änderung bloss eines einzelnen dieser Gesetze ein Referendum ergriffen werden können.<sup>298</sup>

### 3.3.5 Einschränkung des Referendumsrechts durch das EWR-Abkommen

Das Referendumsrecht ist ähnlich wie das Initiativrecht vom EWR-Vertragsrecht betroffen. Während Initiativen grundsätzlich bestehenden Staatsverträgen nicht widersprechen dürfen, führen die EWR-Verpflichtungen beim Referendum dazu, dass Vorlagen, welche EWR-Vorgaben in liechtensteinisches Recht umsetzen, durch Dringlichkeitsbeschluss dem Referendum entzogen werden können. Dies kann aber nur Fälle

---

296 Siehe auch entsprechende Ausführungen im Bericht und Antrag der Regierung, BuA Nr. 14/2015 vom 10. März 2015, S. 8–10.

297 Liechtensteiner Vaterland und Liechtensteiner Volksblatt vom 9. September 2015.

298 Solche miteinander zusammenhängenden Gesetzesrevisionen kommen regelmässig vor. Am 12. Juni 2015 wurde im Landtag ein neues Gesetz betreffend die Aufsicht über Versicherungsunternehmen verabschiedet. Damit einhergehend wurden sieben weitere Gesetze abgeändert. In der Ausschreibung zum Referendum (Liechtensteiner Vaterland und Liechtensteiner Volksblatt vom 16. Juni 2015) wurde dieser Kontext jeweils in Klammern mit der Bemerkung «Totalrevision Versicherungsaufsichtsgesetz» kenntlich gemacht. Der Rechtsdienst der Regierung möchte auf diese Weise pragmatisch signalisieren, welches Gesetz im Gesetzgebungsverfahren die Hauptrolle spielt und welche Gesetze im Gefolge einer entsprechenden Revision abgeändert oder angepasst werden. Hierfür werden allerdings unterschiedliche Bezeichnungen verwendet, etwa «Nebenerlass» (beispielsweise «Nebenerlass <Baugesetz>») in der Referendumsausschreibung vom 8. März 2016 im Liechtensteiner Vaterland und im Liechtensteiner Volksblatt), oder ein Verweis auf das betreffende Initialgesetz, wie im oben erwähnten Beispiel («Totalrevision Versicherungsaufsichtsgesetz») oder wie bei dem im Text dargestellten Beispiel («Gesetzespaket <Amtsblatt>»). Dies wurde mit der Bezeichnung «Gesetzespaket <AIFMG>» auch bei einer Serie von Gesetzesänderungen (15 weitere Gesetze) im Zuge der Verabschiedung des Gesetzes vom 19. Dezember 2012 über die Verwalter alternativer Investmentfonds (AIFMG) so gehandhabt (Kundmachung im Liechtensteiner Vaterland und im Liechtensteiner Volksblatt vom 24. Dezember 2012).

betreffen, in denen kein Gestaltungsspielraum gegeben ist. Das Referendum sollte gemäss Wille also gegen Vorlagen ergriffen werden können, bei denen «das EWR-Recht einen Gestaltungsspielraum offen lässt, so dass die Anpassung des liechtensteinischen Rechts an die Anforderungen des EWR-Rechts auf verschiedene Art und Weise geschehen kann.»<sup>299</sup>

Bei Staatsverträgen kann der Landtag nach Art. 75a VRG indes keine Dringlichkeit erklären (Kapitel 3.3.6). Da die Organbeschlüsse des Gemeinsamen EWR-Ausschusses der Genehmigung des Landtages bedürfen, werden sie dem fakultativen Referendum unterstellt, falls der Landtag nicht von sich aus eine Volksabstimmung anordnet.<sup>300</sup>

Im Jahr 2013 wurden beispielsweise fünf Landtagsbeschlüsse zu Beschlüssen des Gemeinsamen EWR-Ausschusses getroffen.<sup>301</sup> Alle Landtagsbeschlüsse wurden wenige Tage nach der Landtagssitzung zum Referendum ausgeschrieben.<sup>302</sup>

### 3.3.6 Dringlicherklärung

Das VRG wiederholt in Art. 30 VRG 1922 bzw. Art. 75 VRG 1973 wesentliche Bestimmungen zum Referendum, wie sie bereits in der Verfassung formuliert sind. Im jeweiligen Abs. 4 der betreffenden Artikel der beiden VRG findet sich zusätzlich eine Präzisierung zur Dringlicherklärung im Landtag, welche ein Referendum ausschliesst.<sup>303</sup>

---

Art. 75 VRG 1973 (Voraussetzungen)

[...]

4) Der Entscheid des Landtages, dass ein Gesetzes-, Finanz- oder Verfassungsbeschluss als dringlich zu erklären ist, muss jeweils dem betreffenden Beschluss beige-

---

299 Wille 2005, S. 141.

300 Wille 2005, S. 142.

301 Beschlüsse Nr. 229/2012 (im Landtag am 25.4.2013), Nr. 13/2013 (25.4.2013), Nr. 86/2013 (6.9.2013), Nr. 94/2013 (6.9.2013) und Nr. 173/2013 (5.12.2013).

302 Die Kundmachungen (Aussschreibung zum Referendum) sind unter <https://apps.llv.li/Amtsblatt> abrufbar.

303 Gerard Batliner stellte fest, dass sich Liechtenstein bezüglich der Möglichkeit der Dringlicherklärung vom monistischen System der Schweiz unterscheidet. Interview von Batliner mit dem Liechtensteiner Volksblatt, erschienen am 19. Januar 1989, abgedruckt in Liechtenstein-Institut (Hg.) 2009, S. 108, auch erwähnt bei Wille 2015, S. 389.

fügt werden. In diesem Falle hat die Regierung den Beschluss sofort dem Landesfürsten zur Sanktion vorzulegen und ihn nach Eingang derselben im Landesgesetzblatt zu veröffentlichen und in Vollzug zu setzen.

Art. 30 Abs. 4 VRG 1922 enthielt noch den Zusatz, dass der Entscheid einer Dringlicherklärung der absoluten Mehrheit sämtlicher Mitglieder des Landtages zusteht. Dieser Zusatz wurde in der Revision des VRG wegen Bedenken hinsichtlich der Verfassungskonformität fallengelassen.<sup>304</sup> Im gleichen Zuge wurde auch die unklare Formulierung in Art. 30 Abs. 1 lit. a VRG 1922 fallengelassen, wonach der Landtag eine Volksabstimmung «mit absolutem Mehr» beschliessen konnte. Im neuen VRG heisst es, «wenn der Landtag selbst eine solche beschliesst» (Art. 75 Abs. 1 lit. a VRG 1973).

Nach Art. 75 Abs. 1 VRG kann der Landtag Gesetzes- und Finanzbeschlüsse für dringlich erklären. In diesem Falle sind sie dem Referendum entzogen. Bei den Staatsverträgen (Art. 75a VRG) ist diese Dringlicherklärung hingegen nicht möglich. Alle Staatsverträge, denen der Landtag zustimmt, unterstehen dem fakultativen Referendum oder können auf Beschluss des Landtages dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden.<sup>305</sup>

---

304 Die Revision des VRG 1973 hatte eine lange Vorgeschichte. Die 1. Lesung erfolgte am 19. Juni 1968. Nach der 1. Lesung wurde eine vorbereitende Landtagskommission gewählt. In den folgenden Jahren verzögerten verschiedene Vorstösse zur Einführung des Frauenstimmrechts und die Diskussionen über einen neuen Wahlmodus die Weiterberatung des VRG im Landtag. Die 2. und 3. Lesung wurden erst am 17. Juni 1973 im inzwischen neu gewählten Landtag und nach einem Wechsel der Regierung abgehalten. In der 1. Lesung hatte der Abgeordnete Ernst Büchel kritisiert, dass gemäss Art. 75 VRG (Entwurf) bei der Entscheidung über die Dringlicherklärung die «absolute Mehrheit sämtlicher Mitglieder des Landtages» notwendig sei. Er fragte sich, ob diese Bestimmung nicht verfassungswidrig sei, da Art. 66 LV nur laute, «wenn der Landtag eine solche beschliesst» (LTP 1968, S. 134). Die Formulierung «absolute Mehrheit sämtlicher Mitglieder des Landtages» war bereits in Art. 30 Abs. 4 VRG 1922 enthalten gewesen und im Entwurf für die 1. Lesung des neuen VRG übernommen worden. In der Schlussfassung VRG 1973 ist nur noch vom «Entscheid des Landtages» die Rede.

305 Diese Auffassung wird auch von Wille 2015, S. 432, vertreten: «So steht die Zustimmung des Landtages zu einem Staatsvertrag im Unterschied zu Verfassungs-, Gesetzes- und Finanzbeschlüssen immer dem Referendum offen.» Gerard Batliner hatte sich in seinem Interview im Liechtensteiner Volksblatt, erschienen am 19. Januar 1989 im Kontext der Freie-Liste-Initiative zur Einführung eines Staatsvertragsrefe-

### 3.3.6.1 Voraussetzungen für Dringlicherklärung

Anders als in der Schweiz sind die Voraussetzungen für die Dringlichkeit nicht formuliert. Nach Batliner (1993) entscheidet der Landtag daher nach Gutdünken.<sup>306</sup> Auch Wille (2015) schreibt: «Der Landtag entscheidet nach eigenem Ermessen.»<sup>307</sup> Dagegen stellen sowohl Ritter wie auch Schurti die These auf, dass eine zeitliche Dringlichkeit und eine sachliche Notwendigkeit gegeben sein müssen, um eine Vorlage im Landtag als dringlich zu erklären, ähnlich Bussjäger (2017).<sup>308</sup> Grundsätzlich kann dieser zweiten Meinung zugestimmt werden. Denn erstens muss davon ausgegangen werden, dass die Dringlicherklärung eine Ausnahme darstellt, sonst hätte die Verfassung die Nichtdringlicherklärung als Ausnahmefall behandelt. Eine Ausnahmeregelung setzt aber zweitens Kriterien ihres Ausnahmeharakters – selbst wenn sie unausgesprochen sind – voraus, da ansonsten der willkürlichen Entscheidung Tür und Tor geöffnet wäre. Als solche Kriterien drängen sich drittens der sachliche und der zeitliche Aspekt auf. Viertens würde es einer Aushöhlung der direktdemokratischen Volksrechte und einer Unterwanderung der diesbezüglichen Bestimmungen der Verfassung gleichkommen, wenn der Landtag nach Belieben oder sogar systematisch oder vollständig Beschlüsse durch Dringlicherklärung einer Volksabstimmung entziehen könnte.

Zu definieren oder judizieren – was jedoch bisher nicht geschehen ist – wären demnach die Fälle erlaubter oder unerlaubter Dringlicherklärung. Sachlich sicherlich gerechtfertigt ist es, Beschlüsse dem Referendum zu entziehen, die keinen Gestaltungsspielraum aufweisen und unaufschiebbar sind. Darunter ist beispielsweise der gesetzliche Nachvollzug von EWR-Recht zu verstehen, sofern es keinen innerstaatlichen gesetzlichen Spielraum gibt (Kapitel 3.3.5). Ebenfalls gerechtfertigt erscheint die Verabschiedung des Landesvoranschlags (Budget) im Landtag als dringliches Finanzgesetz, da sonst die Handlungsunfähigkeit der

---

rendums, explizit dagegen ausgesprochen, dass Staatsverträge nicht für dringlich erklärt werden könnten. Abgedruckt in Liechtenstein-Institut (Hg.) 2009, S. 103–117, zur Dringlicherklärung S. 108f.

306 Batliner 1993, S. 188.

307 Wille 2015, S. 431.

308 Ritter 1990, S. 7; Schurti 1989, S. 153; Bussjäger 2017, Rz. 33.

Behörden drohen würde und da die Budgethoheit ohnehin beim Landtag liegt. Die Grundlage dafür liefert Art. 62 lit. c LV, welcher dem Landtag unter anderem die Mitwirkung an der Gesetzgebung, die Mitwirkung beim Abschluss von Staatsverträgen – also jeweils eine Kompetenz im Zusammenwirken mit anderen Handlungsträgern –, aber klar als Einzelkompetenz «die Festsetzung des jährlichen Voranschlages und die Bewilligung von Steuern und anderen öffentlichen Abgaben» zugesteht.

### 3.3.6.2 Landtagsbeschluss zu Nachtragskrediten

Als im Rahmen der Budgetkompetenz des Landtages liegend können auch die jährlich rund acht für dringlich erklärten Beschlüsse zu Nachtragskrediten angesehen werden. Hier muss allerdings nach Auffassung des Autors der Vorbehalt angebracht werden, dass es sich nur um Kredite handeln darf, die das referendumsfähige Finanzlimit nicht übersteigen, da es sich sonst um eine Aushöhlung der Volksrechte handeln würde. Entsprechend wurde beispielsweise der Finanzbeschluss vom 21. Juni 2006 über die Bewilligung von Nachtragskrediten (III/2006) in der Höhe von 1,3 Millionen Franken zugunsten der Liechtensteinischen Rundfunkanstalt korrekterweise ohne Dringlichkeitsbeschluss einstimmig gefasst (LTP 2006, S. 809). Andere Beschlüsse zu Nachtragskrediten wurden hingegen auf Antrag der Regierung meist mit Dringlichkeitsbeschluss gefasst. Im Jahr 2012 beispielsweise wurden von der Regierung zwei Nachtragskredite beim Landtag beantragt. In der Vorlage I/2012 (BuA Nr. 67/2012) waren es insgesamt 705 000 Franken mit der grössten Einzelposition von 550 000 Franken für eine einmalige Ausgabe zum Erwerb eines Bodens für den Tiefbau. Das Finanzlimit für ein Referendum liegt seit 2010 bei 500 000 Franken. Der Finanzbeschluss des Landtags erfolgte am 20. Juni 2012 mehrheitlich und ohne Dringlicherklärung (LTP 2012, S. 949). Der zweite Nachtragskredit belief sich mit zwei Positionen auf 346 000 Franken und lag ohnehin unterhalb der Referendumsschwelle. 2011 lag BuA Nr. 106/2011 mit den Nachtragskrediten V/2011 oberhalb der Referendumsschwelle, da für den Unterhalt eines Kulturgebäudes (Burgkapelle Gutenberg) ein Nachtragskredit von einer Million Franken beantragt wurde und in derselben Vorlage zudem Grundstücke zu Naturschutzzwecken mit einer Ausgabenhöhe von 30 000 Franken erworben werden sollten. Der Landtag stimmte in seiner

Sitzung vom 20. Oktober 2011 dem Kredit nach längerer Diskussion mehrheitlich mit 21 Stimmen zu. Eine Dringlicherklärung erfolgte nicht.<sup>309</sup> Am 25. Oktober 2011 wurde der Finanzbeschluss zusammen mit einer Reihe weiterer Beschlüsse entsprechend zum Referendum ausgeschrieben.<sup>310</sup> Ebenso war der Ablauf beim Beschluss des Landtags zu Nachtragskrediten vom 2. Oktober 2013, welche eine Summe von 700 000 Franken aufwiesen und am 8. Oktober 2013 zum Referendum ausgeschrieben wurden.<sup>311</sup>

Offen ist noch die Frage, ob die Summe der Nachtragskredite oder die Höhe der einzelnen Positionen entscheidend ist. Nach Meinung des Autors sollte die einzelne Position, sofern sie nicht materiell mit einer anderen Position zwingend verknüpft ist, entscheidend sein. Im oben erwähnten Fall (BuA Nr. 106/2011, Nachtragskredite V/2011) wurden die Nachtragskredite summarisch zum Referendum ausgeschrieben: «Finanzbeschluss vom 20. Oktober über die Bewilligung von Nachtragskrediten (V/2011)». Ein Referendum hätte somit nur gegen den Finanzbeschluss als Ganzes ergriffen werden können, sodass gegebenenfalls auch der Kredit von 30 000 Franken in einer Volksabstimmung hätte abgelehnt werden können. Dieser Betrag liegt jedoch weit unterhalb des verfassungsmässigen Finanzlimits bei Finanzreferenden.

### 3.3.7 Schwellenwerte für Finanzreferendum – 1921, 1947, 1996, 2010

Gemessen an der Höhe des Staatshaushalts ist der finanzielle Schwellenwert für ein Referendum seit der Einführung 1921 markant gesunken. 1921 war ein Finanzreferendum nur zulässig, wenn es um eine einmalige Ausgabe von mindestens 10 000 Franken (rund 4 Prozent der Jahresaus-

---

309 Die Einschätzung von Wille (2015, S. 519), dass eine Dringlicherklärung bei Finanzbeschlüssen in der Praxis die Regel sei – mit Verweis auch auf Hoch (1994, S. 222) und Batliner (1993, S. 189) –, ist daher zu hinterfragen.

310 Liechtensteiner Volksblatt vom 25. Oktober 2011, S. 24.

311 Bericht und Antrag der Regierung betreffend Bewilligung von Nachtragskrediten (V/2013; Nr. 54/2013) vom 20. August 2013; LTP vom 2. Oktober 2013, S. 1501–1504; Referendumsausschreibung vom 8. Oktober 2013 (<https://apps.llv.li/Amtsblatt/archiv/display/9902>).

Tabelle 15: Limit für Finanzreferenden (CHF) und Verhältnis zu Staatsausgaben der laufenden Rechnung seit 1921 (Jahre der Abänderung der Finanzlimiten)

Jahr	Finanzlimit bei einmaligen Ausgaben	Prozent des Staatsbudgets	Finanzlimit bei wiederkehrenden Ausgaben	Prozent des Staatsbudgets
1921	10 000	4.07 %	4 000	1.63 %
1947	50 000	1.35 %	20 000	0.54 %
1996	300 000	0.06 %	150 000	0.03 %
2010	500 000	0.04 %	250 000	0.02 %

Quellen: Eigene Berechnung unter Verwendung von Daten des Statistischen Jahrbuchs und von Rechenschaftsberichten der Regierung (diverse Jahre). Stimmberechtigte gemäss Kundmachungen zu Wahlen und Abstimmungen in den betreffenden Jahren. Bestimmungen in der Verfassung und im Volksrechtgesetz: LGBL 1921.015 (LV), 1922.028 (VRG); LGBL 1947.055/056; LGBL 1996.084/085; LGBL 2010.372/374.

gaben des damaligen Staatshaushaltes) bzw. um wiederkehrende Ausgaben von mindestens 4000 Franken (rund 1,6 Prozent der Jahresausgaben) ging. 1947 wurde der Schwellenwert auf 50 000 Franken angehoben, das entsprach 1,35 Prozent der damaligen jährlichen Staatsausgaben. Der Anteil sank in der Folge bis zum Jahr 1996 auf 0,1 Prozent der Staatsausgaben, bevor der Schwellenwert auf 300 000 Franken angehoben wurde. 2010 erfolgte eine weitere Erhöhung auf 500 000 Franken. Dies kompensierte aber die stärker steigenden Staatsausgaben nur unzureichend. Aktuell liegt der Schwellenwert bei rund 0,04 Prozent der Staatsausgaben bei einmaligen Ausgaben, bei rund 0,02 Prozent im Falle wiederkehrender Ausgaben.

Einmal angenommen, das Finanzlimit von 1921 wäre linear an die Entwicklung des laufenden Aufwands des Staatshaushaltes angepasst worden, hätte die Situation im Jahr 2017 wie folgt ausgesehen: Ein Finanzreferendum könnte nur ergriffen werden, wenn es sich um eine einmalige Ausgabe in der Grössenordnung von rund 32 Millionen Franken handeln würde oder wenn jährlich wiederkehrende Ausgaben von rund 13 Millionen Franken im Landtag beschlossen würden. Dies würde somit nur einen sehr kleinen Teil aller Landtagsbeschlüsse referendumsfähig machen. Die Möglichkeit für das Volk, ein Finanzreferendum zu ergreifen, hat sich somit markant verbessert.

### 3.3.8 Teilreferendum und Aufteilung einer Vorlage

Ein Referendum gegen einen Teil eines Landtagsbeschlusses ist nicht zulässig. Bei Staatsverträgen liegt dies auf der Hand, da selbst der Landtag einem Staatsvertrag nur insgesamt zustimmen oder ihn insgesamt ablehnen kann.<sup>312</sup> Aber auch bei Gesetzes- und Finanzbeschlüssen ist es nicht gestattet, mit einem Referendum nur gegen einen Teil einer zum Referendum ausgeschrieben Vorlage vorzugehen. Hingegen kann der Landtag eine Vorlage in Teile aufspalten und sie separat zum Referendum ausschreiben. Die rechtlichen Bestimmungen sind allerdings teilweise missverständlich formuliert und haben auch in der wissenschaftlichen Literatur zu unterschiedlichen Interpretationen geführt, weshalb diese Frage hier ausführlich behandelt wird.

#### 3.3.8.1 Definition des Teilreferendums

Ein Teilreferendum ist ein Referendum, welches sich nur gegen einen Teil eines Landtagsbeschlusses richtet, der mittels amtlicher Kundmachung zum Referendum ausgeschrieben wird.

#### 3.3.8.2 Wissenschaftliche Literatur

Bezogen auf die liechtensteinische Rechtslage ist die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Frage des Teilreferendums dünn. Am eingehendsten hat sich bisher Martin Batliner im Rahmen seiner Abhandlung über die politischen Volksrechte damit befasst, wobei die direkten Volksrechte nur einen Teil seiner Arbeit über die politischen Rechte ausmachen, das Teilreferendum einen noch viel geringeren. Batliner widerspricht sich selbst. Einerseits schreibt er: «Das Volk vermag mit dem Referendum nicht gestalterisch auf ein Gesetz einzuwirken, sondern kann nur zur ganzen Vorlage Ja oder Nein sagen» (Batliner 1993, S. 178). In die-

---

312 Bussjäger (2015, Art. 8 LV, Rz. 69) bestätigt dies im Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung: «Der Landtag hat lediglich die Möglichkeit, die Zustimmung zu erteilen oder zu versagen, eine Änderung des Staatsvertrages ist ihm nicht möglich.»

sem Sinne äussert sich auch Wille (2015, S. 429): «Das Volksrecht beinhaltet demnach das Recht, das Referendum gegen einen Beschluss des Landtages zu ergreifen, und das Recht, ihn in der Referendumsabstimmung anzunehmen oder zu verwerfen. [...] Dabei können die Stimmberechtigten in keiner Weise Einfluss auf die Referendumsvorlage nehmen. Sie können sie nur als solche annehmen oder ablehnen, sodass sie sich auf die Frage reduziert, ob die bestehende Rechtslage erhalten oder verändert werden soll. Die Mitsprache ist begrenzt. Sie kommt einem allgemeinen Vetorecht gleich.»

Andererseits aber heisst es bei Batliner (1993, S. 179): «Das Referendum kann auch nur gegen einen Teil eines Landtagsbeschlusses ergriffen werden (VRG Art. 70 Abs. 1 lit. a). Umstrittene Punkte können so aus dem Referendum ausgeklammert werden. Von dieser Möglichkeit hat das Volk noch nie Gebrauch gemacht. Hätte ein Referendum, das nur gegen einen bestimmten Teil eines Landtagsbeschlusses gerichtet ist, Erfolg, müsste der Landtag von Fall zu Fall bestimmen, ob der Rest des Landtagsbeschlusses (der ja durch das Referendum nicht berührt wird) allein weiterhin Gültigkeit behalten soll, ob er zu ergänzen oder gänzlich aufzuheben sei.» Batliner bezieht sich also auf Art. 70 Abs. 1 lit. a VRG. Dieser lautet wie folgt:

Art. 70 VRG (Fristen)

---

- 1) Referendums- und Initiativbegehren können gültig gestellt werden, wenn es sich handelt
- a) um die Abstimmung über einen Gesetzes-, Finanz- oder Verfassungsbeschluss des Landtages im ganzen oder über einen Teil während 30 Tagen nach amtlicher Kundmachung des Landtagsbeschlusses in den amtlichen Kundmachungsorganen, wobei die Frist von der in einem Blatte zuerst erscheinenden Veröffentlichung an gerechnet und der Tag dieser selbst nicht eingerechnet wird;
- [...]

Art. 70 VRG steht unter der Überschrift «Fristen». Die Bestimmung meint damit, dass die Frist identisch ist, egal ob es sich um eine Abstimmung über einen Beschluss des Landtags «im ganzen oder über einen Teil» handelt. Somit ist nicht geregelt, wie es dazu kommen kann, dass überhaupt über einen Teil abgestimmt wird.

Der einzige Hinweis zur Frage einer Aufteilung eines Beschlusses des Landtags findet sich in Art. 77 Abs. 2 VRG. Demnach findet in der Regel eine Volksabstimmung über einen Gesetzes- oder einen sonstigen

Beschluss als Ganzes statt. Und weiter heisst es in Abs. 3, dass dem Landtag das Recht zusteht, Abstimmungen in der Weise zu beschliessen, dass über einzelne Teile eines Gesetzes oder eines Beschlusses getrennt abgestimmt wird. An keiner Stelle in der Verfassung oder dem VRG gibt es einen Hinweis, dass vonseiten der Referendumsführer ein zum Referendum ausgeschriebener Landtagsbeschluss aufgeteilt werden kann.

Art. 77 VRG (Zustande gekommenes Referendumsbegehren) (weitgehend identisch mit Art. 32 VRG 1922)

---

1) Wenn dagegen der Landtag eine Volksabstimmung beschliesst oder wenn die entsprechende Anzahl Stimmberechtigter oder Gemeinden innert offener Frist eine Volksabstimmung verlangen, so hat die Regierung eine Volksabstimmung anzuordnen (Art. 72).

2) In der Regel findet die Volksabstimmung über einen Gesetzes- oder einen sonstigen Beschluss als Ganzes statt.

3) Dem Landtag steht jedoch das Recht zu, die Abstimmung in der Weise zu beschliessen, dass über einzelne Teile eines Gesetzes oder eines Beschlusses getrennt abgestimmt werde; im letzteren Falle sollen die entsprechenden Fragen auf dem Abstimmungszettel abgedruckt werden.

[...]

Es stellt sich allerdings die Frage, wie und wann der Landtag eine Vorlage aufteilen kann. Art. 77 VRG suggeriert, dass er dies machen kann, nachdem ein Referendum gültig zustande gekommen ist – also vor der darauf folgenden Volksabstimmung. Art. 72 Abs. 1 VRG regelt hingegen unmissverständlich, dass die Regierung bei einem gültig zustande gekommenen Referendum innert 14 Tagen eine Volksabstimmung anordnet, die innerhalb von drei Monaten durchzuführen ist. Hingegen gelangen gültig zustande gekommene Initiativen nach Art. 72 Abs. 2 VRG in Form eines Berichtes und mit sämtlichen Akten zum Landtag zur Weiterbehandlung. Im Falle von Referenden ist der Landtag von der Ausschreibung zum Referendum bis zur Volksabstimmung also nicht mehr in das Verfahren involviert und nimmt erst nach der Volksabstimmung durch den Bericht der Regierung offiziell Kenntnis vom Ausgang der Volksabstimmung.

Der Landtag kann somit eine Vorlage nur im Rahmen der parlamentarischen Beratung und Beschlussfassung behandeln. Wenn er eine Vorlage aufteilen will, muss er dies also im Rahmen der Schlussabstimmung machen. Eine auf diese Weise aufgeteilte Vorlage müsste dann in Teilvorlagen zum Referendum ausgeschrieben werden. Denkbar ist

auch, dass ein Teil für dringlich erklärt, ein anderer Teil zum Referendum ausgeschrieben wird.

Im Falle eines Finanzbeschlusses müsste für die Bemessung des Schwellenwertes die Gesamtvorlage herangezogen werden, damit nicht durch die Aufteilung einer Vorlage trickreich der referendumsfähige Schwellenwert unterschritten und somit umgangen wird.

### 3.3.8.3 Blick in die Schweiz

Für die Unzulässigkeit eines Teilreferendums spricht auch die betreffende Rechtsauffassung in der Schweiz. Huber (1971, S. 555) äusserte sich dezidiert: «Das Volk der Stimmbürger kann in der Abstimmung nur noch zum Gesetz als Ganzem Ja oder Nein sagen; es kann an der Vorlage nichts mehr ändern, nicht einen Teil herausnehmen, keine Eventualabstimmung vornehmen. Und die Inhaltgebung der Gesetze kommt überhaupt nicht dem Volke zu, sondern der Legislative.»

Die Ausführungen von Huber bezogen sich auf die damals gültige Bundesverfassung von 1874 und somit auf eine knapp hundertjährige Praxis. Hangartner und Kley (2000) beziehen sich bereits auf die neue schweizerische Bundesverfassung, die am 1. Januar 2000 in Kraft getreten ist. Sie schreiben in Rz. 1003 im Kapitel über das Referendumsverfahren (S. 413): «Der referendumspflichtige Erlass wird als Ganzes dem Referendum unterstellt. Die Gesetzgebung erlaubt keine Aufspaltung. Will die Bundesversammlung dies, so muss sie formell getrennte selbständige Erlasse beschliessen.» In Rz. 1002 wird unter anderem ausgeführt: «Der referendumspflichtige Erlass ist vom Bundesrat als Referendumsvorlage im Bundesblatt zu veröffentlichen.» In Rz. 1007 (S. 414) wird dies im Abschnitt über das Volksreferendum nochmals bekräftigt: «Das Begehren muss sich gegen den Erlass als Ganzes richten. Das Referendum kann sich also nicht bloss gegen einzelne Bestimmungen oder Teile wenden.»

Im Kommentar zur neuen schweizerischen Bundesverfassung widmen sich Lombardi und Thürer (2002) dem Art. 141 (Referendumsartikel). Lombardi kommentiert dabei in Rz. 13 (S. 1496) unter anderem: «Die referendumspflichtigen Erlasse und völkerrechtlichen Verträge unterstehen immer als Ganzes dem Referendum. Auch wenn nur eine oder einzelne Bestimmungen umstritten sind, muss das Referendum gegen die ganze Vorlage ergriffen werden.» Bezug nehmend auf eine Ex-

pertenkommission zur Vorbereitung einer Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung führt auch Sägesser (2000, S. 170) aus, dass ein Teilreferendum unpraktikabel wäre.<sup>313</sup>

In der Schweiz ist ein Teilreferendum fraglos nicht zulässig, auch nicht auf kantonaler Ebene. Da vor allem die Rechtslage im Kanton St. Gallen bei der Entstehung der liechtensteinischen Verfassung von 1921 massgeblich als Vorbild gewirkt hat, darf davon ausgegangen werden, dass die Frage des Teilreferendums auch in Liechtenstein wie in der Schweiz nicht in Betracht kam und kommt. Formulierungen zur direkten Demokratie wurden fast wörtlich aus der St. Galler Kantonsverfassung von 1890, Art. 47, in die liechtensteinische Verfassung übernommen. In der Kantonsverfassung war explizit festgehalten, dass eine Aufteilung von Vorlagen nur dem Grossen Rat zusteht. Dies wurde im St. Galler Gesetz von 1893 zu Referenden und Initiativen in Art. 17 nochmals bekräftigt.

#### 3.3.8.4 Kompetenz des Landtags

Es wäre ein starker Eingriff in die gesetzgeberische Kompetenz des Landtags, wenn dessen Vorlagen von anderen Staatsorganen verändert werden könnten. Dem Fürsten (Sanktionsrecht) wie auch dem Volk (Referendum) steht es nur zu, einer Vorlage des Landtags zuzustimmen oder sie abzulehnen. Falls der Landtag von sich aus Vorlagen aufteilen will, um damit beispielsweise unstrittige Sachverhalte aus einem Referendum

---

313 Sägesser (2000) widmet sich insbesondere dem konstruktiven Referendum. Dieses war im Jahr 2006 im Kanton Zürich eingeführt worden. Mit einem konstruktiven Referendum konnten die Stimmberechtigten im Falle eines Referendums der Gesetzesvorlage des Kantonsrates einen ausformulierten Gegenvorschlag gegenüberstellen. Am 23. September 2012 wurde dieses Instrument allerdings auf dem Wege einer Volksabstimmung (mit Gültigkeit ab 1. Mai 2013) wieder abgeschafft. Der Kantonsrat hatte die Abschaffung vorgeschlagen und dem Volk zur Abstimmung unterbreitet, weil das konstruktive Referendum zu komplizierten Abstimmungsvorlagen geführt hatte. Die Abschaffung erfolgte mit einer Ja-Mehrheit von 59,6 Prozent. Während der Zulässigkeit des konstruktiven Referendums war dieses Instrument achtmal ergriffen worden, allerdings jeweils ohne eine Mehrheit in der Volksabstimmung zu erlangen (Medienmitteilung des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 7. Februar 2013, [https://www.zh.ch/internet/de/aktuell/news/medienmitteilungen/2013/030-4\\_konstruktives\\_referendum.html](https://www.zh.ch/internet/de/aktuell/news/medienmitteilungen/2013/030-4_konstruktives_referendum.html) [20.12.2016]).

herauszuhalten, bleibt seine Autonomie unangetastet. Er muss sich allerdings dabei überlegen, was passiert, wenn ein Teil einer aufgeteilten Vorlage nicht in Kraft tritt. Die Aufteilung wird also mit Vorteil so geschehen, dass im Falle einer Teilablehnung der Rest dennoch in Kraft treten kann. Allenfalls wird sich aber der Landtag bei ungünstiger Konstellation von Zustimmung und Ablehnung erneut mit dem Sachverhalt befassen müssen.

Spekulationen darüber, wie es sich verhält, wenn das Volk von sich aus einzelne Teile einer Vorlage mittels Referendum ablehnt, erübrigen sich, da ein Teilreferendum – wie weiter oben gezeigt – nicht zulässig ist. Zu diesem Schluss gelangt auch Bussjäger (2017) ohne detaillierte Begründung im Verfassungskommentar.<sup>314</sup>

### 3.3.8.5 Praxis der Aufteilung von Vorlagen

Das Recht, Vorlagen aufzuteilen, hat der Landtag bis dato nicht in Anspruch genommen. Würde er es tun, könnten einzelne Teile eines Gesetzes oder Beschlusses in Kraft treten (die Sanktion durch den Landesfürsten vorausgesetzt), während andere, in der Volksabstimmung abgelehnte Teile nicht in Kraft treten könnten.

---

Art. 78 Abs. 2 VRG 1973 (Art. 33 Abs. 2 VRG 1922)

[...]

2) Sofern die Abstimmung über eine Vorlage nach einzelnen Teilen stattgefunden hat, wird für den Fall einer nur teilweisen Annahme der angenommene Teil als Gesetz (Verfassung), sofern es sich nicht lediglich um einen nicht in Gesetzesform ergehenden und nicht die Aktiven der Landeskasse (Art. 70 der Verfassung) betreffenden Finanzbeschluss handelt, nach eingeholter Sanktion durch den Landesfürsten zu publizieren, und es ist gleichzeitig von der Regierung dem Landtage Bericht zu erstatten.

[...]

Wer sich gegen einzelne Bestimmungen eines Gesetzesbeschlusses des Landtages wehren will, muss also entweder gegen den Beschluss des

---

314 Bussjäger 2017, Rz. 35. Dem Landtag steht jedoch gemäss Bussjäger das Recht zu, eine Vorlage aufzuteilen (ebd., Rz. 36–38).

Landtages das Referendum ergreifen oder im Nachgang eine Initiative zur Abänderung des Gesetzes oder der Verfassung ergreifen. Im Falle von Finanzbeschlüssen ist dies allerdings nicht möglich.

Ein solcher Fall ereignete sich 2008/2009 in der Auseinandersetzung zum Nichtraucherchutz. Der Landtag beschloss eine Gesetzesregelung (ohne Volksabstimmung und ohne Referendum). Gastronomievertreter reichten später eine Initiative ein. Der Landtag stimmte dieser Initiative zu, ohne eine Volksabstimmung anzuberaumen. Dagegen wurde schliesslich das Referendum ergriffen. Die Initiative, die durch die Landtagszustimmung zum Landtagsbeschluss mutierte, wurde mit 52,2 Prozent Ja-Stimmen angenommen (ausführlich dargestellt in Kapitel 3.4.3 und Kapitel 4.12.1.6).

### 3.3.9 Unterschriftensammlung

Die Unterschriftensammlung für ein Referendum muss nicht angemeldet werden. Es könnte also durchaus sein, dass bei der Regierung Referendumsunterschriften gegen einen Landtagsbeschluss eingereicht werden, der gar nicht zum Referendum ausgeschrieben war, etwa infolge Dringlicherklärung. In diesem Fall würde zweifellos Unzulässigkeit festgestellt.

Die Formvorschriften bei der Unterschriftensammlung beim Referendum sind vergleichbar mit denjenigen bei Initiativen (siehe Kapitel 4.3).

#### 3.3.10 Verfahren beim Referendum

Ein Referendum gegen einen Beschluss des Landtages kann ergriffen werden, sobald die amtliche Kundmachung des betreffenden Beschlusses erfolgt ist.<sup>315</sup> Die Formvorschriften betreffend Unterschriftenbogen, Beglaubigung durch die Gemeinde und Einreichung des Begehrens bei der Regierung richten sich nach den allgemeinen Vorschriften bei Initiativen. Eine vorherige Anmeldung eines Referendums und eine Publika-

---

315 Die weiteren Bestimmungen zum Referendum sind in Art. 30ff. VRG 1922 bzw. Art. 75 VRG 1973 geregelt.

tion eines Referendumsbegehrens sind dagegen nicht vorgesehen. Die Frist für die Einreichung des Begehrens beläuft sich ab dem Datum der Kundmachung des betreffenden Landtagsbeschlusses auf 30 Tage. Falls ein Referendum in Form eines Sammelbegehrens oder eines Gemeindebegehrens gültig zustande kommt, muss hierüber eine Volksabstimmung durchgeführt werden, die von der Regierung angeordnet wird. Die Erfahrung zeigt, dass vom Beschluss des Landtages bis zur Volksabstimmung rund vier Monate vergehen.

### 3.3.11 Referendum in der Anwendung

Zwischen 1919 und 2017 wurde 28 Mal ein Referendum gegen einen Landtagsbeschluss ergriffen – erstmals 1926, letztmals 2015.

Tabelle 16: Referenden, 1919 bis 2017

<b>Art der Vorlage</b>	<b>Anzahl</b>
Referendum gegen einen Landtagsbeschluss	28
<b>Total Volksabstimmungen nach Referenden</b>	<b>28</b>

## 3.4 Landtagsbegehren

In Art. 66 und Art. 66bis LV ist geregelt, dass eine Volksabstimmung nicht nur aufgrund eines Volksbegehrens oder eines Gemeindebegehrens durchgeführt werden kann, sondern auch aufgrund eines entsprechenden Beschlusses des Landtages (Landtagsbegehren).

### 3.4.1 Gesetzes- und Finanzbeschluss

Der Landtag kann einen Gesetzes- oder Finanzbeschluss dem Volk nur zur Abstimmung unterbreiten, wenn er der entsprechenden Vorlage selbst mit dem erforderlichen Mehr zugestimmt hat. Im Falle eines Gesetzes (darin eingeschlossen auch Beschlüsse zur Abänderung der Verfassung) darf es darüber hinaus nicht für dringlich erklärt sein; im Falle eines Finanzbeschlusses muss zusätzlich die Ausgabenhöhe einen definierten Schwellenwert überschreiten.

---

Art. 66 LV (1921 bzw. aktuell [2018])

1) Jedes vom Landtag beschlossene, von ihm nicht als dringlich erklärte Gesetz, ebenso jeder von ihm nicht als dringlich erklärte Finanzbeschluss, sofern er eine einmalige neue Ausgabe von 10 000 Franken [aktuell: mindestens 500 000 Franken] oder eine jährliche Neuausgabe von 4000 Franken [aktuell: 250 000 Franken] verursacht, unterliegt der Volksabstimmung, wenn der Landtag eine solche beschliesst oder wenn innerhalb dreissig Tagen nach amtlicher Verlautbarung des Landtagsbeschlusses wenigstens vierhundert [aktuell: 1000] wahlberechtigte Landesbürger oder wenigstens drei Gemeinden in der in Art. 64 vorgesehenen Weise ein darauf gerichtetes Begehren stellen.

[...]

### 3.4.2 Beschluss über einen Staatsvertrag

Für Staatsverträge gilt das Gleiche wie für Gesetze und Finanzbeschlüsse. Der Landtag kann, nachdem er selbst einem Staatsvertrag zugestimmt hat, diesen dem Volk zur Abstimmung vorlegen.

Art. 66bis LV (LGBL. 1992.027)

---

1) Jeder Landtagsbeschluss, der die Zustimmung zu einem Staatsvertrag (Art. 8) zum Gegenstand hat, unterliegt der Volksabstimmung, wenn der Landtag eine solche beschliesst oder wenn innerhalb von 30 Tagen nach der amtlichen Verlautbarung des Landtagsbeschlusses wenigstens 1500 wahlberechtigte Landesbürger oder wenigstens vier Gemeinden in der in Art. 64 vorgesehenen Weise ein darauf gerichtetes Begehren stellen.

[...]

### 3.4.3 Landtagsbegehren nach Zustimmung zu einer Initiative

Etwas verwirrend ist die Lage, wenn es um die Behandlung von gültig zustande gekommenen Volksinitiativen im Landtag geht. Wenn der Landtag die Initiative ablehnt, ist der Fall klar: dann muss zwingend eine Volksabstimmung anberaumt werden. Was geschieht aber, wenn der Landtag einer Initiative zustimmt?

1987 lancierte die Freie Liste eine Volksinitiative zur Einführung des doppelten Ja bei Volksabstimmungen (Gesetzesinitiative zur Abänderung des Volksrechtegesetzes). Der damals 15-köpfige Landtag stimmte der Initiative mit 9 Stimmen zu und beauftragte die Regierung mit der Durchführung einer Volksabstimmung. Das VRG hält fest, dass der Landtag nur dann eine Volksabstimmung anzuberaumen hat, wenn er dem Initiativentwurf nicht zustimmt. War die Anberaumung einer Volksabstimmung also gesetzeswidrig?

Art. 82 VRG 1973 (Formulierte Initiativen)

---

1) Ist das Initiativbegehren in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes eingereicht worden, so hat der Landtag darüber ungesäumt Beschluss zu fassen, ob er dem Initiativentwurf, der erforderlichenfalls mit einem Bedeckungsvorschlag versehen sein muss, so, wie er vorliegt, zustimme oder nicht.

2) Sofern der Landtag dem Entwurf nicht zustimmt, beauftragt er die Regierung mit der Anordnung einer Volksabstimmung.

## *Landtagsbegehren*

- 3) Dem Landtag steht hierbei das Recht zu, gegenüber dem von den Initianten oder Gemeinden eingereichten Entwurfe 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.

Die Frage ist, ob die Bestimmung von Art. 66 LV trotz Art. 82 VRG wirksam bleibt, sodass jedes vom Landtag beschlossene, von ihm nicht als dringlich erklärte Gesetz der Volksabstimmung unterliegt, wenn der Landtag eine solche beschliesst. Das VRG 1973 regelt in Art. 82 Abs. 2 nur eindeutig, dass eine Volksabstimmung stattzufinden hat, wenn der Landtag das Begehren ablehnt. In diesem Fall kommt es zu einer Volksabstimmung, der Landtag kann allenfalls noch einen Gegenvorschlag machen. Muss man also davon ausgehen, dass Zustimmung des Landtages bedeutet, dass keine Volksabstimmung durchgeführt werden darf?

Aus der Sicht der Initianten spricht einiges dafür. Ihr Ziel ist nämlich die Realisierung des in der Initiative formulierten Postulates. Wenn dies im Landtag mit dem erforderlichen Mehr angenommen worden ist, kann man das Initiativverfahren als solches als abgeschlossen betrachten. Das Interesse der Initianten besteht ja nicht primär in einer Volksabstimmung, sondern in der Annahme ihrer Vorlage. Zwar gibt es sicher auch Unterzeichnende, die das Anliegen nicht unterstützen, sondern unterzeichnen haben, damit eine Volksabstimmung durchgeführt wird. Formal betrachtet darf man aber die Unterzeichnenden als Unterstützer einer Initiative betrachten. Mit einem zustimmenden Landtagsbeschluss wäre aus Sicht der Initianten das Initiativverfahren damit erfolgreich abgeschlossen. Wenn man dem Landtag nun das Recht absprechen würde, im Falle einer Zustimmung eine Volksabstimmung anzuordnen, müsste der Beschluss zum Referendum ausgeschrieben werden, um dem Volk – in diesem Falle den Gegnern der Initiative – auf diesem Wege wiederum die Möglichkeit einzuräumen, eine Abstimmung zu erwirken.

Naheliegender erscheint allerdings, den Landtagsbeschluss als Ende des Initiativverfahrens und Beginn eines Landtagsverfahrens anzusehen. Falls der Landtag einer Initiative zustimmt, hat er die Initiative zur eigenen Angelegenheit und die unveränderte Initiativvorlage zu einem Gesetzgebungsbeschluss des Landtages erhoben. Zwar ist für Gesetzesbeschlüsse nach Geschäftsordnung des Landtages normalerweise ein Gesetzgebungsverfahren mit Lesungen und Schlussabstimmung vorgesehen, dies gilt jedoch nur «in der Regel». Der Fall einer

ohnehin nicht abänderbaren Initiativvorlage macht hingegen ein Leseverfahren obsolet, sodass hier eine Abweichung von der Regel vernünftig erscheint. Kommt hinzu, dass der Initiativtext bereits im Vorprüfverfahren im Landtag zur Kenntnis genommen wurde und nicht plötzlich und unvorbereitet zur Diskussion steht. Die Zustimmung zur Initiativvorlage mit dem erforderlichen Mehr – einfaches Mehr im Falle von Gesetzesinitiativen, Einstimmigkeit oder Dreiviertelmehrheit an zwei aufeinanderfolgenden Sitzungen im Falle von Verfassungsvorlagen – würde also in diesem Fall genügen.

Wenn die Zustimmung des Landtags zu einer Initiativvorlage als Landtagsbeschluss gedeutet wird, kann der Landtag in der Folge eine Volksabstimmung über diesen Landtagsbeschluss anordnen. Dies ist dann formal gesehen eine Volksabstimmung über den Beschluss des Landtages, keine Volksabstimmung über die Initiativvorlage. Ordnet der Landtag nach seiner Zustimmung zur Initiative keine Volksabstimmung an, muss der Landtagsbeschluss hingegen zum Referendum ausgeschrieben werden, ausser der Landtag würde von seinem Recht Gebrauch machen, den Beschluss für dringlich zu erklären und ihn damit dem Referendum entziehen.

Nachstehende Beispiele zeigen, wie hierüber in der Vergangenheit diskutiert wurde.

---

1986: Landtagsdebatte über die Initiative zur Einführung des doppelten Ja

---

In der Beratung über die Initiative zur Einführung des doppelten Ja bei Volksabstimmungen in der Landtagssitzung vom 24. Juni 1986 zitierte Landtagspräsident Karlheinz Ritter Art. 82 VRG, womit er auf die Problematik hinweisen wollte, ob im Falle einer Zustimmung des Landtages zu einer Initiative eine Volksabstimmung möglich sei. Dazu führte er aus: «Es steht für mich ausser Frage, dass die in Artikel 82 Abs. 2 vorgesehene Regelung, dass der Landtag, wenn er dem Entwurf nicht zustimmt, eine Volksabstimmung durch die Regierung anberaumen lassen müsse, eine Ordnungsvorschrift ist und dass er deshalb, auch wenn er dem Begehren zustimmt, dennoch eine Volksabstimmung anberaumen lassen kann.» Aufgrund unserer Ausführungen erscheint dies eine etwas vereinfachte Interpretation zu sein, da sie die Mutation der Initiative in einen Landtagsbeschluss nicht thematisiert. Die anschliessende Abstimmung brachte mehrheitliche Zustimmung mit 9 von 15 Stimmen. Danach wurde Antrag auf Durchführung einer Volksabstimmung gestellt. Zur obigen Problematik führte anschliessend der Fraktionssprecher der FDP, Josef Biedermann, aus: «Ich brauche den Artikel 82 des Volksrechtegesetzes nicht mehr zu wiederholen. Der Landtagspräsident hat ihn vorgetragen. Er hat darauf hingewiesen, dass bei Zustimmung des Landtages eine Volksabstimmung nicht zwingend ist.

Da es aber um eine grundlegende Änderung des Volksrechtegesetzes geht, kann ich mich diesem Antrag anschliessen, obwohl es, wie wir wissen, nicht im Gesetz zwingend vorgeschrieben ist.» Die Durchführung einer Volksabstimmung wurde einhellig beschlossen. In der Sache ist gegen dieses Vorgehen nichts einzuwenden.

2008: Landtagsdebatte über die Initiative zur Abänderung des Gesetzes über den Nichtrauchererschutz

---

Ohne eine vom Landtag angeordnete Volksabstimmung endete die Diskussion im Landtag am 20. November 2008. Es ging um die Behandlung der Initiative zur Abänderung des Gesetzes über den Nichtrauchererschutz und die Werbung für Tabakerzeugnisse. Der mit 2380 Unterschriften eingereichten Initiative wurde im Landtag mit 15 gegen 10 Stimmen zugestimmt. Dieses einfache Mehr genügt im Falle von Gesetzesänderungen. Die Initiativvorlage war damit zu einer Landtagsvorlage mutiert. Den Antrag des FL-Abgeordneten Paul Vogt, eine Volksabstimmung anzuordnen, lehnte der Landtag mit 14 gegen 11 Stimmen ab.<sup>316</sup> Mit einer Ausnahme lehnten alle Abgeordneten, die der Initiative zugestimmt hatten, eine Volksabstimmung ab. Es war das erste Mal, dass eine Initiative bereits im Landtag entschieden wurde und nicht in eine Volksabstimmung mündete. Am 22. November wurde der Beschluss – korrekterweise als Landtagsbeschluss, jedoch mit einem Hinweis auf die Initiative – zum Referendum ausgeschrieben, welches auch tatsächlich ergriffen wurde.<sup>317</sup>

2016: Landtagsdebatte über die Initiative zur Abänderung des Gesetzes über Familienzulagen

---

Der Landtag behandelte am 9. Juni 2016 die Initiative, welche mit 1144 Unterschriften gültig zustande gekommen war. Im Zuge der Debatte kam der Wunsch auf, die Initiative abzulehnen und einen Gegenvorschlag zur Initiative zu beschliessen. Zu diesem Zweck wurde die Sitzung für eine Stunde unterbrochen. Landtagspräsident

---

316 Zu Beginn der Landtagssitzung hatte noch Unklarheit darüber geherrscht, ob im Falle einer Zustimmung des Landtages überhaupt eine Volksabstimmung anberaumt werden könne. Mehrere Abgeordnete äusserten sich dahingehend, dass dies nicht möglich sei. Während der Sitzung wurden juristische Abklärungen vorgenommen und der Landtag einigte sich schliesslich auf eine Interpretation der Verfassung und des Volksrechtegesetzes, wonach nach dem zustimmenden Landtagsbeschluss mehrheitlich auch die Durchführung einer Volksabstimmung beschlossen werden könne, LTP 2009 vom 19. November, S. 2744 ff.

317 Liechtensteiner Vaterland / Liechtensteiner Volksblatt vom 22. November 2008. Der Ausschreibungstext lautete: «Der Landtag hat in seiner Sitzung vom 19./20./21. November 2008 beschlossen: Gesetz vom 19. November 2008 betreffend die Abänderung des Gesetzes über den Nichtrauchererschutz und die Werbung für Tabakerzeugnisse (Volksinitiative vom 28. August 2008).» Am Ende der Liste mit allen zum Referendum ausgeschriebenene Landtagsbeschlüssen folgten die Rechtsgrundlagen und Instruktionen.

Albert Frick kündigte an, dass über den Gegenvorschlag nur abgestimmt werde, falls die Initiative abgelehnt werde. Tatsächlich wurde nach der Pause vom Abgeordneten Christian Batliner der Wortlaut eines Gegenvorschlags präsentiert. Die Initiative fand jedoch Zustimmung mit 13 Stimmen (ohne namentliche Abstimmung), sodass der Gegenvorschlag nicht zur Abstimmung gelangte. Der Abgeordnete Christian Batliner stellte daraufhin den Antrag, die Initiative dem Volk zur Abstimmung vorzulegen. Dieser Vorschlag fand Zustimmung mit 19 Stimmen. Die Volksabstimmung vom 18. September 2016 erfolgte dann zum «Gesetz vom 9. Juni 2016 über die Abänderung des Gesetzes über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz; FZG)» – also nicht über die Initiative, sondern über den Landtagsbeschluss.<sup>318</sup>

Die Beispiele zeigen, dass die Zustimmung des Landtags zu einer Initiative aus der Initiativvorlage eine Landtagsvorlage macht. Der Landtag ist dann frei, darüber zu entscheiden, ob er seinen Beschluss dringlich erklären will, ob er zum Referendum ausgeschrieben werden soll oder ob er von sich aus eine Volksabstimmung veranlassen will.

### 3.4.4 Landtagsbegehren in der Anwendung

In der Periode von 1919 bis 2017 wurde 39 Mal ein Landtagsbegehren beschlossen. Sechs davon waren Gegenvorschläge zu Initiativen, drei Fälle liegen vor der Einführung der betreffenden Gesetzesgrundlagen in der Verfassung von 1921 und dem VRG von 1922. Das letzte Landtagsbegehren gelangte 2002 zur Abstimmung.

Beschlüsse des Landtags zu Konsultativabstimmungen sind in Kapitel 3.6 aufgeführt.

Tabelle 17: Landtagsbegehren, 1919 bis 2017

Art des Landtagsbegehrens	Anzahl
Landtagsbegehren nach normaler Beratung	30
Landtagsbegehren als Gegenvorschlag zu Initiativen	6
Landtagsbegehren ohne Gesetzesgrundlage (vor Verfassung von 1921)	3
<b>Total Landtagsbegehren (ohne Konsultativabstimmung)</b>	<b>39</b>

318 LTP 2016, S. 1314–1343; Information der Regierung zur Volksabstimmung vom 18. September 2016.

## 3.5 Gegenvorschlag des Landtages zu einer Volksinitiative

Wenn eine Initiative (Sammelbegehren oder Gemeindebegehren) zur Abstimmung gelangt, wird dem Volk gelegentlich ein Gegenvorschlag des Landtages vorgelegt. Die Verfassung schweigt allerdings zur Frage eines Gegenvorschlages. Dort sind nur die verschiedenen möglichen Initianten für einen Gesetzesvorschlag aufgeführt (Art. 64 Abs. 1 LV: Landesfürst in der Form von Regierungsvorlagen; Landtag; wahlberechtigte Landesbürger, präzisiert in Abs. 2 als Begehren in Form von Unterschriftensammlungen oder von Beschlüssen von Gemeindeversammlungen).

Im Gegensatz dazu anerkennt die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 explizit den Gegenentwurf. Art. 139 Abs. 5 BV lautet: «[...] Die Bundesversammlung empfiehlt die Initiative zur Annahme oder zur Ablehnung. Sie kann der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberstellen.» Im folgenden Art. 139b regelt die Bundesverfassung das Abstimmungsverfahren mit der Möglichkeit des doppelten Ja und einer Stichfrage, wenn beiden Entwürfen zugestimmt wird und beide Entwürfe eine Mehrheit der Stimmen erhalten.

In Liechtenstein taucht die Möglichkeit des Gegenvorschlages erst auf Gesetzesstufe auf, nämlich im VRG. Vom Gegenvorschlag oder Gegenentwurf ist bereits im VRG von 1922 die Rede, allerdings ohne weitere Bestimmungen über dessen Zustandekommen, sondern lediglich als Randbemerkung zum Abstimmungsverfahren in Art. 38 VRG.

---

Art. 83 VRG (1922) (Fragestellung)

[...]

2) Wenn nebst dem ausgearbeiteten Initiativvorschlag noch ein Gegenvorschlag des Landtages der Volksabstimmung unterbreitet wird, so werden den Stimmberechtigten die zwei Fragen vorgelegt:

Wollt Ihr den Entwurf der Initianten annehmen?  
oder:  
Wollt Ihr den Gegenentwurf des Landtages annehmen?  
[...]

Im VRG von 1973 findet sich die exakt gleiche Formulierung in Art. 83 Abs. 2. Im Jahr 1985 wurde die Abstimmungsfrage im VRG noch um den Fall erweitert, dass mehrere Initiativen zum selben Gegenstand, allenfalls auch noch ein Gegenvorschlag des Landtags, zur Abstimmung gelangen (LGBL. 1985.028). Die Abstimmungsfrage sollte dann lauten: «Wollt Ihr den Entwurf [...] annehmen?» und «Wollt Ihr den Entwurf [...] annehmen?» usw. und schliesslich «Wollt Ihr den Gegenentwurf des Landtages annehmen?» Hintergrund dieser Gesetzesänderung waren die parallel zustande gekommenen Initiativen der VU und FBP zur Mandatszahlerhöhung des Landtages, die am 31. Mai/2. Juni 1985 zur Abstimmung kamen. Die Kundmachung und damit das Inkrafttreten der neuen Gesetzesbestimmung erfolgten gerade noch rechtzeitig am 28. Mai 1985. Die damalige Bestimmung, dass auf einem Stimmzettel nur maximal ein Ja angekreuzt werden durfte, andernfalls der Stimmzettel ungültig wurde, blieb indes bestehen. Dies änderte sich erst mit der Einführung der Möglichkeit des doppelten oder mehrfachen Ja im Jahr 1987 (Kapitel 4.5.3).

### 3.5.1 Gegenvorschlag in der Anwendung

Der Landtag unterbreitet zu einer Initiative selten einen Gegenvorschlag. Dies war bisher bei folgenden Initiativen der Fall: Initiative Gassner (13.12.1925), Initiative zur Freigabe im Baugewerbe (30.1.1927), Initiative zum Steuerausgleich zwischen den Gemeinden (1.3.1970), Initiative zur Gleichberechtigung von Mann und Frau (29.11./1.12.1985) sowie Initiative zum Schutz des Lebens (25./27.11.2005).<sup>319</sup>

---

319 Zur Initiative Freigabe Baugewerbe siehe Korfmacher 1999, S. 113f.

### 3.5.2 Verfahren bei einem Gegenvorschlag

Es fragt sich, ob ein Gegenvorschlag wie ein normaler Gesetzgebungsvorgang behandelt wird oder ob es für den Gegenvorschlag ein eigenes Verfahren gibt. Das normale Gesetzgebungsverfahren des Landtages besteht nach der Geschäftsordnung des Landtages «in der Regel» in der Behandlung im Landtag in zweimaliger Lesung an verschiedenen Landtagssitzungen, einer Schlussabstimmung sowie anschliessend allenfalls einem Beschluss, die Vorlage dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten. Ein Gesetzes- oder Finanzbeschluss benötigt eine Mehrheit, ein Verfassungsbeschluss eine qualifizierte Mehrheit – also Einstimmigkeit oder Dreiviertelmehrheit der anwesenden Mitglieder des Landtages an zwei aufeinanderfolgenden Sitzungen.

Im jüngsten Beispiel, dem Gegenvorschlag des Landtags zum formulierten Initiativbegehren «Für das Leben» im Jahr 2005, wurde der Weg formal korrekt eingehalten. Am 21. September 2005 beriet der Landtag den von den Fraktionen der FBP und VU eingebrachten Gegenentwurf zur Initiative erstmalig und gemeinsam mit der Initiativvorlage.<sup>320</sup> Der Entwurf der Initianten wurde abgelehnt (Abstimmung: 2 Stimmen für die Initiativvorlage), während der Gegenentwurf mit 23 Stimmen angenommen wurde. Da es sich um ein Verfassungsgesetz handelte, welches eine qualifizierte Mehrheit benötigte, wurde für die zweite Abstimmung eine weitere Landtagssitzung (Sondersitzung) auf den 28. September anberaunt.<sup>321</sup> An dieser Sitzung wurde dem Gegenvorschlag des Landtags wieder mit 23 Stimmen zugestimmt. Falls es sich um einen Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe gehandelt hätte, hätte er notfalls an einer Sitzung mehrheitlich beschlossen werden können.

Der Abgeordnete Paul Vogt (FL) beantragte daraufhin, dass der Landtag «der guten Form halber» darüber abstimmen solle, ob der Landtagsbeschluss der Volksabstimmung unterbreitet werde. Der Abgeordnete Rudolf Lampert (FBP) entgegnete, dass seiner Meinung nach der Gegenvorschlag weder einen formellen Beschluss zur Volksabstimmung benötige noch überhaupt Behandlung an zwei aufeinanderfolgenden Sitzungen benötigt hätte, da es sich um einen Gegenvorschlag, nicht

---

320 LTP vom 21. September 2005, S. 846–868.

321 LTP vom 28. September 2005, S. 1353–1355.

um eine selbstständige Initiative handle. Er wurde in der Argumentation vom Fraktionsvorsitzenden der FBP, Markus Büchel, unterstützt. Der Landtag war also unsicher, ob für einen Gegenvorschlag das übliche Verfahren gilt oder nicht. Der Abgeordnete Vogt nahm die Rechtsauffassung von Lampert zur Kenntnis und zog den Antrag zurück. Landtagspräsident Klaus Wanger hielt am Ende der Sondersitzung etwas verwirrend fest, dass es sich bei der Initiative um eine Verfassungsinitiative gehandelt habe «und die benötigt die Dreiviertelmehrheit entweder einhellig in einer ersten Sitzung oder laut Verfassung Art. 112 in zwei Sitzungen».<sup>322</sup> Ob es sich hier um einen Fehler in der Protokollierung handelt, sei dahingestellt. Sicher sollte ausgedrückt werden, dass Einhelligkeit an einer Sitzung oder Drei-Viertel-Mehrheit an zwei Sitzungen notwendig ist, wie dies Wanger bereits eingangs der Landtagsdebatte festgehalten hatte.

Lampert warf auch die Frage auf, was passiert wäre, wenn der Antrag, eine Volksabstimmung durchzuführen, keine Mehrheit gefunden hätte. Dies ist zwar eine sehr unrealistische Variante, aber theoretisch denkbar. Die Frage wurde im Landtag nicht beantwortet. Aber man muss zweifellos davon ausgehen, dass der Landtag dann einen gültigen Beschluss gefasst hätte, der dem Referendum unterstellt worden wäre, falls er nicht für dringlich erklärt worden wäre. In der Volksabstimmung wäre dann nur der Entwurf der Initianten zur Abstimmung gelangt. Der vom Landtag als «Gegenvorschlag» diskutierte Verfassungstext wäre somit gar kein Gegenvorschlag mehr gewesen, sondern eine normale Landtagsinitiative. Falls ein Referendum zustande gekommen wäre, hätte eventuell am gleichen Tag über die Initiative und das Referendum abgestimmt werden können, obwohl dies im oben zitierten Fall mit dem Abstimmungstermin am 25./27. November wohl kaum fristgerecht möglich gewesen wäre. Inwieweit dann mit dem Verfahren des doppelten Ja hätte operiert werden können, bleibt mindestens fraglich. Denn erstens wäre es kein eigentlicher Gegenvorschlag mehr gewesen und zweitens bezog sich der Entwurf der Initianten in der fraglichen Abstimmung auf Art. 14 der Verfassung (im III. Hauptstück «Von den Staatsaufgaben»), während sich der Entwurf des Landtages auf Art. 27

---

322 LTP vom 28. September 2005, S. 1355.

bis der Verfassung bezog (IV. Hauptstück «Von den allgemeinen Rechten und Pflichten der Landesangehörigen»). Es hätte also zuerst plausibel gemacht werden müssen, dass sich die beiden Regelungen wechselseitig ausschliessen, zumal der Landtagsbeschluss nicht mit dem Etikett des Gegenvorschlages zur Abstimmung gelangt wäre.

Das Grundproblem liegt darin, dass die Verfassung keinen gesonderten Hinweis auf einen Gegenvorschlag des Landtages macht. Sonst hätten etwa in der Geschäftsordnung des Landtages oder im VRG unterschiedliche Regelungen zum normalen Gesetzgebungsverfahren und zu einem Gegenvorschlag statuiert werden müssen. Da dies bislang nicht der Fall ist, musste sich der Landtag an den verfassungsmässig und gesetzlich vorgeschriebenen Weg halten, den Landtagspräsident Wanger eingeschlagen hat. Damit läuft man aber auch Gefahr, dass es Komplikationen wie im oben geschilderten, hypothetischen Fall geben kann.

Es bleibt verfassungsrechtlich zu prüfen, ob eine Präzisierung des Verfahrens bei einem Gegenvorschlag auch ohne Verfassungsänderung möglich ist. In Art. 64 Abs. 5 LV wird erwähnt, dass die näheren Bestimmungen über Volksinitiativen durch ein Gesetz getroffen werden, konkret ist dies das VRG. Darin könnten allenfalls auch Präzisierungen zum Gegenvorschlag des Landtages formuliert werden. Ferner regelt Art. 60 LV, dass der Landtag unter Beobachtung der Bestimmungen der Verfassung eine Geschäftsordnung beschliesst. In der gültigen Geschäftsordnung (LGBL 2013.009 GOLT) ist die Beratung von Gesetzesvorlagen in Art. 34 geregelt. An keiner Stelle findet sich ein Hinweis auf ein abweichendes Verfahren im Falle eines Gegenvorschlages zu einer Initiative. Daher muss sich der Landtag an das übliche Verfahren halten.

Im Gegensatz zur liechtensteinischen Verfassung regelt die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft in Art. 139 Abs. 5, dass die Bundesversammlung der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberstellen kann. Art. 139b regelt die Verfahren bei Initiative und Gegenentwurf. Weitere Einzelheiten werden im Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 geregelt. Art. 101 (Gegenentwurf) hält in Abs. 1 fest, dass die Bundesversammlung einen Gegenentwurf zur gleichen Verfassungsmaterie zur Abstimmung unterbreiten kann. Der Bundesbeschluss wird nach Abs. 2 in jedem Rat behandelt, bevor der Rat über die Abstimmungsempfehlung im Bundesbeschluss über die Initiative entscheidet. Für die Beschlussfassung gelten bestimmte Fristen (Abs. 3).

Gehen wir zurück nach Liechtenstein und blicken auf die Behandlung eines Gegenvorschlags zur Frage der Gleichberechtigung von Mann und Frau im Jahr 1985. Die Ausgangslage war die gleiche wie bei der Initiative «Recht auf Leben» im Jahr 2005. Eine Volksinitiative – in diesem Falle zur Abänderung der Verfassung – wurde eingebracht, der Landtag diskutierte darüber und beschloss deutliche Ablehnung (4 Ja-Stimmen) im damals 15-köpfigen Landtag. Landtagspräsident Karlheinz Ritter machte darauf aufmerksam, dass eine Volksabstimmung vermieden werden könne, wenn einhellige Zustimmung erfolge. Er begründete dies nicht näher, aber vermutlich setzte er Einhelligkeit voraus, da es sich um eine Verfassungsänderung handelte. Es fragt sich nun, ob es tatsächlich einen Unterschied macht, ob eine Gesetzes- oder eine Verfassungsinitiative (als Sammel- oder Gemeindebegehren) im Landtag behandelt wird. Falls dies der Fall sein sollte, müsste bei einer Zustimmung mit drei Vierteln der Stimmen im Landtag, aber fehlender Einhelligkeit, ein weiterer Beschluss mit Dreiviertelmehrheit in der darauffolgenden Sitzung erfolgen.

Der Abgeordnete Georg Gstöhl brachte 1985 zur erwähnten Gleichberechtigunginitiative einen Gegenvorschlag ein, welcher ebenfalls auf eine Abänderung der Verfassung abzielte. Im Laufe der Landtagsdiskussion hatte er ihn wörtlich im Rahmen eines seiner Voten vorgetragen.<sup>323</sup> Der Landtag führte dann aber weder artikelweise noch insgesamt eine Lesung durch. Nach der Ablehnung der Volksinitiative durch den Landtag berichtet das Landtagsprotokoll über folgende Fortsetzung der Beratung, ohne dass der Gegenvorschlag des Abgeordneten Gstöhl noch einmal eigens verlesen wurde:<sup>324</sup>

---

Präsident Dr. Karlheinz Ritter:

---

Wer dafür ist, dass der Landtag den vom Abg. Georg Gstöhl vorgetragenen Gegenvorschlag einbringt, möge die Hand erheben: (Abstimmung: mehrheitliche Zustimmung mit 8 Stimmen.)

---

323 LTP 1985, S. 913. Der Wortlaut war wie folgt: «Artikel 1. Artikel 31 der Verfassung vom 5. Oktober 1921 erhält einen neuen Absatz 2 mit folgendem Wortlaut: Das Gesetz sorgt für die Gleichstellung von Mann und Frau, insbesondere in Familie, Ausbildung und Arbeit. Mann und Frau haben Anspruch auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit. Artikel 2. Der bisherige Absatz 2 von Artikel 31 der Verfassung wird zu Absatz 3. Artikel 3. Dieses Verfassungsgesetz tritt am Tage seiner Kundmachung in Kraft.»

324 LTP 1985, S. 918f.

## *Gegenvorschlag des Landtages zu einer Volksinitiative*

Damit hat der Landtag noch zu beschliessen, dass die Regierung mit der Anordnung einer Volksabstimmung beauftragt wird.

Wer dafür ist, möge die Hand erheben. (Abstimmung: einhellige Zustimmung.)

Abg. Armin Meier:

Herr Präsident, genügt diese Annahme mit 8 Stimmen, dass der Gegenvorschlag auch der Volksabstimmung unterbreitet wird oder braucht es hier auch das qualifizierte Mehr.

Präsident Dr. Karlheinz Ritter:

Nein, da handelt es sich um einen einfachen Beschluss, weil es sich zwar um einen Verfassungstext handelt, der aber nicht vom Landtag beschlossen wird, sondern vom Volk.

Der Landtag war also 1985 der Meinung, dass für einen Gegenvorschlag zu einer Verfassungsinitiative eine mehrheitliche Zustimmung im Landtag reiche und dass eine eher rudimentäre Lesung genüge. 20 Jahre später wurden für den gleichen Vorgang Lesungen abgehalten, Diskussionen geführt und Abänderungsanträge diskutiert. Es wurde darüber abgestimmt sowie zwei Abstimmungen mit Dreiviertelmehrheit an zwei aufeinanderfolgenden Sitzungen durchgeführt. An der Rechtslage (Verfassung, Volksrechtgesetz) hat sich allerdings in diesem Zeitraum zur Frage des Gegenvorschlages nichts geändert.

Es scheint 1985 wenig Sorgfalt geherrscht zu haben bezüglich der Frage, wie mit einem Gegenvorschlag umzugehen sei. Im Rückblick wirkt der 1985 im Landtag gefasste Beschluss zum Gegenvorschlag wie ein Schuss aus der Hüfte. Dieses Bild ist insofern auch nicht falsch, als den politischen Eliten klar war, dass mit einem Gegenvorschlag die Volksinitiative wirksam bekämpft werden konnte, da das Abstimmungsverfahren mit der Möglichkeit des doppelten Ja noch nicht eingeführt war.<sup>325</sup> Schliesslich stimmten 1973 Stimmberechtigte für die Initiative, 2400 für den Gegenvorschlag, 4109 lehnten beide Vorlagen ab. Dem ablehnenden Lager standen insgesamt 4373 Veränderungswillige gegenüber, die sich jedoch auf zwei Initiativen aufspalteten.

---

325 Das doppelte Ja wurde erst 1987 aufgrund einer Volksinitiative mit Volksabstimmung eingeführt (Gesetz vom 24. Juni 1987 über die Abänderung des Volksrechtgesetzes, LGBL. 1987.049). Siehe ausführlicher in Kapitel 4.5.3.

### 3.5.3 Gegenvorschlag in der Anwendung

Bisher hat der Landtag erst sechs Mal einen Gegenvorschlag zu einer Initiative beschlossen, erstmals 1925, letztmals 2005.

Tabelle 18: Gegenvorschläge des Landtags, 1919 bis 2017

<b>Art des Landtagsbegehrens</b>	<b>Anzahl</b>
Gegenvorschlag zu einer Initiative	6
<b>Total Gegenvorschläge zu Initiativen</b>	<b>6</b>

## 3.6 Konsultativabstimmung

Eine Abstimmung über die Aufnahme einzelner Grundsätze in ein zu erlassendes Gesetz kann als Konsultativabstimmung oder Grundsatzabstimmung bezeichnet werden, wenngleich dies in der Verfassung nicht in dieser Terminologie festgehalten ist.<sup>326</sup> Obwohl ohne bindenden Charakter, handelt es sich dabei um eine massgebliche Äusserung des Volkes als Staatsorgan.<sup>327</sup>

Art. 66 LV (1921)

---

[...]

3) Der Landtag ist befugt, über die Aufnahme einzelner Grundsätze in ein zu erlassendes Gesetz eine Volksabstimmung zu veranlassen.

[...]

Die Konsultativabstimmung ist ein sehr selten angewendetes Instrument, welches seit 1921 in der Verfassung verankert ist. Seit Inkrafttreten der Verfassung von 1921 entspricht streng genommen nur die Abstimmung über die Einführung eines neuen Wahlmodus im Jahr 1932 dem Typus der Konsultativabstimmung. Die Stimmberechtigten wurden gefragt, ob sie einem Gemeindequorum bei den Landtagswahlen zustimmen würden, wonach jeder Gemeinde mit mehr als 300 Einwohnern, also allen ausser Planken, obligatorisch ein Mandat zustehe, welches im Majorzverfahren auf Gemeindeebene zu bestimmen wäre.<sup>328</sup> Nach der

---

326 Siehe Terminologie in Kapitelüberschrift und Text bei Ehrenzeller und Brägger 2012, S. 665.

327 Wille 2015, S. 395, mit Verweis auf Kurt Eichenberger.

328 Die Frage war: «Soll in Zukunft der jeder Gemeinde mit über 300 Einwohnern nach der Verfassung vom 5. Oktober 1921 zustehende Landtagsabgeordnete von der Gemeinde selbst und die restlichen 5 Abgeordneten in einem einzigen Wahlkreise, der

Bejahung dieser Frage in einer Volksabstimmung beschloss der Landtag eine entsprechende Abänderung des Volksrechtgesetzes.

Bereits vor Einführung der Verfassung von 1921 – und somit noch vor Bestehen einer Rechtsgrundlage für die direkte Demokratie – wurden 1919 und 1921 Abstimmungen mit Konsultativcharakter durchgeführt. Es ging dabei um die Erhöhung der Zahl der Landtagsabgeordneten, die Senkung des Wahlalters und den Verbleib des provisorischen Regierungschefs Hofrat Dr. Peer im Amt.<sup>329</sup> Alle diese Abstimmungen waren technisch gesehen Konsultativabstimmungen, da kein formulierter Gesetzestext vorlag und die Entscheidung an der Urne ohnehin für die Behörden nicht bindend war, da das Verfahren rechtlich gar nicht vorgesehen war.

Im Falle der Abstimmung über Regierungschef Peer handelte es sich ausserdem um ein Personalplebiszit, welches in dieser Form später in der Verfassung nicht verankert wurde. Die Verfassung von 1921 erlaubte die Einberufung und Auflösung des Landtages<sup>330</sup> mittels Volksentscheid, nicht aber die Abwahl der Regierung oder eines Regierungsmitgliedes. Erst mit der Verfassungsrevision von 2003 wurden zusätzliche Personalplebiszite eingeführt, einmal als allfälliger Sonderfall bei der Richterbestellung, ferner mit dem für das Fürstenhaus unverbindlichen Misstrauensvotum gegen den Fürsten, nicht jedoch in Bezug auf die Regierung (Kapitel 3.8 und Kapitel 3.10).

Seit 1921 entsprach neben der erwähnten Abstimmung von 1932 nur noch die Befragung betreffend Einführung des Frauenstimmrechts

---

das ganze Land umfasst, gewählt werden und zwar mit der Massgabe, dass das Unterland einen Abgeordneten und das Oberland vier Abgeordnete erhält?» (nach Liechtensteiner Nachrichten vom 11.2.1932). Die Verfassung von 1921 hielt in Art. 46 Abs. 3 fest, dass jeder Gemeinde mit wenigstens 300 Einwohnern (also allen ausser Planken) ein Mandat zustehe, wobei nach Abs. 4 das Nähere über die Durchführung von Wahlen in einem besonderen Gesetz zu regeln sei. Art. 16 des Volksrechtgesetzes vom 31. August 1922 regelte dies so, dass in einem ersten Wahlgang das absolute Mehr an Stimmen für die Wahl in den beiden Wahlkreisen Oberland bzw. Unterland erforderlich war. Um das Gemeindequorum zu erfüllen, konnten auch Kandidaten ein Mandat erringen, die weniger Stimmen auf sich vereinigten als Gegenkandidaten. Falls die Mandate mit absolutem Mehr im ersten Wahlgang nicht bereits vergeben waren, musste ein zweiter Wahlgang durchgeführt werden.

329 Quaderer 1996b, S. 97; Quaderer-Vogt 2014, Bd. 2, S. 172–220, 281–287, 586.

330 Nach Quaderer-Vogt (2014, Bd. 2, S. 293) wurde Abs. 3 von Art. 48 LV in der Landtagsdebatte aufgrund eines Antrages von Wilhelm Beck eingeführt.

im Jahr 1968 annäherungsweise diesem Typus. Allerdings gilt eine doppelte Einschränkung. Denn obwohl die Konsultativabstimmung von der Regierung und dem Landtag begrüsst wurde, dort auch darüber berichtet wurde und die Abstimmung in den amtlichen Dokumentationen über Volksabstimmungen geführt wird, handelte es sich im Grund genommen um gleichzeitig und koordiniert durchgeführte Befragungen in den einzelnen Gemeinden, also keine Befragung auf Landesebene. Ferner wurden bei dieser Konsultativabstimmung sowohl die Männer wie auch die Frauen befragt, obwohl das Frauenstimmrecht noch gar nicht existierte, was den informellen Charakter der Befragung unterstreicht.

Wenn man nicht das gesamte Konsultativverfahren betreffend Einführung des Frauenstimmrechts als ein Verfahren ausserhalb des Art. 66 LV ansehen will (wobei sich dann die Frage stellt, auf welcher Rechtsgrundlage das Verfahren basierte), kann man wenigstens die Abstimmung der Männer als Verfahren nach Art. 66 LV einstufen, während für die Frauen eine andere Begründung gegeben werden müsste. Immerhin wurden an der Abstimmung die Stimmen der Männer und der Frauen getrennt erfasst und ausgezählt. Man kann also die Befragung in die Nähe einer Konsultativabstimmung (im Falle der stimmberechtigten Männer) sowie einer freiwilligen Bevölkerungsumfrage (im Falle der befragten Frauen) rücken.

Im VRG 1922 nimmt Art. 34 (Art. 79 VRG 1973) Bezug auf die Konsultativabstimmung nach Art. 66 LV. Die Bezeichnung nach Art. 79 VRG ist «Volksbefragung». Es heisst dort, dass eine solche Abstimmung von der Regierung nach den einschlägigen Bestimmungen des VRG angeordnet und vollzogen wird.

Da es sich um eine Abstimmung mit Konsultativcharakter handelt, entsteht aus dem Abstimmungsergebnis keine Verbindlichkeit für den Landtag. Im Gegensatz zur einfachen Initiative, welche ebenfalls keine ausformulierten Bestimmungen enthält, kann der Landtag nach einer Konsultativabstimmung in einer bestimmten Frage aktiv werden oder nicht und er kann auch die Stossrichtung seiner weiteren Entscheidungen selbst bestimmen. Es dürfte sich allerdings um eine Frage der politischen Opportunität handeln, dass ein Abstimmungsergebnis je nach begleitender Abstimmungskommunikation und Deutlichkeit des Ausgangs bei den Folgeaktivitäten des Landtages nicht unbeachtet bleiben kann.

Gemäss der in der Einleitung dieses Buches angeführten Definition von direkter Demokratie fällt die Konsultativabstimmung streng genommen nicht darunter, weil sie erstens von oben ausgelöst wird und zweitens für die Behörden nicht verbindlich ist.

### 3.6.1 Konsultativabstimmung in der Anwendung

Bisher hat es erst drei Fälle einer Konsultativabstimmung gegeben, wobei nur die Befragung zum Wahlmodus 1932 genau dieser Kategorie entspricht. Die anderen beiden Fälle sind die getrennte Befragung der Frauen und Männer zur Einführung des Frauenstimmrechts 1968.

Tabelle 19: Konsultativabstimmungen, 1919 bis 2017

<b>Art der Abstimmung</b>	<b>Anzahl</b>
Konsultativabstimmung	3
<b>Total Konsultativabstimmungen</b>	<b>3</b>

## 3.7 Landtagseinberufung und Landtagsabberufung

Das Volksrecht zur Landtagseinberufung und -abberufung ist seit Bestehen der Verfassung von 1921 existent. Die betreffenden Regelungen sind in Art. 48 Abs. 2 und 3 LV enthalten. Seit 1921 wurden einzig die Unterschriftenquoten angehoben, ansonsten blieb der Verfassungstext unverändert.

Art. 48 LV (1921 bzw. aktuell [2017])

---

[...]

2) Über begründetes, schriftliches Verlangen von wenigstens vierhundert [aktuell: 1000] wahlberechtigten Landesbürgern oder über Gemeindeversammlungsbeschluss von mindestens drei Gemeinden ist der Landtag einzuberufen.

3) Unter den gleichen Voraussetzungen wie in vorstehendem Absatze können 600 [aktuell: 1500] wahlberechtigte Landesbürger oder vier Gemeinden durch Gemeindeversammlungsbeschlüsse eine Volksabstimmung über die Auflösung des Landtages verlangen.

### 3.7.1 Begehrensberechtigung

Zur Landtagseinberufung oder -abberufung sind die wahlberechtigten Landesbürger berechtigt. Das Quorum beträgt 1000 Unterschriften oder drei Beschlüsse von Gemeindeversammlungen für eine Einberufung, 1500 Unterschriften oder vier Gemeindeversammlungsbeschlüsse für eine Volksabstimmung über eine Abberufung.

### 3.7.2 Einberufung des Landtages

Im Falle eines Begehrens zur Einberufung des Landtages münden die Unterschriftensammlung oder die Gemeindeversammlungsbeschlüsse

nicht in eine Volksabstimmung. Das Begehren ist von der Regierung dem Präsidenten des Landtages zum Vollzug zu übermitteln. Ist der Landtag vertagt oder geschlossen, ist er vom Präsidenten oder von der Regierung sofort einzuberufen. Falls er aufgelöst ist, ist unverzüglich auf eine Neuwahl zu drängen und der Landtag sodann einzuberufen (Art. 42 VRG 1922 bzw. Art. 87 VRG 1973). Nach Art. 26 Abs. 3 VRG 1922 bzw. Art. 72 Abs. 3 VRG 1973 veranlasst die Regierung die sofortige Einberufung des Landtages.

Es ist nicht ausreichend definiert, wer denn eigentlich das Einberufungsrecht innehat. Gemäss Verfassung steht auch dem Landesfürsten das Einberufungsrecht nach geschlossenem Landtag zu. Welches Organ nun in den Fällen eines vertagten, eines geschlossenen und eines aufgelösten Landtages die Einberufung vornimmt, ist nicht zweifelsfrei geklärt.<sup>331</sup>

### 3.7.3 Abberufung des Landtages

Die Begriffe «Abberufung» und «Auflösung» werden synonym verwendet. Bei der Abberufung handelt es sich um die vorzeitige und ausserordentliche Beendigung der Mandatszeit des Landtages, also um eine Abwahl. Nach der Auflösung des Landtags durch Volksentscheid kann der Landtag noch einen Landesausschuss bestellen und es werden sofort Neuwahlen angeordnet (Art. 86 VRG).

Bis dato ist das Volksrecht der Abberufung des Landtages noch nie entscheidend zum Einsatz gekommen. Allerdings hatte im Jahr 1928 bereits einmal eine Unterschriftensammlung zur Abberufung begonnen, wurde dann jedoch überflüssig, weil der Landesfürst von sich aus den Landtag auflöste.<sup>332</sup>

---

331 In der 1. Lesung zum neuen VRG am 19. Juni 1968 herrschte betreffend die Einberufung des Landtages Verwirrung. Der Abgeordnete Ernst Büchel warf in der 1. Lesung im Landtag die Frage auf, wie sich ein Einberufungsrecht des Landtagspräsidenten mit dem Einberufungsrecht der Regierung vertrage, wobei ferner in der Verfassung noch dem Landesfürsten nach geschlossenem Landtag das Einberufungsrecht zustehe (LTP 1968, S. 135–137).

332 Batliner 1993, S. 128. Mit Verweis auf Liechtensteinsches Landesarchiv LI LA, Landtagsakt 1928, S. 1, sowie Liechtensteiner Volksblatt vom 16.6.1928 erwähnt

Ein Abberufungsbegehren kann innert eines Jahres nur einmal gestellt werden (Art. 24 Abs. 3 VRG 1922 bzw. Art. 70 Abs. 3 VRG 1973). Die Volksabstimmung über die Abberufung des Landtags muss von der Regierung innert einer Frist von 14 Tagen angeordnet und innerhalb von drei Monaten durchgeführt werden (Art. 26 Abs. 1 VRG 1922 bzw. Art. 72 Abs. 1 VRG 1973).

Das Abberufungsrecht kann nur gegen den Landtag als solchen, nicht aber gegen einzelne Mitglieder des Landtages geltend gemacht werden. Die Abstimmungsfrage lautet: «Wollt Ihr den Landtag aufgelöst haben?» (Art. 41 Abs. 2 und 4 VRG 1922 bzw. Art. 86 Abs. 2 und 4 VRG 1973). Entscheidet das absolute Mehr für die Auflösung des Landtages, erklärt die Regierung den Landtag für aufgelöst und ordnet sofort im Sinne der Verfassung<sup>333</sup> Neuwahlen für eine neue, vierjährige Mandatsperiode an (in der Fassung des VRG von 1922 wäre eine allfällige Neuwahl «für den Rest der Amtsdauer» vorgesehen gewesen).

### 3.7.4 Verfahren bei Einberufungs- und Abberufungsbegehren

Die formalen Vorschriften bei Sammelbegehren oder Gemeindebegehren zur Einberufung oder Abwahl des Landtages orientieren sich an den Bestimmungen zu den Initiativen. Art. 87 Abs. 2 VRG lautet: «Auf das Zustandekommen dieses Begehrens finden die Bestimmungen über Initiativbegehren ergänzende Anwendung». In Art. 48 Abs. 2 LV wird zur Einberufung des Landtages ausgeführt, dass der Landtag «über begründetes, schriftliches Verlangen von wenigstens 1000 wahlberechtigten Landesbürgern oder über Gemeindeversammlungsbeschluss von mindestens drei Gemeinden» einzuberufen ist.

---

Batliner, dass bereits 1100 Unterschriften gesammelt waren, der Fürst aber «im Hinblick auf die mit zweifellosem Erfolge eingeleitete Initiative» den Landtag auflöste. Ursache des Vertrauensverlustes war die sogenannte Sparkassenaffäre. Siehe hierzu auch Geiger 1997, Bd. 1, S. 86–95; Korfmacher 1999, S. 128–136; Quaderer-Vogt 2014, Bd. 3, S. 281–292; Wille 2015, S. 436, Fn. 283.

333 Art. 50 LV regelt: «Wird der Landtag aufgelöst, so muss binnen sechs Wochen eine neue Wahl angeordnet werden. Die neugewählten Abgeordneten sind sodann binnen 14 Tagen einzuberufen».

Man kann das so interpretieren, dass Begehren zur Einberufung oder Abwahl des Landtages bei der Regierung angemeldet werden müssen. Nach der Prüfung des Begehrens durch die Regierung – etwa hinsichtlich der schriftlichen Begründung zur Abwahl des Landtages – erfolgt die Publikation, womit die Frist von sechs Wochen zur Einreichung der Unterschriften beginnt. Fraglich ist, ob die Regierung im Falle eines Begehrens zur Abwahl des Landtages vorher dem Landtag Bericht erstattet, wie dies bei anderen Sammelbegehren der Fall ist.

Für diese Annahme spricht, dass sich der Landtag dabei gegen die schriftliche Begründung verteidigen und sie zurückweisen könnte, eventuell könnte er auch den reklamierten Sachverhalt ausräumen oder selbst durch Herbeiführung einer Beschlussunfähigkeit die Auflösung bewirken und damit dem Anliegen der Initianten entsprechen. Im Falle einer Zurückweisung (Nichtigerklärung) müsste ein Rekurs der Initianten an den Staatsgerichtshof möglich sein.

Gegen die Behandlung im Landtag spricht, dass der Landtag dadurch Richter in eigener Sache wäre. Auch wäre der Landtag im Vorprüfverfahren für die materielle Prüfung der Verträglichkeit von Begehren mit der Verfassung und bestehenden Staatsverträgen zuständig, was im Fall eines Begehrens auf Landtagsauflösung keine Rolle spielt. Schliesslich kommt noch die Tatsache hinzu, dass in der ursprünglichen Version des VRG 1922 bereits der Hinweis auf Verfahrensparallelen mit anderen Begehren enthalten war, als es noch gar kein Vorprüfverfahren gab, in welches der Landtag involviert war. Im Falle eines Begehrens um Einberufung des Landtages ist ein Bericht an den Landtag ohnehin widersinnig, weil dann ja der Landtag einberufen werden müsste, was aus Sicht der Initianten offensichtlich unterlassen wurde und Motiv des Begehrens war. Der Landtag könnte also das Verfahren blockieren.

Daher scheint in Abweichung vom normalen Initiativverfahren in diesen Fällen der Verfahrensweg unter Einschluss des Landtages nicht notwendig und die Regierung kann nach der formalen Prüfung das Begehren publizieren, sodass die Unterschriftensammlung gestartet oder die Gemeindeversammlungsbeschlüsse gefasst werden können. Die weiteren formalen Vorschriften zu den Unterschriftenbogen, zur Beglaubigung durch die Gemeinden, zur Prüfung durch die Regierung und die Frist zur Anordnung einer Volksabstimmung im Falle eines Begehrens zur Abwahl des Landtages richten sich dagegen nach den Bestimmungen für Initiativen.

### 3.7.5 Landtagseinberufung und Landtagsauflösung in der Anwendung

Erst einmal, im Jahr 1928, wurde ein Begehren zur Auflösung des Landtags gestellt, welches jedoch nicht zur Abstimmung gelangte. Ein Begehren zur Einberufung des Landtags wurde noch nie gestellt.

Tabelle 20: Begehren zur Landtagseinberufung und Landtagsauflösung, 1919 bis 2017

<b>Art des Begehrens</b>	<b>Anzahl</b>
Landtagsauflösung (ohne Volksabstimmung)	1
<b>Total Begehren zur Landtagsauflösung</b>	<b>1</b>

## 3.8 Misstrauen gegen den Fürsten

### 3.8.1 Begehrensberechtigung

Das Recht, einen begründeten Misstrauensantrag gegen den Landesfürsten einzubringen, steht ausschliesslich den wahlberechtigten Landesbürgern zu. Ein Gemeindebegehren ist nicht zulässig.

### 3.8.2 Verfahren

Seit der Verfassungsrevision von 2003 besteht die Möglichkeit, dass das Volk gegen den Landesfürsten einen begründeten Misstrauensantrag einbringen kann.<sup>334</sup> Eine allfällige Misstrauensbekundung des Volkes hat allerdings nur beschränkte Wirkung, da es lediglich dazu führt, dass gemäss Hausgesetz von den dafür zuständigen Mitgliedern des Fürstenhauses über das Begehren beraten und entschieden wird.

---

Art. 13ter LV (2003 und aktuell [2017])

Wenigstens 1500 Landesbürgern steht das Recht zu, gegen den Landesfürsten einen begründeten Misstrauensantrag einzubringen. Über diesen hat der Landtag in der nächsten Sitzung eine Empfehlung abzugeben und eine Volksabstimmung (Art. 66 Abs. 6) anzuordnen. Wird bei der Volksabstimmung der Misstrauensantrag angenommen, dann ist er dem Landesfürsten zur Behandlung nach dem Hausgesetz mitzuteilen. Die gemäss dem Hausgesetz getroffene Entscheidung wird dem Landtag durch den Landesfürsten innerhalb von sechs Monaten bekannt gegeben.

Das Entscheidungsverfahren innerhalb des Fürstenhauses sieht nach dem Hausgesetz (HG; LGBL. 1993.100) vor, dass entweder die stimmbe-

---

334 Zum Misstrauensantrag siehe auch Wille 2015, S. 438–441.

rechtigten (männlichen) Mitglieder des Fürstenhauses über den Misstrauensantrag des Volkes entscheiden oder dass er als abgelehnt zu betrachten ist, wenn nicht innerhalb von sechs Monaten ein Entscheid getroffen wird.

---

Art. 16 HG (LGBl. 1993.100) (Misstrauensantrag gegen den Fürsten)

---

1) Würde vom liechtensteinischen Volk gegen den Fürsten ein nach der Verfassung zulässiger Misstrauensantrag beschlossen und mitgeteilt, so ist er nach Art. 14 oder nach Art. 15 mit folgenden Massgaben beschleunigt zu erledigen:

a) Dem Familienrat kommt kein Entscheidungs-, sondern nur ein Antragsrecht zur Gesamtheit der stimmberechtigten Mitglieder des Fürstlichen Hauses zu. Dieses hat der Familienrat binnen zwei Monaten bei sonstigem Verlust des Antragsrechtes auszuüben;

b) Die Entscheidung der Gesamtheit stimmberechtigter Mitglieder des Fürstlichen Hauses hat zeitlich in einer Weise zu erfolgen, dass die gesamte Dauer des nach diesem Gesetz durchzuführenden Verfahrens einschliesslich der Verständigung nach Abs. 2 sechs Monate nicht übersteigt. Im Falle einer Überschreitung dieser Frist gilt der Misstrauensantrag ohne weiteres als abgelehnt.

2) Von der getroffenen Entscheidung oder sonstigen Erledigung samt der erforderlichen Begründung ist das nach der Verfassung berufene Organ des liechtensteinischen Volkes ungesäumt in Kenntnis zu setzen.

Gemäss der Definition von direkter Demokratie in Kapitel 1.1 kann dieses Instrument nicht der direkten Demokratie zugeordnet werden, da es zwar «von unten» ausgelöst wird, der Entscheid über das Misstrauen jedoch von einem anderen Organ getroffen wird, welches ausserdem nicht regelmässig durch demokratische Wahlen bestellt wird. Der Misstrauensantrag des Volkes hat daher eher den Charakter einer Petition<sup>335</sup>, wobei jedoch das Verfahren hinsichtlich der Unterschriftsberechtigung und der Unterschriftenzahl stärker formalisiert ist.

Das Verfahren betreffend Anmeldung des Begehrens, Unterschriftensammlung und Volksabstimmung richtet sich nach den Bestimmungen zu einer Volksinitiative (Sammelbegehren).

Das Verfahren zum Misstrauensantrag unterscheidet sich allerdings in einigen Punkten von anderen direktdemokratischen Instrumenten. Es ist nur als Sammelbegehren, nicht als Gemeindebegehren zugelassen. Eine Vorprüfung erscheint nicht notwendig, da alles, was geprüft wer-

---

335 Explizit als Petition wertet dies auch Rhinow (2000, S. 87, 89).

den muss – klare Formulierung des Begehrens, Berechtigung der Initianten –, in die Zuständigkeit der Regierung fällt, die nach der Anmeldung des Misstrauensbegehrens die amtliche Kundmachung vorzunehmen hat. Nach Prüfung der Unterschriftensammlung hat die Regierung dem Landtag Bericht zu erstatten, welcher aber über das Misstrauensbegehren im Unterschied zu Initiativen keine Entscheidung – Zustimmung oder Ablehnung – zu treffen hat, sondern im Hinblick auf die Volksabstimmung eine Abstimmungsempfehlung abgeben muss.

### 3.8.3 Misstrauensvotum in der Anwendung

Ein Begehren des Misstrauens gegen den Fürsten wurde bislang noch nicht gestellt.

## 3.9 Monarchieabschaffung

Die Stimmberechtigten können die Abschaffung der Monarchie in Liechtenstein beschliessen.<sup>336</sup>

Das Verfahren ist in Art. 113 LV (2003) geregelt. Ein vorgängiges Misstrauensverfahren ist nicht notwendig.

---

Art. 113 LV (aktuelle Version, unverändert seit 2003)

---

1) Wenigstens 1500 Landesbürgern steht das Recht zu, eine Initiative auf Abschaffung der Monarchie einzubringen. Im Falle der Annahme der Initiative durch das Volk hat der Landtag eine neue Verfassung auf republikanischer Grundlage auszuarbeiten und diese frühestens nach einem Jahr und spätestens nach zwei Jahren einer Volksabstimmung zu unterziehen. Dem Landesfürsten steht das Recht zu, für die gleiche Volksabstimmung eine neue Verfassung vorzulegen. Das im Folgenden geregelte Verfahren tritt insoweit an die Stelle des Verfassungsänderungsverfahrens nach Art. 112 Abs. 2.

2) Liegt nur ein Entwurf vor, dann genügt für die Annahme die absolute Mehrheit (Art. 66 Abs. 4). Liegen zwei Entwürfe vor, dann hat der wahlberechtigte Landesbürger die Möglichkeit, zwischen der bestehenden Verfassung und den beiden Entwürfen zu wählen. In diesem Fall hat der wahlberechtigte Landesbürger in der ersten Abstimmung zwei Stimmen. Diese teilt er jenen beiden Verfassungsvarianten zu, von denen er wünscht, dass sie in die zweite Abstimmung gelangen. Jene zwei Verfassungsvarianten, welche die meisten Erst- und Zweitstimmen auf sich vereinen, kommen in die zweite Abstimmung. In der zweiten Abstimmung, die 14 Tage nach der ersten Abstimmung durchzuführen ist, hat der wahlberechtigte Landesbürger eine Stimme. Jene Verfassung gilt als angenommen, welche die absolute Mehrheit erhält (Art. 66 Abs. 4).

---

336 Siehe auch Wille 2015, S. 441–443 mit weiteren Literaturhinweisen.

### 3.9.1 Initiative zur Abschaffung der Monarchie

#### 3.9.1.1 Begehrensberechtigung

Im Unterschied zu einer Initiative steht das Recht der Initiative zur Monarchieabschaffung nur den Stimmberechtigten (Sammelbegehren), nicht den Gemeinden (Gemeindebegehren) zu.

#### 3.9.1.2 Verfahren

Das Verfahren betreffend Anmeldung des Begehrens, Unterschriftensammlung und Volksabstimmung richtet sich nach den Bestimmungen zur Volksinitiative (Sammelbegehren).

Wie beim Misstrauensvotum erscheint eine Vorprüfung der Initiative nicht notwendig und ist in Art. 113 LV auch nicht explizit gefordert. Die Regierung hat bei der Anmeldung der Initiative zur Monarchieabschaffung die formelle und formale Prüfung vorzunehmen. Eine materielle Prüfung, die bei Initiativen im Vorprüfverfahren durch den Landtag erfolgt, entfällt.

Nach erfolgreicher Unterschriftensammlung hat die Regierung dem Landtag darüber zu berichten. Ob im weiteren Verlauf des Verfahrens die Bestimmungen zur Initiative (Sammelbegehren) zur Anwendung gelangen, geht aus Art. 113 LV nicht eindeutig hervor. Bei Sammelbegehren muss der Landtag der Initiative zustimmen oder sie ablehnen (Art. 82 VRG). Im Falle einer Zustimmung kann sogar auf eine Volksabstimmung verzichtet werden. Beim Misstrauensantrag gegen den Fürsten (Art. 13ter LV) hingegen muss der Landtag eine Empfehlung zur Volksabstimmung abgeben. Angesichts der Bedeutung des Verfahrens zur Monarchieabschaffung erscheint es geboten, dass über eine entsprechende Initiative auch tatsächlich eine Volksabstimmung durchgeführt und die Entscheidung prinzipiell dem Volk überlassen wird. Aus diesem Grund erscheint das Verfahren nach der Sammelinitiative, welches vom Landtag eine Entscheidung verlangt, die schlechtere Variante zu sein. Durch die thematische Nähe von Misstrauensvotum und Monarchieabschaffung ist es wohl naheliegender, das gleiche Verfahren anzuwenden. Das heisst, dass der Landtag den Bericht der Regierung über die erfolgreiche Unterschriftensammlung zur Kenntnis nimmt und eine Abstim-

mungsempfehlung zur Volksabstimmung über die Einleitung des Verfahrens zur Monarchieabschaffung abgibt.

Die Volksabstimmung zur Einleitung des Verfahrens zur Abschaffung der Monarchie richtet sich nach den üblichen Bestimmungen. Es kann keine zweite Initiative in der gleichen Angelegenheit geben, da diese ja nur identisch sein könnte. Aus diesem Grund entfällt auch ein Gegenvorschlag des Landtags, da dieser ja gleichbedeutend ist mit der Empfehlung, die Initiative abzulehnen. Bei der Volksabstimmung entscheidet die Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen, ob die Initiative zur Abschaffung der Monarchie, das heisst zur Einleitung des Verfahrens, angenommen wird.

### 3.9.2 Ausarbeitung einer republikanischen Verfassung

Wird die Initiative zur Abschaffung der Monarchie in der Volksabstimmung angenommen, muss der Landtag eine republikanische Verfassung ausarbeiten, über welche frühestens nach einem Jahr, spätestens nach zwei Jahren zwingend eine weitere Volksabstimmung durchgeführt wird.

### 3.9.3 Verfassungsvorlage des Landesfürsten

Der Landesfürst kann eine eigene Verfassungsvorlage ohne inhaltliche Einschränkung ausarbeiten, über welche gleichzeitig mit der republikanischen Vorlage in derselben Volksabstimmung entschieden wird.

### 3.9.4 Volksabstimmung über künftige Verfassung

Nicht explizit äussert sich die Verfassung zur Frage, ob auch dem Volk das Recht zusteht, im laufenden Verfahren zur Monarchieabschaffung eigene Vorschläge für eine neue Verfassung einzubringen. Dafür spricht, dass dem Volk das Initiativrecht grundsätzlich zusteht. Dagegen spricht – und dies ist wohl die überzeugendere Interpretation –, dass Art. 113 LV zur Monarchieabschaffung das gesamte Verfahren, welches als Sonderfall zu betrachten ist, regelt und eingrenzt und dabei das sonst übliche Verfahren ausser Kraft setzt. Dabei werden nur der Landtag (zwingend)

und der Landesfürst (optional) als Vorlageberechtigte erwähnt. Das Abstimmungsverfahren, welches in Art. 113 Abs. 2 LV *expressis verbis* geregelt wird, sieht ebenfalls keine weiteren Vorlagen neben derjenigen des Landtages, einer allfälligen des Fürsten sowie der bestehenden Verfassung vor.

Der Volksentscheid ist für alle Beteiligten bindend. Im Falle der Einführung einer republikanischen Verfassung bedarf es nicht mehr der Zustimmung (Sanktion) durch den Landesfürsten.

### 3.9.5 Monarchieabschaffung und direkte Demokratie

Das Verfahren zur Monarchieabschaffung genügt den definitiven Anforderungen der direkten Demokratie nur beschränkt. Zwar geht der Impuls vom Volk aus, im weiteren Verfahren werden dann jedoch der Landtag und der Fürst zu den massgeblichen Akteuren, während das Volk erst wieder in der Schlussabstimmung bzw. den Schlussabstimmungen zum Zuge kommt. Dass der Fürst am Ende des Verfahrens kein Sanktionsrecht besitzt, stärkt indes in der Frage der Monarchieabschaffung die Entscheidungsmacht des Volkes.

Es muss an dieser Stelle aber auch ein Fragezeichen hinter die Bedingung gesetzt werden, dass der Landtag zwingend eine Vorlage auf republikanischer Grundlage ausarbeiten muss, während diese Einschränkung (republikanische Verfassung) für die Vorlage des Landesfürsten nicht gilt. Es verträgt sich eigentlich nicht mit der Stellung des Landtages, dass ihm solche Vorschriften gemacht werden, welche nicht nur dessen Handlungsautonomie beschränken, sondern auch die Erfolgsaussichten einer Landtagsvorlage entscheidend schmälern können. Wer die Affinität der Bevölkerung mit der monarchisch geprägten Staatsform kennt, kann sich leicht ausrechnen, dass eine republikanische Landtagsvorlage reduzierte Aussichten auf Erfolg hat, während eine vom Landesfürsten vorgeschlagene Vorlage unter Beibehaltung allenfalls modifizierter monarchischer Komponenten vermutlich eine weit bessere Ausgangslage hätte.

Wille weist auch auf den Umstand hin, dass Art. 113 der Verfassung zur Monarchieabschaffung seit 2003 dem Fürsten in diesem Verfahren ein Recht einräumt, welches er bisher nicht hatte.<sup>337</sup> Er kann nämlich einen eigenen Verfassungsvorschlag zur Abstimmung bringen, während

er bis anhin nur ein Initiativrecht via Regierungsvorlagen besass. Dies ist allerdings in zweifacher Hinsicht zu relativieren. Erstens steht ihm dieses Recht nur im Kontext des Verfahrens zur Monarchieabschaffung zu. Zweitens hat der Fürst 2003 gezeigt, dass er seine Vorschläge auch auf dem Weg einer Volksinitiative einbringen kann, auch wenn ihm persönlich vielleicht eine Anmeldung verweigert werden müsste. Es reicht aber, wenn jemand stellvertretend für ihn eine Initiative anmeldet.<sup>338</sup>

Mit dem Verfahren zur Abschaffung der Monarchie ist gleichzeitig ein neues Abstimmungsverfahren eingeführt worden, falls zwei konkurrierende Verfassungsvorlagen als Alternativen zur bestehenden Verfassung zur Abstimmung gelangen. Es kommt dann nämlich nicht die Methode des doppelten Ja zum Zuge, welche gerade für solche Fälle geschaffen wurde. Stattdessen wird in einem Ausscheidungsverfahren ermittelt, welche beiden der drei Optionen (bestehende Verfassung, Vorschlag Landtag, Vorschlag Landesfürst) in einem zweiten Abstimmungs-gang aufeinandertreffen sollen (siehe auch Kapitel 4.5.4).

### 3.9.6 Monarchieabschaffung in der Anwendung

Ein Begehren zur Monarchieabschaffung wurde noch nie gestellt.

---

337 Wille 2015, S. 443.

338 Art. 85 Abs. 1 VRG regelt, dass «1500 Stimmberechtigte oder vier Gemeinden in Form übereinstimmender Gemeindeversammlungsbeschlüsse ein Begehren um Revision der Verfassung (Erlass, Abänderung oder Aufhebung) im ganzen oder einem Teile nach (Total- oder Partialrevision) stellen [können].» Im Gegensatz zum Monarchieabschaffungsverfahren behält der Fürst in diesem Fall das Vetorecht. Wenn eine Totalrevision der Verfassung von ihm selbst im Wege einer Volksinitiative indirekt initiiert wird, wäre die Sanktion wohl keine Hürde mehr.

## 3.10 Richternomination und Richterbestellung

### 3.10.1 Begehrensberechtigung

Bei einer allfälligen Volkswahl von Richtern sind nur die wahlberechtigten Landesbürger befugt, auf direktdemokratischem Weg einen eigenen Vorschlag einzubringen. Ein Gemeindebegehren ist in dieser Sache nicht zulässig.

### 3.10.2 Verfahren

Das Verfahren der Richterbestellung wurde in der Revision der Verfassung im Jahr 2003 ebenfalls neu geordnet (Art. 96 LV neu).<sup>339</sup> Vor der Revision war der Landtag zuständig gewesen, einen Vorschlag für neue Richter zu machen, während dem Landesfürsten das Ernennungsrecht zustand. Seit der Revision von 2003 werden in einem gemischtem Gremium Kandidaten evaluiert und dem Landtag vorgeschlagen, während der Landtag das Ernennungsrecht hat. Der Landesfürst hat den Vorsitz, den Stichentscheid sowie das Vetorecht in diesem Gremium und kann ferner ebenso viele Mitglieder in das Gremium berufen wie der Landtag. Verweigert der Landtag die Ernennung, muss er einen Gegenvorschlag machen und das Volk entscheiden lassen. Sind noch weitere Kandidaten im Spiel, die vom Volk mittels Unterschriftensammlung zusätzlich nominiert werden können, gelangt das neue Abstimmungsverfahren wie bei der Monarchieabschaffung zur Anwendung, sodass es in einem solchen Fall zu zwei Wahlgängen kommt.

---

339 Siehe auch Ausführungen bei Wille 2015, S. 436–438.

Art. 96 LV (LGBL. 2003.186)

---

1) Für die Auswahl von Richtern bedienen sich Landesfürst und Landtag eines gemeinsamen Gremiums. In diesem Gremium hat der Landesfürst den Vorsitz und den Stichtscheid. Er kann ebenso viele Mitglieder in dieses Gremium berufen wie der Landtag Vertreter entsendet. Der Landtag entsendet je einen Abgeordneten von jeder im Landtag vertretenen Wählergruppe. Die Regierung entsendet das für die Justiz zuständige Regierungsmitglied. Die Beratungen des Gremiums sind vertraulich. Kandidaten können nur mit Zustimmung des Landesfürsten vom Gremium dem Landtag empfohlen werden. Wählt der Landtag den empfohlenen Kandidaten, dann wird dieser vom Landesfürsten zum Richter ernannt.

2) Lehnt der Landtag den vom Gremium empfohlenen Kandidaten ab, und lässt sich innerhalb von vier Wochen keine Einigung über einen neuen Kandidaten erzielen, dann hat der Landtag einen Gegenkandidaten vorzuschlagen und eine Volksabstimmung anzuberaumen. Im Falle einer Volksabstimmung sind auch die wahlberechtigten Landesbürger berechtigt, unter den Bedingungen einer Initiative (Art. 64) Kandidaten zu nominieren. Wird über mehr als zwei Kandidaten abgestimmt, dann erfolgt die Abstimmung in zwei Wahlgängen gemäss Art. 113 Abs. 2. Jener Kandidat, der die absolute Mehrheit der Stimmen erhält, wird vom Landesfürsten zum Richter ernannt. [...]

Das Volk trifft im geschilderten Falle eines Dissenses zwischen den Staatsorganen bei der Richterbestellung die endgültige Entscheidung. Eine Ablehnung durch den Fürsten mittels Sanktionsverweigerung ist in diesem Fall nicht möglich. Der Verweis in Art. 96 Abs. 2 LV auf Art. 64 LV hinsichtlich der Sammlung von Unterschriften für einen Richtervorschlag aus dem Volk ist allerdings missverständlich, da in Art. 64 einmal von 1000 (Gesetzesvorlagen), einmal von 1500 Unterschriften (Verfassungsvorlagen) die Rede ist. Was trifft nun bei der Richternominierung zu? Das im Nachgang zur Verfassungsabstimmung 2003 beschlossene Richterbestellungsgesetz (LGBL. 2004.030) präzisiert diesbezüglich in Art. 16, dass bei einer allfälligen Nomination durch das Volk gemäss Art. 86a VRG, einem mit LGBL. 2004.035 neu eingefügten Artikel, vorgegangen wird. Dort heisst es, dass ein Richtervorschlag mit 1000 Unterschriften oder drei Gemeindeversammlungsbeschlüssen gemacht werden kann.<sup>340</sup> Da Art. 96 Abs. 2 LV nur den wahlberechtigten Landesbürgern das Nominationsrecht zuspricht, entfällt das Gemeindebegehren.

---

340 In den Lesungen des Landtags vom 19. September 2003 (1. Lesung) und 26. November 2003 (2. Lesung und Schlussabstimmung mit 17 befürwortenden Stimmen) war das erforderliche Unterschriftenquorum kein Diskussionspunkt.

Der Einbezug des Volkes bei der Richterbestellung genügt den definitiven Kriterien der direkten Demokratie nicht vollständig, da es sich nicht um ein jederzeit anwendbares Volksrecht handelt.<sup>341</sup> Das Volk tritt erst als Schiedsrichter auf, wenn das Verfahren aufgrund eines Behördendissenses nicht abgeschlossen werden kann, und ist insofern behördenabhängig. Ausserdem ist es als Personalplebiszit zu interpretieren und steht dem Wahlrecht näher als dem Abstimmungsrecht.<sup>342</sup>

Im Vorfeld der Volksabstimmung über die Verfassungsrevision 2003 wurde von einigen Gutachtern sehr kritisch über das neue Verfahren geurteilt: zu kompliziert, zu viel Machtfülle aufseiten des Fürsten, Gefahr der Politisierung der Justiz.<sup>343</sup> Winkler hingegen sah im neuen Verfahren einen Machtzuwachs des Volkes zulasten des Fürsten und des Landtages.<sup>344</sup>

### 3.10.3 Richterwahl durch das Volk in der Anwendung

Bis dato ist es noch zu keiner Volksabstimmung nach dem neuen Richterbestellverfahren gekommen. Allerdings kam es im Herbst 2015 das erste Mal vor, dass der Landtag einem Vorschlag des Gremiums nicht zustimmte und daher das Gremium einen neuen Vorschlag für eine Richterernennung machte.<sup>345</sup>

---

341 Marcinkowski und Marxer 2010, S. 92–95.

342 Funk (2001, S. 22) spricht von einem «Personalreferendum», Breitenmoser (2000, S. 143f.) von einem Plebiszitcharakter des Verfahrens.

343 Gutachten von Rhinow 2000; Funk 2001; Batliner et al. 2002.

344 Winkler 2003, S. 226ff.

345 Das Richterauswahlgremium schlug dem Landtag Wilhelm Ungerank, Richter am Fürstlichen Obergericht, als Landrichter vor. Klar war, dass der neu gewählte Landrichter gleichzeitig Landgerichtspräsident werden sollte. In der Landtagssitzung vom 2. September 2015 wurde der Richtervorschlag jedoch abgelehnt, da er nur 6 Stimmen erhielt. Das Richterauswahlgremium hatte vier Wochen Zeit, um einen neuen Vorschlag zu unterbreiten. Am 30. September stimmte der Landtag dem neuen Vorschlag zu, Willi Büchel, ebenfalls Richter am Obergericht, als Landrichter zu wählen. Auf Willi Büchel entfielen 15 Stimmen bei 23 Anwesenden. Über die Gründe für die Ablehnung von Ungerank wurde spekuliert. Da die Wahl bzw. Nichtwahl im geschlossenen Landtag erfolgte, blieben die Gründe jedoch verborgen. Quelle: Landtagsprotokolle vom 2. und 30. September 2015; Berichte in den Landeszeitungen im Nachgang und Vorfeld der Landtagssitzungen einschliesslich Online-Berichte; Interview mit Wilhelm Ungerank bei Radio Liechtenstein (3. September 2015, Audiofile unter [www.radio.li](http://www.radio.li)).

## 3.11 Sezessionsrecht der Gemeinden

Ebenfalls mit der Verfassungsabstimmung des Jahres 2003 wurde das Recht der Gemeinden auf Austritt aus dem Staatsverband eingeführt. Dabei ist allerdings nicht restlos geklärt, ob es sich hierbei um ein Recht handelt, welches von den Gemeinden uneingeschränkt wahrgenommen werden kann. In der Abstimmungskommunikation im Vorfeld der Volksabstimmung wurde der Sachverhalt unter dem Schlagwort des Selbstbestimmungsrechtes der Gemeinden abgehandelt.<sup>346</sup> Vor der Revision 2003 sah Art. 4 LV vor, dass Grenzänderungen des Staatsgebietes oder einzelner Gemeinden, die Schaffung neuer und die Zusammenlegung bestehender Gemeinden nur durch ein Gesetz erfolgen können. Seit der Revision von 2003 ist im Falle von Grenzänderungen zwischen Gemeinden, der Schaffung neuer und der Zusammenlegung bestehender Gemeinden ein Mehrheitsbeschluss der dort ansässigen wahlberechtigten Landesangehörigen erforderlich (Art. 4 Abs. 1 LV neu). Das heisst, dass dies allein in den Autonomiebereich der Gemeinden fällt, da in diesen Fällen kein Gesetz erforderlich ist – im Gegensatz zur Änderung der Grenzen des Staatsgebietes.

Da aber ein Austritt einer Gemeinde aus dem Staatsverband eine Abänderung der Grenzen des Staatsgebietes nach sich zieht und dies nur durch ein Gesetz erfolgen kann, muss gemäss Verfassung zwingend der Landtag (oder die Volksmehrheit, nicht nur einer Gemeinde) einen entsprechenden Beschluss fassen sowie auch die Sanktion durch den Landesfürsten erfolgen. Diesem Art. 4 Abs. 1 LV (neu) steht aber Abs. 2 entgegen, welcher den einzelnen Gemeinden das Recht auf Austritt aus dem Staatsverband zuspricht.

---

346 Argumentation des Fürstenhauses im Verfassungsvorschlag vom 2. Februar 2000 (sogenanntes rotes Büchlein) und vom 1. März 2001 (sogenanntes grünes Büchlein); Fürstenhaus 2000, 2001.

### 3.11.1 Mehrstufiges Verfahren bei Gemeindesezession

Für die Einleitung des Verfahrens ist zunächst nur ein Mehrheitsbeschluss der in der betreffenden Gemeinde ansässigen wahlberechtigten Landesangehörigen notwendig. Wird für den Gemeindeaustritt eine staatsvertragliche Regelung benötigt, muss eine zweite Abstimmung in der betreffenden Gemeinde durchgeführt werden. Dies liegt somit im Sinne des Selbstbestimmungsrechts der Gemeinden. Andererseits muss gemäss dem gleichen Art. 4 Abs. 2 LV (neu) die Regelung des Austritts «durch Gesetz oder von Fall zu Fall durch einen Staatsvertrag» geregelt sein. Gemeinden können aber weder Gesetze verabschieden noch Staatsverträge. Es braucht also auch in diesem Fall die Mitwirkung der mit der Gesetzgebung betrauten Staatsorgane. Da nirgends erwähnt wird, dass sich diese Staatsorgane in einem Automatismus an die Vorgaben der Gemeinde zu halten haben, muss ein ultimatives Selbstbestimmungsrecht angezweifelt werden. Aus dieser Perspektive reduziert es sich also eher auf eine Willensbekundung bzw. faktisch einen Antrag an die Staatsorgane – einschliesslich des Volkes (landesweit) aufgrund der Möglichkeit des Gesetzesreferendums und des Staatsvertragsreferendums –, den Austritt der Gemeinde aus dem Staatsverband zu organisieren und ihm zuzustimmen.

Da Art. 4 Abs. 2 LV (neu) allerdings von einem «Recht» der Gemeinden spricht, aus dem Staatsverband auszutreten, kann dies auch nicht gänzlich ignoriert werden. Man kann das vorsichtig so interpretieren, dass keine austrittswillige Gemeinde gezwungen werden kann, im Staatsverband zu bleiben. Der Hinweis auf gleichzeitig notwendige Regelungen in Gesetz und Staatsvertrag zeigt jedoch, dass es nicht eine Sezession sein kann, bei welcher die Bedingungen einzig von einer austrittswilligen Gemeinde diktiert werden. Es würden im konkreten Fall daher wohl Verhandlungen zwischen einer austrittswilligen Gemeinde und dem Staat bzw. dem Gesetzgeber, allenfalls auch noch anderen Staaten, notwendig.

---

Art. 4 LV 1921 (abgeändert durch LGBL. 2003.186)

1) Die Änderung der Grenzen des Staatsgebietes kann nur durch ein Gesetz erfolgen. Grenzänderungen zwischen Gemeinden, die Schaffung neuer und die Zusammenlegung bestehender Gemeinden bedürfen überdies eines Mehrheitsbeschlusses der dort ansässigen wahlberechtigten Landesangehörigen.

2) Den einzelnen Gemeinden steht das Recht zu, aus dem Staatsverband auszutreten. Über die Einleitung des Austrittsverfahrens entscheidet die Mehrheit der dort ansässigen wahlberechtigten Landesangehörigen. Die Regelung des Austrittes erfolgt durch Gesetz oder von Fall zu Fall durch einen Staatsvertrag. Im Falle einer staatsvertraglichen Regelung ist nach Abschluss der Vertragsverhandlungen in der Gemeinde eine zweite Abstimmung abzuhalten.

### 3.11.2 Direktdemokratischer Gehalt der Gemeindesezession

Wenn wir hier wieder nach der Einschätzung dieses Instruments aus dem Blickwinkel der direkten Demokratie fragen, ist zunächst festzuhalten, dass es sich für die Mitglieder einer austrittswilligen Gemeinde je nach Interpretation der betreffenden Verfassungsbestimmung um ein zusätzliches Volksrecht handelt. Dies bedingt aber, dass der Sezessionsentscheid wirksam auf Gemeindeebene getroffen werden kann. Ist dies nicht der Fall, werden also der Gesetzgeber, die Gesamtheit der Stimmberechtigten des Landes sowie der mit Sanktionsrecht ausgestattete Landesfürst in das Verfahren einbezogen, schrumpft das Sezessionsrecht zu einem Antragsrecht. Es ist somit entscheidend, ob man von einem unbedingten Recht einer Gemeinde ausgeht oder ob man anderen Organen ebenfalls Entscheidungsrechte einräumt.

Wenn man vom unbedingten Recht der Gemeinde ausgeht, dass eine Gemeindeversammlung verbindlich eine Gemeindesezession beschliessen kann, wird im gleichen Zuge das Recht des Restes der Stimmberechtigten Liechtensteins bzw. des Landtages und des Landesfürsten beschnitten, da ihnen die verfassungsmässig garantierte Kompetenz entzogen wird, über die Grenzen des Staates zu entscheiden. Aus Sicht der direkten Demokratie wäre dies per Saldo eine Schwächung der Volksrechte insgesamt zugunsten von Interessen eines Teiles des Volkes, nämlich der Stimmberechtigten der betreffenden Gemeinde.

### 3.11.3 Gemeindesezession in der Anwendung

Ein Begehren zum Austritt einer Gemeinde aus dem Staatsverband wurde bisher noch nicht gestellt.

## 3.12

### Exkurs: Petition

Die Petition ist ein altes politisches Instrument, das wie die in dieser Publikation angeführten direktdemokratischen Volksrechte zwar formalisiert ist und wie eine Initiative einen Anstoss für eine Veränderung geben oder auch einen Protest ausdrücken will.<sup>347</sup> Da es aber unverbindlich bleibt und auch nicht in eine Volksabstimmung mündet, steht es näher bei den allgemeinen, informellen Mitteln politischer Artikulation als bei den direktdemokratischen Volksrechten. Markus Wille charakterisiert das Petitionsrecht mit Hinweis auf entsprechende Literatur als Freiheitsrecht, als klassisches Abwehrrecht der rechtsstaatlichen Garantien, jedenfalls nicht als ein politisches Recht.<sup>348</sup> Petitionen werden daher in dieser Arbeit auch nicht ausführlich behandelt. Da sie aber immerhin meist mit einer Unterschriftensammlung einhergehen und den Weg bis in den Landtag finden, sollen sie in diesem Kapitel dennoch kurz erörtert werden.

Eine Petition ist ein schriftliches Ersuchen oder eine Bittschrift an das Staatsoberhaupt, das Parlament oder eine Behörde. In Liechtenstein gab es solche Bittschriften von Gemeinden oder Bürgern an die Obrigkeit bereits in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts.<sup>349</sup> Mit der Konstitutionellen Verfassung von 1862 wurde das Petitionsrecht zugunsten von Einzelpersonen, Gemeinden und «Corporationen» verankert (§ 20). Die Petition umfasste das Recht, Wünsche und Bitten durch ein Landtagsmitglied dem Landtag vorzutragen. Wenn sich die Petition auf Mängel und Missbräuche in der Landesverwaltung oder in der Rechtspflege

---

347 Zu den Petitionen ausführlich Wille M. 2012; Allgäuer 1989, S. 123–129. Ferner Beck 2013, S. 301–303. Auch Wille (2015) erwähnt Petitionen an mehreren Stellen, speziell S. 482f. Siehe auch Wilfried Marxer, «Petition(srecht)», in: HLFL, S. 698f.

348 M. Wille 2012, S. 236f.

349 Siehe auch Wilfried Marxer, «Petition(-srecht)», in: HLFL, S. 698f.

bezog, konnte sie der Landtag an den Landesfürsten weiterleiten. Der historische Hintergrund dazu war die vom Landesfürsten eingesetzte Regierung aus österreichischen Beamten, gegen deren missliebige Tätigkeit sich die Bevölkerung mit einer Petition allenfalls wehren konnte. In der Verfassung von 1921 blieb dieses Petitionsrecht von 1862 nahezu unverändert.

Art. 42 LV (aktuelle Fassung)

---

Das Petitionsrecht an den Landtag und den Landesausschuss ist gewährleistet und es steht nicht nur einzelnen in ihren Rechten oder Interessen Betroffenen, sondern auch Gemeinden und Korporationen zu, ihre Wünsche und Bitten durch ein Mitglied des Landtages daselbst vorbringen zu lassen.

Rechtlich genauer bestimmt wird die Petition in den Geschäftsordnungen des Landtages (GOLT). Die Geschäftsordnungen von 1863, 1969, 1989, 1996 und 2012 zeigen eine Entwicklung auf, wonach zunehmend die Regierung anstelle des Fürsten Adressat von Petitionen wurde. In der Geschäftsordnung von 1863 wird die Petition allerdings nicht explizit erwähnt. Das gemäss Verfassung von 1862 gewährleistete Petitionsrecht konnte aber dazu führen, dass der Landtag ein Petitionsanliegen bestätigte. § 35 der Geschäftsordnung von 1863 regelte das weitere Verfahren wie folgt: «Sind in den Landtagsbeschlüssen Anträge, Erklärungen oder Gesuche an den Landesfürsten oder an die Regierung enthalten, so werden sie sogleich nach genehmigter Fassung entweder mit einem Begleitschreiben an die Regierung oder durch Bericht oder durch eine eigene Deputation an den Landesfürsten selbst überreicht.»

§ 37 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Landtags von 1969 (LGBL. 1969.028) regelte hingegen, dass der Landtag Bittschriften mit Rücksicht auf ihren Inhalt an Kommissionen, die zur Behandlung solcher oder verwandter Gegenstände eingesetzt sind, oder zur geeigneten Verfügung an die Regierung verweisen kann. Identisch war der Wortlaut auch in der Geschäftsordnung von 1989 (§ 39 Abs. 2 GOLT, LGBL. 1989.066).

In der Geschäftsordnung von 1996 (Art. 42 Abs. 2 GOLT, LGBL. 1997.061) und der aktuellen Geschäftsordnung von 2012 des Landtags (Art. 50 Abs. 3 GOLT, LGBL. 2013.009) lautete bzw. lautet die Formulierung: «Der Landtag kann Petitionen an Kommissionen oder zur geeigneten Verfügung an die Regierung überweisen oder andere geeignete Massnahmen beschliessen.» Während also nach der Geschäftsord-

nung von 1863 der Landesfürst oder dessen Regierung Adressaten von Petitionen waren, wurde das Handlungsrepertoire des Landtags in den Geschäftsordnungen neueren Datums massgeblich erweitert.

Die aktuelle gesetzliche Regelung in der Geschäftsordnung des Landtages vom 19. Dezember 2012 lautet wie folgt:

Art. 50 GOLT (LGBl. 2013.009) (Petitionen)

---

- 1) Das Petitionsrecht an den Landtag ist gemäss Art. 42 der Verfassung gewährleistet. Die Petition ist schriftlich an den Landtag zu richten.
- 2) Petitionen werden vom Präsidenten auf die Tagesordnung der nächsten Landtags-sitzung gesetzt. Eine weitere Behandlung findet nur statt, wenn sie von einem Mit-glied des Landtages vorgebracht werden.
- 3) Der Landtag kann Petitionen an Kommissionen oder zur geeigneten Verfügung an die Regierung überweisen oder andere geeignete Massnahmen beschliessen.
- 4) Der Erstunterzeichner wird über die Art der Behandlung im Landtag informiert.

Der sachliche Grund einer Petition ist unbeschränkt.<sup>350</sup> Alles kann zum Inhalt einer Petition gemacht werden. Ebenso ist der Kreis der Unter-zeichnungsberechtigten unbeschränkt. Petitionen können von Stimmbe-rechtigten ebenso wie von Nichtstimmberechtigten – Ausländerinnen und Ausländern, Minderjährigen, ausserhalb Liechtensteins Wohnhaften – unterzeichnet werden.<sup>351</sup>

M. Wille bezog sich in seinem Beitrag über das Petitionsrecht auf die damals gültige Geschäftsordnung des Landtages vom 11. Dezember 1996, die zu den Petitionen wie folgt ausführte:

Art. 42 GOLT (LGBl. 1997.061) (Petitionen)

---

- 1) Petitionen werden vom Präsidenten auf die Tagesordnung der nächsten Landtags-sitzung gesetzt. Eine weitere Behandlung findet nur statt, wenn sie von einem Mit-glied des Landtages vorgebracht werden.
- 2) Der Landtag kann Petitionen an Kommissionen oder zur geeigneten Verfügung an die Regierung überweisen oder andere geeignete Massnahmen beschliessen.
- 3) Der Erstunterzeichner wird über die Art der Behandlung im Landtag informiert.

Nach M. Wille kann sich ein Begehren nicht direkt an den Landtag oder den Landesausschuss wenden, sondern muss von mindestens einem

---

350 M. Wille 2012, S. 238; Allgäuer 1989, S. 124.

351 M. Wille 2012, S. 238f.

Abgeordneten vorgebracht werden. Erst dann finde eine weitere Behandlung statt. Dies kollidiere mit dem Anspruch, welcher in Art. 42 der Verfassung zum Petitionsrecht formuliert ist. «Mindestens eine Kenntnissnahme durch diese Gremien muss nach der hier vertretenen Auffassung somit erfolgen, sodass sich die Rolle des einzelnen Abgeordneten wohl eher auf eine Überbringerfunktion beschränkt.»<sup>352</sup>

Gegen diese Interpretation von M. Wille kann eingewendet werden, dass Art. 42 Abs. 1 GOLT 1997 lautete, dass Petitionen vom Präsidenten auf die Tagesordnung gesetzt werden. Sie müssen also mindestens registriert werden und es ist davon auszugehen, dass eine Petition formal an den Landtag gerichtet wird, also dem Landtagspräsidenten oder dem Landtagssekretariat zugestellt werden muss. Erst wenn es um die weitere Behandlung im Landtag geht, ist entscheidend, ob ein Abgeordneter das Wort ergreift oder nicht.

Unabhängig davon welcher Interpretation der vormaligen Geschäftsordnung man zuneigt: Mit der neuen Geschäftsordnung des Landtages ist der Artikel zu den Petitionen modifiziert worden. Die Absätze 1 bis 3 von Art. 42 der Geschäftsordnung von 1997 (LGBl. 1997.061) wurden wortwörtlich in die Absätze 2 bis 4 der neuen Geschäftsordnung vom 19. Dezember 2012 übernommen. Abs. 1 ist jedoch neu hinzugekommen.

---

Art. 50 GOLT (LGBl. 2013.009) (Petitionen)

- 1) Das Petitionsrecht an den Landtag ist gemäss Art. 42 der Verfassung gewährleistet. Die Petition ist schriftlich an den Landtag zu richten.
- 2) Petitionen werden vom Präsidenten auf die Tagesordnung der nächsten Landtags-sitzung gesetzt. Eine weitere Behandlung findet nur statt, wenn sie von einem Mitglied des Landtages vorgebracht werden.
- 3) Der Landtag kann Petitionen an Kommissionen oder zur geeigneten Verfügung an die Regierung überweisen oder andere geeignete Massnahmen beschliessen.
- 4) Der Erstunterzeichner wird über die Art der Behandlung im Landtag informiert.

Aus unverständlichen Gründen wurde die Diskussion bei Erlass der neuen GOLT im Dezember 2012 im nichtöffentlichen Landtag geführt, sodass sie weder auf der Traktandenliste noch in den öffentlich zugänglichen Landtagsprotokollen aufscheint. Die Debatte über die Revision

---

352 M. Wille 2012, S. 240.

der Geschäftsordnung, die im Dezember 1996 im Landtag traktandiert war, lässt sich hingegen in den Landtagsprotokollen nachlesen. Auch ist der Bericht der Landtagskommission zur Reform der Geschäftsordnung für den Landtag, die am 16. September 2009 eingesetzt wurde, nicht verfügbar.<sup>353</sup>

Seit Inkrafttreten der neuen Geschäftsordnung kann es keinen Zweifel mehr geben, dass Petitionen schriftlich an den Landtag zu richten sind. Die vormaligen Bestimmungen wurden wohl modifiziert, um betreffende Missverständnisse auszuräumen. Petitionen werden demzufolge routinemässig auf die nächste Tagesordnung des Landtages gesetzt. Eine weitere Behandlung findet allerdings wie gehabt nur statt, wenn sich hierfür jemand im Landtag zu Wort meldet.

### 3.12.1 Petitionen in der Anwendung

Seit der Einführung der direktdemokratischen Rechte 1921 haben sich die Initiative und das Referendum als schlagkräftigere Instrumente erwiesen als die Petition. Dennoch bleibt die Petition ein häufig genutztes Instrument. Es hat den Vorteil, dass es kaum Formvorschriften gibt, keine Anmelde- und Prüfverfahren, kein Unterschriftenquorum, auch keine Beschränkung der Unterschriftsberechtigung auf Stimmberechtigte. Petitionen sind daher einfach zu realisieren. Das Ziel, eine öffentliche Debatte anzuregen und politischen Druck zu erzeugen, können sie mitunter sehr wohl erreichen. Die Petition ist auch materiell nicht einge-

---

353 Nach Beschluss des Landtagsbüros vom 29. Juni 2009, eine Landtagskommission zur Revision der Geschäftsordnung des Landtags einzusetzen, stimmte der Landtag in der Sitzung vom 16. September diesem Begehren zu. In die Kommission wurden einhellig (unter Stimmenthaltung der Betroffenen) Landtagspräsident Arthur Brunhart und Jürgen Beck (VU), Renate Wohlwend und Rainer Gopp (FBP) und Pepo Frick (FL) gewählt. Wer den Vorsitz in der Kommission haben sollte, wurde nicht thematisiert. Die Arbeiten sollten noch innerhalb der Legislatur abgeschlossen werden. Der Abgeordnete Gebhard Negele forderte dazu auf, möglichst rasch zu einem Ergebnis zu kommen. Der Landtagspräsident beendete den Traktandenpunkt mit der Bemerkung: «Es ist also vorbesprochen, dass der Landtag regelmässig – je nach Fortschritt der Arbeit in der Kommission – in der nichtöffentlichen Sitzung – das ist ja keine öffentliche Sache – jeweils informiert wird, wenn Arbeitsresultate vorliegen. Ich könnte mir vorstellen, dass die ersten Ergebnisse doch bis Ende dieses Jahres vorliegen könnten.»

schränkt; in eine Petition können Anliegen verpackt werden, die als Initiative nicht zulässig wären.

Die möglicherweise nicht ganz vollständige Liste von Petitionen gibt einen Eindruck vom Einsatz der Petition in Liechtenstein, von den Themenstellungen, den Unterschriftenzahlen und den Akteuren. In einigen Fällen lassen sich die Urheber der Petition nicht identifizieren, ebenso ist die Zahl der Unterschriften bei den Petitionen nicht immer feststellbar. Die Suche erfolgte über Stichwortabfragen im Landesarchiv, in den beiden Landeszeitungen sowie den Landtagsprotokollen, soweit elektronisch erfasst und verfügbar. Es ist nicht zwangsläufig so, dass Petitionen im Landtag vorgebracht werden. In der Liste im Anhang zu dieser Studie werden auch Petitionen angeführt, die nicht den formell von Verfassung und Gesetz vorgezeichneten Weg gegangen sind, somit also auch solche, die nicht im Landtag eingereicht wurden.<sup>354</sup>

Die in der Liste im Anhang ausgewiesenen Petitionen zeigen, dass dieses Instrument erst seit den 1980er-Jahren regelmässig eingesetzt wird. Während von den 1920er- bis 1970er-Jahren in den jeweiligen Dekaden maximal zwei Petitionen eingereicht wurden, stieg diese Zahl in den 1980er-Jahren auf acht, in den folgenden beiden Jahrzehnten auf 24 bzw. 20. Im laufenden Jahrzehnt sind in fünf Jahren bereits 16 Petitionen lanciert worden, was einem Mittelwert von mehr als drei Petitionen pro Jahr entspricht.

Tabelle 21: Häufigkeit von Petitionen seit den 1920er-Jahren

	1920 -1929	1930 -1939	1940 -1949	1950 -1959	1960 -1969	1970 -1979	1980 -1989	1990 -1999	2000 -2009	2010 -2017	Total
Petitionen	0	2	0	1	3	1	9	24	20	19	77
Petitionen pro Jahr	0.0	0.2	0.0	0.1	0.3	0.1	0.9	2.4	2.0	2.4	0.8

Quelle: Eigene Erhebungen.

354 Beck (2013, S. 302) erwähnt für die Zeit von 2000 bis 2009 elf Petitionen. Er bezieht sich dabei explizit auf im Landtag behandelte Petitionen. Im Vergleich dazu sind in Tabelle 21 für den gleichen Zeitraum 20 Petitionen ausgewiesen, die offenbar nicht alle den Weg in den Landtag fanden.



4

VERFAHREN UND REGELUNGEN  
BEI VOLKSABSTIMMUNGEN



Auf unterschiedliche Verfahren und Regelungen bei Volksabstimmungen wurde bereits in den vorangehenden Beschreibungen der Instrumente der direkten Demokratie in Ansätzen eingegangen. An dieser Stelle sollen besondere Aspekte der direktdemokratischen Verfahren gesondert beleuchtet werden, von denen uns hier die folgenden interessieren:

- obligatorische und nicht obligatorische Verfahren;
- formelle Kriterien der Zulässigkeit von Begehren;
- Vorschriften bei der Unterschriftensammlung;
- Regelungen bei Gemeindebegehren;
- verschiedene Abstimmungsmodi;
- Teilnahme- und Stimmenquoten;
- Mehrheitsbestimmungen;
- Fragen der Stimmabgabe;
- ungültige, leere und gültige Stimmen;
- Ermittlung des Abstimmungsergebnisses;
- Sanktionierung von Beschlüssen;
- Beschwerdemöglichkeiten und -verfahren.

## 4.1 Obligatorische und nicht obligatorische Abstimmungen

In der Schweiz gilt das obligatorische Referendum für alle Fälle von Verfassungsänderungen, also für Partial- oder Totalrevisionen. Die liechtensteinische Rechtsordnung kennt nur eher exotisch anmutende Anwendungsfälle von obligatorischen Volksabstimmungen. Sie sind bisher in keinem einzigen Fall angewendet worden.

### 4.1.1 Obligatorische Abstimmungen

#### 4.1.1.1 Definition und Entwicklung in Liechtenstein

Unter obligatorischer Volksabstimmung wird verstanden, wenn die Verfassung oder das Gesetz vorsieht, dass ein Sachverhalt nicht ohne Volksabstimmung entschieden werden kann.

In der Verfassung von 1921 und im VRG von 1922 waren keine obligatorischen Volksabstimmungen vorgesehen. Erst mit dem Steuergesetz von 1923 wurde ein Obligatorium eingeführt, welches allerdings nie zum Einsatz kam und 2010 im neuen Steuergesetz entfiel.

2003 wurden zwei weitere Obligatorien eingeführt, einerseits bei einer allfälligen Richterwahl durch das Volk, andererseits am Ende des Verfahrens zur Monarchieabschaffung. Beide sind bis dato nicht zur Anwendung gelangt.

#### 4.1.1.2 Obligatorische Volksabstimmung bei markanter Steuersatzerhöhung (1923–2010)

In Kapitel 2.2.1 wurde auf die obligatorische Volksabstimmung bei Erhöhung des Steuersatzes auf mehr als das Anderthalbfache des bisher-

gen Steuersatzes eingegangen (Art. 40 Abs. 2 STeG, LGBL. 1923.002). Dieses Obligatorium besteht nicht mehr, da es ins neue Steuergesetz, welches am 1. Januar 2011 in Kraft trat, nicht mehr aufgenommen wurde (LGBL. 2010.340).

#### 4.1.1.3 Obligatorische Volksabstimmung bei Volkswahl von Richtern

Eine obligatorische Volksabstimmung zur Wahl eines neuen Richters erfolgt dann, wenn sich das Vorschlagsgremium und der Landtag nicht über einen Richter Kandidaten einigen können. In Falle einer Volksabstimmung bei der Richterwahl ist keine Sanktionierung durch den Landesfürsten vorgesehen und erforderlich. Das Verfahren wurde mit der Verfassungsrevision von 2003 eingeführt (ausführlich in Kapitel 3.10).

#### 4.1.1.4 Obligatorische Volksabstimmung zur Abschaffung der Monarchie

Am Ende des Verfahrens zur Abschaffung der Monarchie erfolgt eine obligatorische Volksabstimmung, nachdem der Landtag eine republikanische Verfassung ausgearbeitet hat. Allenfalls gelangt auch ein Gegenvorschlag des Landesfürsten gleichzeitig zur Abstimmung. In diesem Falle findet die Abstimmung in zwei obligatorischen Abstimmungsgängen statt, wobei keine Sanktionierung durch den Landesfürsten vorgesehen und erforderlich ist. Das Verfahren wurde mit der Verfassungsrevision von 2003 eingeführt (ausführlich in Kapitel 3.9).

### 4.1.2 Nicht obligatorische Abstimmungen

Der Normalfall von Volksabstimmungen ist in Liechtenstein die nicht obligatorische Volksabstimmung. Alle bisherigen Volksabstimmungen waren nicht obligatorische Abstimmungen aufgrund von Volksinitiativen, fakultativen Referenden oder Landtagsbegehren.

### 4.1.3 Exkurs: Diskussionen über obligatorische Abstimmungen

Im Gegensatz zur Schweiz, wo alle Verfassungsänderungen vom Volk abgesehnet werden müssen, besteht ein solcher Automatismus in Liechtenstein nicht. Es sind aber schon mehrfach Diskussionen über die Einführung von obligatorischen Volksabstimmungen aufgeflammt. Konkret wurde dies 1972 mit einer Volksinitiative:

1972: Initiative betreffend obligatorische Volksabstimmung über Hochleistungsstrassen

---

Die Volksinitiative stand im Kontext eines Anfang der 1970er-Jahre diskutierten Projektes einer Hochleistungsstrasse als Verbindungsstück zwischen Österreich und der Schweiz durch das Liechtensteiner Unterland. Vorausgegangen war ein Landtagsbeschluss zu einem Gesetz über den Bau von Hochleistungsstrassen und Hauptverkehrsstrassen am 12. Juni 1969 (LGBI. 1969.039). Ziel der Initiative war es, Regierungsprojekte über Hochleistungsstrassen obligatorisch einer Volksabstimmung zu unterbreiten. Die Initiative wurde am 30. Januar 1972 als formulierte Initiative bei der Regierung angemeldet, am 5. Februar kundgemacht. Am 17. März 1972 wurden 1152 gültige Unterschriften fristgerecht eingereicht.

Im Bericht an den Landtag vom 28. März 1972 äusserte die Regierung Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmässigkeit: «Nach Meinung der Regierung könne gemäss Verfassung zur Volksabstimmung nur unterbreitet werden, wenn es sich um Normsetzung oder Akte des Landtages handle. Ein von der Regierung genehmigtes generelles Projekt (oder Plan) stelle jedoch eine Verwaltungstätigkeit und nicht eine Tätigkeit der gesetzgebenden Behörde dar und könne deshalb nicht der Volksabstimmung unterbreitet werden.» (Beilage zur öffentlichen Landtagssitzung vom 4. April 1972, Landtagsprotokoll 1972. Konjunktiv im Original)

Der Staatsgerichtshof kam in einem Gutachten vom 25. Juli 1972 (Sitzung am 6. Juli), welches er im Auftrag des Landtages erstellte, zum selben Ergebnis. «Wenn der zweite Absatz von Art. 6 der eingebrachten Initiative verlangt, dass der von der Regierung beschlossene Verwaltungsakt der Volksabstimmung zu unterbreiten ist, so schafft die Initiative damit ein Verwaltungsreferendum, das in der Verfassung keine Stütze findet. Das rechtsstaatlich-demokratische Prinzip würde damit durchbrochen.»

Die FBP und die VU hatten allerdings Verständnis für das Anliegen der Initianten und lancierten jeweils eine Gesetzesinitiative im Landtag. Abgeordnete der FBP brachten am 4. April 1972 einen Gesetzesvorschlag betreffend die Abänderung des Gesetzes über den Bau von Hochleistungsstrassen und Hauptverkehrsstrassen in den Landtag ein. Kernpunkt war dabei der neue Art. 6 Abs. 3, wonach die Genehmigung genereller Projekte durch ein besonderes Gesetz erfolgen sollte, welches referendumsfähig wäre. Der StGH wies in seinem Gutachten darauf hin, dass das Projekt dann mit allen Details zum Inhalt des Gesetzes gemacht werden müsste. «Es

hätte dies den erheblichen Nachteil, dass jede in der Folgezeit notwendig werdende Abänderung ebenfalls durch ein Gesetz beschlossen werden müsste.»

Abgeordnete der VU brachten am 9. Mai 1972 den Vorschlag ein, Art. 66 der Verfassung dahingehend zu ändern, dass «jeder Finanzbeschluss des Landtages, der mindestens einen Betrag erreicht, welcher der halben Summe der letzten ordentlichen Landesrechnung entspricht», der Volksabstimmung unterliegt. Damit wäre unter diesen Voraussetzungen die obligatorische Volksabstimmung eingeführt worden, allerdings nur für finanzielle Extremfälle. Am 20. Dezember 1972 konnte der Landtagspräsident die Regierung darüber informieren, dass beide Landtagsinitiativen in der Sitzung vom 19. Dezember 1972 zurückgezogen worden waren und der Landtag aufgrund eines Antrages der Landtagskommission für Umfahrungsstrassen einhellig beschlossen habe, «dass der im Zusammenhang mit der Umfahrungsstrasse stehende Finanzbeschluss der Volksabstimmung unterbreitet wird. Diesem Finanzbeschluss ist das generelle Projekt, aus welchem die Art der Strasse, die Linienführung, die Kreuzungsbauwerke und die Anschlussstellen ersichtlich sind, anzufügen.»

Das Projekt im Unterland wurde nicht realisiert. Eine Volksabstimmung wurde jedoch 1976 über den Verpflichtungskredit für eine Ortsumfahrung Schaan-Vaduz durchgeführt, wobei dem Finanzbeschluss das generelle Projekt gemäss obigen Ausführungen beigefügt war.

Im Jahr 2010 hingegen beschloss der Landtag einen Verpflichtungskredit für die Realisierung des Strassenbauprojektes «Industriezubringer Schaan», ohne eine Volksabstimmung anzuordnen.<sup>355</sup> Gegen das Projekt wurde jedoch ein Referendum ergriffen und es kam am 12./14. März 2010 zur Volksabstimmung, bei welcher das Projekt mit 51,9 Prozent Ja-Stimmen (6414 Ja gegen 5946 Nein) angenommen wurde.

Im Jahr 2012 wurde im Landtag erneut über die Einführung eines obligatorischen Finanzreferendums diskutiert. Im Bericht und Antrag der Regierung betreffend Massnahmenpaket II zur Sanierung des Landeshaushalts wurden folgende Aussagen gemacht:

2012: Bericht und Antrag der Regierung: Punkt 4.1.2 (Obligatorisches Finanzreferendum)

---

«Das liechtensteinische Recht kennt wohl das fakultative, nicht jedoch das obligatorische Finanzreferendum. Studien belegen, dass Staaten mit Finanzreferenden weniger Finanzprobleme haben als solche ohne, dies aufgrund der disziplinierenden Wirkung des Instruments auf die politischen Entscheidungsträger. Die Regierung stellt deshalb zur Diskussion, ob Finanzbeschlüsse des Landtags mit einem hohen

---

355 Finanzbeschluss des Landtages vom 18. November 2009 mit anschliessendem Referendum und einer Volksabstimmung am 12./14. März 2010.

Investitionsvolumen von xx CHF oder mit hohen jährlichen Ausgabenfolgen von xx CHF einem obligatorischen Finanzreferendum unterworfen sein sollten.»<sup>356</sup>

In der folgenden Landtagsdebatte im Mai 2012 wurde dieser Punkt nur kurz gestreift und fand keine weitere Unterstützung. Der Landtagsabgeordnete Gerold Büchel meinte: «Dann wird ausgeführt bezüglich obligatorisches Finanzreferendum, dass bei gewissen Investitionen das automatisch vors Volk muss. Das kann kostensparend sein, indem Investitionen nicht zustande kommen. Nur, eine Wahl kostet auch etwas. Und ich denke, mit unserer Möglichkeit, ein Referendum zu ergreifen, und wenn man sich die Realität ansieht, haben wir hier genügend Kontrolle. Wenn es nur eine kleine Gegnerschaft gibt, dann sind diese Unterschriften zusammen, so schnell müssen wir gar nicht schauen. Da sehe ich eigentlich nicht so viel Potenzial.»<sup>357</sup> Regierungschef Klaus Tschüscher erwiderte: «Beim obligatorischen Finanzreferendum wollten wir nicht mehrere Abstimmungen generieren, sondern ich glaube, dass sowas ein präventives Instrument wäre, weil man dann eher weniger geneigt ist, hohe Investitionen, die vielleicht nur gewünscht sind, eben durch das Parlament zu bringen, geschweige denn, die Regierung wird sich gar nicht getrauen, solche vorzuschlagen. Ich glaube, das hätte auch für gute Zeiten eine entsprechend gute Wirkung.»<sup>358</sup> Die Idee wurde jedoch nicht weiter verfolgt.

---

356 Bericht und Antrag der Regierung vom 30. April 2012 betreffend das Massnahmenpaket II zur Sanierung des Landeshaushalts (BuA Nr. 47/2012), S. 36f. Die Investitions- und Ausgabenhöhe wurde mit «xx» angegeben und somit bewusst offengehalten.

357 Landtagsdebatte über BuA Nr. 47/2012 vom 23. Mai 2012, LTP S. 719.

358 Landtagsdebatte über BuA Nr. 47/2012 vom 23. Mai 2012, LTP S. 728.

## 4.2 Formelle Kriterien der Zulässigkeit eines Begehrens

Begehren müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllen, damit sie zulässig sind. Ehrenzeller und Brägger (2012) differenzieren zwischen formellen, formalen und materiellen Voraussetzungen, die auch Wille (2015) in seine Gliederung der Gültigkeitsvoraussetzungen von Initiativen aufgenommen hat.<sup>359</sup> Formelle Voraussetzungen sind dabei reine Formvorschriften. Formale Voraussetzungen sind gemäss den genannten Autoren die Einheit der Form, die Einheit der Materie und der Bedeckungsvorschlag. Unter materiellen Voraussetzungen werden die Konformität mit Verfassungs- und Staatsverträgen sowie andere inhaltliche Schranken (Wille) bzw. ungeschriebene Schranken (Ehrenzeller und Brägger) subsumiert.

Die formalen und materiellen Voraussetzungen wurden in Kapitel 3.1.4 zu den formulierten Initiativen, die von diesen Regelungen betroffen sind, bereits ausführlich erörtert. In diesem Kapitel werden die formellen Voraussetzungen betrachtet, die in gleicher oder ähnlicher Form für alle direktdemokratischen Instrumente anwendbar sind. Im Einzelnen werden die Begehrensberechtigung, die korrekte Bezeichnung des Begehrens, die Eindeutigkeit des Begehrens, die Fristen sowie die Sperrfristen angesprochen.

### 4.2.1 Begehrensberechtigung

#### 4.2.1.1 Stimmrecht als Voraussetzung

Zur Anmeldung oder Einreichung von Begehren sind prinzipiell nur Stimmberechtigte legitimiert. Im Falle von Gemeindeinitiativen kann

---

<sup>359</sup> Ehrenzeller und Brägger 2012, S. 652, Rz. 27ff.; Wille 2015, S. 415–425.

dies nach Art. 70 Abs. 2 VRG auch ein Funktionsträger (Vorsteher) oder eine Körperschaft (Gemeinderat) sein, wobei alle diese ebenfalls das individuelle Stimmrecht besitzen müssen.<sup>360</sup> Stimmberechtigt sind gegenwärtig liechtensteinische Staatsangehörige beiderlei Geschlechts mit ordentlichem Wohnsitz in Liechtenstein und vollendetem 18. Lebensjahr, die nicht im Stimm- und Wahlrecht eingestellt sind (Art. 29 Abs. 2 LV). Ausländerinnen und Ausländer sind nicht stimmberechtigt, ebenso liechtensteinische Staatsangehörige mit Wohnsitz im Ausland.

Im Falle einer Initiative muss mindestens eine Person einer allfälligen Initiativgruppe stimmberechtigt sein, wie dies der Staatsgerichtshof indirekt bestätigt hat und wie es ebenso aus Regierungs- und Landtagsstellungnahmen hervorgeht<sup>361</sup>, ein Referendum muss dagegen nicht angemeldet werden. In beiden Fällen werden die gesammelten Unterschriften hinsichtlich des Stimmrechts der Unterzeichnenden in den betreffenden Gemeinden geprüft (zur Unterschriftensammlung siehe Kapitel 4.3).

---

360 Dies gilt mindestens, solange es kein Ausländerstimmrecht gibt. Da vermutlich ein Ausländerstimmrecht (siehe die Regelung innerhalb der Europäischen Union) zuerst auf kommunaler Ebene eingeführt würde, ist anzunehmen, dass dann die stimmberechtigten Ausländer auf Gemeindeebene wählen und auch abstimmen könnten, also auch auf Gemeindeebene Referenden und Initiativen ergreifen könnten. Die Frage ist aber, ob sie auch ein Gemeindebegehren ergreifen oder unterstützen könnten, welches schliesslich in eine Volksabstimmung auf Landesebene mündet. Diese Frage ist aus heutiger Sicht zu verneinen, da es sich dabei um ein Verfahren auf Landesebene handelt, womit wohl ein Stimmrecht auf Landesebene für eine direktdemokratische Aktion, die auf Landesebene zu entscheiden ist, vorausgesetzt werden muss.

361 Siehe StGH-Entscheid zur Anmeldung der Initiative von Fürst Hans-Adam II. und Erbprinz Alois (StGH 2002/73 vom 3. Februar 2003). Obwohl die Anmeldeberechtigung des Landesfürsten nicht ohne Zweifel war, hielt das Gericht fest, dass sie im Falle des Erbprinzen zweifelsfrei gegeben sei. Nichtstimmberechtigte sind bei einer Anmeldung somit irrelevant, solange mindestens eine Person stimmberechtigt ist. Dies bestätigte sich auch bei der Initiative zur Lockerung des Nichtrauchererschutzes 2008. Die Initiative wurde von der Vereinigung «Gastronomie Liechtenstein» eingereicht, vertreten durch den Präsidenten und den Vizepräsidenten. Im Landtag wurde kritisiert, dass die Initiative schon bei der Einreichung formelle Schwächen aufwies, da sie von einem Verband eingereicht wurde. Der Landtag schloss sich jedoch der Meinung der Regierung an, dass einer der Unterzeichnenden stimmberechtigter Landesbürger sei und die Einreichung dadurch gültig sei (BuA Nr. 153/2008 betreffend Initiativbegehren zur Abänderung des Gesetzes über den Nichtraucherschutz und die Werbung für Tabakerzeugnisse; LTP vom 16. September 2008, S. 1610ff.; LTP vom 19. November 2008, S. 2763).

Betreffend die Begehrensberechtigung hat es seit Inkrafttreten der Verfassung von 1921 in zwei zentralen Punkten Änderungen gegeben: dem Wahlalter und dem Stimm- und Wahlrecht der Frauen.

#### 4.2.1.2 Wahlalter: 1921, 1922, 1969, 2000

Das Wahlalter wurde in drei Schritten gesenkt. Die Verfassung von 1921 enthielt in der ursprünglichen Version keinen Hinweis auf das Wahlalter, obwohl es in Art. 29 wörtlich hiess: «Die staatsbürgerlichen Rechte stehen jedem Landesangehörigen nach den Bestimmungen dieser Verfassung zu.» Mangels weiterer Präzisierung war somit das bis dahin geltende Wahlalter von 24 Jahren weiterhin massgebend. 1922 wurde das Volksrechtsgesetz verabschiedet. In Art. 2 Abs. 1 VRG wurde dabei das Stimm- und Wahlrecht auf liechtensteinische Staatsangehörige männlichen Geschlechts beschränkt, welche das 21. Altersjahr vollendet haben.<sup>362</sup> 1969 wurde mit dem neuen Volksrechtsgesetz das Wahlalter auf 20 Jahre gesenkt.<sup>363</sup> Mit der Einführung des Frauenstimmrechts 1984 wurde erstmals das Wahlalter von 20 Jahren auch in der Verfassung in Art. 29 Abs. 2 LV verankert: «In Landesangelegenheiten stehen die politischen Rechte allen Landesangehörigen zu, die das 20. Lebensjahr vollendet, im Lande ordentlichen Wohnsitz haben und nicht im Wahl- und Stimmrecht eingestellt sind.» Eine weitere Senkung des Wahlalters auf 18 Jahre folgte im Jahr 2000.<sup>364</sup>

---

362 Gesetz vom 31. August 1922 betreffend die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten, LGBl. 1922.028.

363 Gesetz vom 14. November 1969 über die Herabsetzung des Wahlalters und des Mündigkeitsalters und die Änderung wahlgesetzlicher Vorschriften, LGBl. 1969.048.

364 Verfassungsgesetz vom 16. Dezember 1999 über die Abänderung der Verfassung, LGBl. 2000.055; Gesetz vom 16. Dezember 1999 betreffend die Abänderung des Gesetzes über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten, LGBl. 2000.056.

#### 4.2.1.3 Frauenstimmrecht 1984

Das Stimm- und Wahlrecht für Frauen wurde in einer Volksabstimmung aufgrund eines Landtagsbegehrens am 29. Juni / 1. Juli 1984 mit 2370 Ja-Stimmen gegen 2251 Nein-Stimmen eingeführt, womit sich der Kreis der Stimm- und Wahlberechtigten mehr als verdoppelte.<sup>365</sup>

#### 4.2.2 Bezeichnung des Begehrens

Zur korrekten Bezeichnung eines Begehrens gehört, dass klar wird, ob eine Initiative als formulierte oder als einfache Initiative eingereicht wird, ferner ob sie als Sammelbegehren oder als Gemeindebegehren angemeldet wird. Beim Referendum ist eine Verwechslung weniger leicht möglich, dennoch ist ein Referendumsbegehren klar als solches zu bezeichnen und es muss zweifelsfrei feststehen, gegen welchen Landtagsbeschluss es sich richtet.

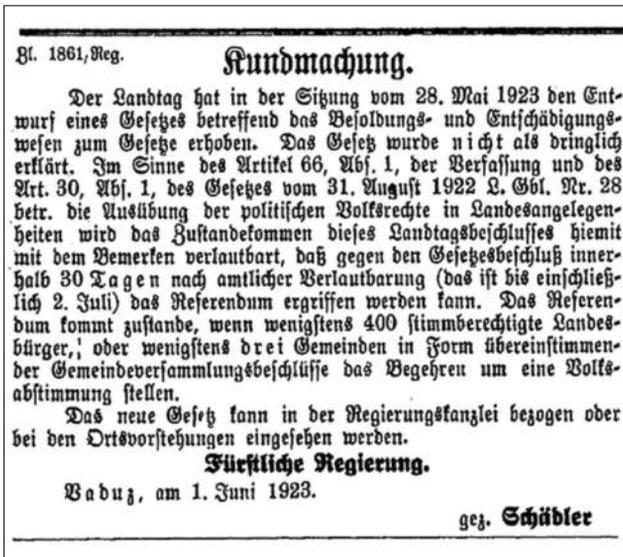
#### 4.2.3 Eindeutigkeit des Begehrens

Ein formelles Erfordernis stellt auch die Eindeutigkeit des Begehrens dar. Darunter wird verstanden, dass im Falle einer Initiative oder eines Referendums oder eines sonstigen Begehrens eindeutig sein muss, was das Begehren bezweckt. Es kann also beispielsweise nicht pauschal ein «Referendum gegen die Beschlüsse des Landtages vom [Datum]» eingereicht werden, sondern nur gegen einen gemäss Kundmachung eindeutig identifizierbaren Beschluss (Gesetz, Finanzen usw.). Auch bei einer Initiative muss der Wille der Initianten deutlich erkennbar sein, auch ob es sich um eine formulierte oder eine einfache Initiative handelt. Nur so ist später die unverfälschte Willensbildung des Volkes möglich.

---

365 Verfassungsgesetz vom 11. April 1984 über die Abänderung der Verfassung, LGBI. 1984.027. Bei der Volksabstimmung zum Frauenstimmrecht waren 5453 Männer stimmberechtigt, bei der nächsten Volksabstimmung vom 2. Juni 1985 waren es 12 272 Frauen und Männer. Zur Einführung des Frauenstimmrechts V. Marxer 1994; Marxer 2014b.

Abbildung 2: Ausschreibung zum Referendum



Quelle: Liechtensteiner Volksblatt vom 2. Juni 1923.

#### 4.2.4 Fristen

Fristen sind versäumt, wenn bei einer Initiative nach Ablauf einer sechswöchigen Frist, bei Referenden nach Ablauf einer 30-tägigen Frist seit der Kundmachung – der Kundmachungstag wird nicht eingerechnet – die Unterschriftenbogen nicht bei der Regierung eingereicht worden sind (Art. 70 Abs.1 VRG). Bei Staatsverträgen gilt die gleiche Frist wie bei Referenden (Art. 70a Abs. 1 VRG).

Bei Referenden beginnt die Frist mit der Kundmachung des betreffenden Landtagsbeschlusses. Im Falle der Initiative handelt es sich um die Kundmachung nach Abschluss des Anmelde- und Prüfverfahrens der Regierung und des Vorprüfverfahrens des Landtages.

Andere direktdemokratische Verfahren, die in eine Volksabstimmung münden können (Landtagsauflösung, Misstrauensantrag gegen den Fürsten, Monarchieabschaffung) sind als Sammel- oder allenfalls Gemeindebegehren zu betrachten und somit hinsichtlich der Fristen den Initiativen gleichgestellt.

#### 4.2.5 Sperrfristen

Sperrfristen für Begehren bestehen für Gegenstände, über welche vor Ablauf von zwei Jahren bereits einmal eine ablehnende Volksabstimmung stattgefunden hat (siehe auch Kapitel 3.1.11 zu Sperrfristen für Initiativen). Ebenso kann ein Abberufungsbegehren gegen den Landtag «innert dem Zeitraume eines Jahres» nur einmal gestellt werden (Art. 69 Abs. 3 VRG 1973).<sup>366</sup>

---

Art. 70 VRG (Fristen)

---

[...]

3) Initiativbegehren (Sammel- oder Gemeinde-Initiativen) auf Erlass, Abänderung oder Aufhebung eines Gesetzes oder der Verfassung dürfen, wenn ein solches Begehren in einer Volksabstimmung verworfen worden ist, über denselben Gegenstand erst nach Ablauf von zwei Jahren seit der Volksabstimmung und ein Abberufungsbegehren innert dem Zeitraume eines Jahres nur einmal gestellt werden.

[...]

---

<sup>366</sup> Es ist nicht deutlich, ob die Frist von einem Jahr bei der Landtagsabberufung ab dem Abberufungsbegehren (das wäre der Zeitpunkt der Anmeldung), ab der Einreichung der gültigen Unterschriften oder ab dem Volksentscheid gerechnet wird. Es erscheint aber plausibel, sich diesbezüglich an Art. 70 Abs. 3 VRG betreffend Initiativbegehren zu orientieren, bei denen der Zeitpunkt der Volksabstimmung massgeblich ist. Der Autor tendiert in diesem Sinne zum Abstimmungstermin als Ausgangspunkt, da sonst auch eine unbestimmte Frist von der Anmeldung bis zur Abstimmung mitzurechnen wäre, somit ein neuerliches Begehren bereits kurz nach einer Abstimmung wieder möglich wäre, was wohl dem Sinn der Sperrfrist widerspricht.

## 4.3

# Unterschriftensammlung

### 4.3.1 Ort und Akteure der Unterschriftensammlung

Bei der Unterschriftensammlung gibt es keine Vorschrift, wo sie zu leisten sind, also weder beispielsweise in einer Gemeinde- noch in der Regierungskanzlei. Sie können örtlich ungebunden überall geleistet werden.

Es sind auch alle Personen berechtigt, Unterschriften bei Stimmberechtigten zu sammeln, also auch Minderjährige, Ausländer etc. Entscheidend sind die Unterschriften selbst und dass die Unterzeichnenden stimmberechtigt sind sowie dass die weiteren formellen Vorschriften zum Unterschriftenbogen etc. eingehalten werden.

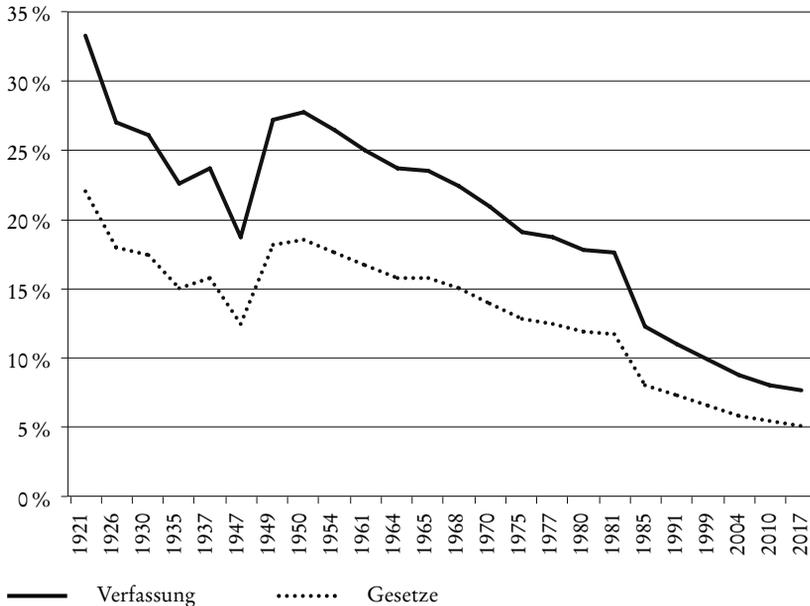
### 4.3.2 Unterschriftenquorum

Die Zahl der Stimmberechtigten hat in Liechtenstein seit Inkrafttreten der Verfassung von 1921 fast kontinuierlich zugenommen. Dafür ist einerseits das Bevölkerungswachstum verantwortlich. Andererseits erhöhte sich die Zahl der Stimmberechtigten auch durch die Einbürgerung von Ausländern, die Senkung des Wahlrechtsalters sowie in grossem Stil durch die Einführung des Frauenstimmrechts 1984. Aus diesem Grund wurde die ursprünglich festgelegte Zahl an erforderlichen Unterschriften bei Sammelbegehren in zwei Schritten – 1947 und 1984 – erhöht.

Die Erhöhungen haben jedoch nie dazu geführt, dass der ursprüngliche relative Anteil erforderlicher Unterschriften, gemessen an den Stimmberechtigten, wieder erreicht wurde. 1921 betrug das Quorum mit 400 bzw. 600 Unterschriften (Stufe Gesetz bzw. Verfassung) umgerechnet rund 22 bzw. 33 Prozent der Stimmberechtigten. Bis 1947 war dieser Anteil auf rund 12 bzw. 18 Prozent gesunken. Wegen der Heraufsetzung der Unterschriftenzahl auf 600 bzw. 900 stieg das Quorum umgerechnet

## Verfahren und Regelungen bei Volksabstimmungen

Abbildung 3: Unterschriftenquoten für Verfassungs- und Gesetzesänderung: Anteil an Stimmberechtigten, 1921 bis 2017 (ausgewählte Jahre)



Quellen: Unterschriftenquorum gemäss Verfassung und Volksrechtegesetz: LGBL 1921.015 (LV), LGBL 1947.055/056; LGBL 1984.027/1985.004. Berechnung gemäss Stimmberechtigten bei Volksabstimmungen in den ausgewählten Jahren.

auf rund 18 bzw. 27 Prozent der Stimmberechtigten. Bis zur nächsten Erhöhung 1984 sank das Quorum wieder kontinuierlich auf unter 12 bzw. 18 Prozent. Die nächste Erhöhung 1984 stand im Zusammenhang mit der Einführung des Frauenstimmrechts, womit sich die Zahl der Stimmberechtigten mehr als verdoppelte. Trotz Erhöhung der Unterschriftenzahl auf 1000 bzw. 1500 sank das Quorum auf einen Schlag auf rund 8 bzw. 12 Prozent der Stimmberechtigten und auch in der Folge kontinuierlich weiter. Da bis dato keine weitere Erhöhung der Unterschriftenzahl erfolgt ist, beträgt das Quorum nun 5,1 bzw. 7,6 Prozent (Stand: Stimmberechtigte bei den Landtagswahlen vom 2. Februar 2017). Dies ist weniger als ein Viertel des ursprünglichen Quorums von 1921.

### 4.3.3 Formvorschriften zur Unterschriftensammlung

#### 4.3.3.1 Änderung der Bestimmungen zur Form der Unterschriftensammlung

Die Art und Weise, wie Unterschriften im Falle von Initiativen und Referenden gesammelt werden müssen, unterliegt klaren Formvorschriften. Die ursprüngliche Formulierung in der Stammfassung lautete im VRG 1922 wie folgt:

---

Art. 23 Abs. 1 VRG (1922)

Begehren betreffend Referendum bzw. Initiative müssen nebst Angabe der Gemeinde von den das Begehren stellenden Stimmberechtigten durch eigenhändig unterzeichnete Eingaben, die mit dem Anfangsdatum der Unterschriftenzeichnung auf jedem Bogen versehen sein müssen, bei der Regierung eingereicht werden.

1930 wurde diese Vorschrift verschärft, indem nun die Unterschrift eigenhändig «vor dem Vorsteher der betreffenden Gemeinde» geleistet werden musste (Abänderung von Art. 23 Abs. 1 VRG durch LGBl. 1930.008).<sup>367</sup> Die Vorsteher waren gehalten, an bestimmten Zeiten für die Entgegennahme von Unterschriften verfügbar zu sein. Das führte zu Unmut, da diese Vorgabe nicht immer eingehalten wurde, wie das folgende Schreiben der Regierung vom 4. April 1935 an «Herrn Rupert Quaderer, Präsident des Initiativkom. in Schaan», zeigt. Die Regierung

---

367 «Tatsächlich gaben die Missstände, die bei Initiativen und Referenden bei uns vorgekommen sind, Anlass, die Unterschriftenbogen beim Vorsteher der Gemeinde aufzulegen und zur Unterschrift bereitzuhalten. Dadurch erleidet die Demokratie in den Augen des aufrechten Staatsbürgers aber auch keinen Eintrag. Wer seine Unterschrift in einer Staatsangelegenheit nicht beim Vorsteher in den Bogen eintragen kann, wer seiner rechten Sache so wenig bewusst ist, daher das Tageslicht zu scheuen braucht, in dessen Händen wird das demokratische Instrument des Referendums und der Initiative zur demagogischen Einrichtung» (Liechtensteiner Volksblatt vom 20.5.1933, S. 1). Siehe auch Geiger 1997, Bd. 1, S. 310, zu den Umständen der gesetzlichen Neuregelung, das heisst zum Vorwurf von Unregelmässigkeiten beim Sammeln von Unterschriften, die zu der Verschärfung der Bestimmungen führten. In der Folge verteidigte das Liechtensteiner Volksblatt als Organ der Regierungspartei FBP die Regelung, dass die Unterschrift vor dem Vorsteher zu erfolgen hatte, als Mittel zur Verhinderung von Missbräuchen, während das Oppositionsblatt es als Beschneidung der Volksrechte wertete.

schreibt, dass sie von Herrn Vorsteher «Bernh. Risch in Vaduz» folgende Rechtfertigung erhalten habe:

«In Erledigung Ihrer Zuschrift vom 29. d. M. hinsichtlich Beschwerde des Proporzinitiativ-Komitee's teilen wir Ihnen mit. Tatsächlich war ich genannte Tage nicht *jeden* Abend regelmässig von 6–7 Uhr zur Entgegennahme von Unterschriften zu Hause, weil ich nebenher sowohl amtlich als ausseramtlich noch anderes zu besorgen habe, als mich hinzusetzen und vergebens auf Leute zu warten, die sich damals schon ganz selten einstellten, nachdem der erste Rummel vorüber war. Jedoch ist es niemals vorgekommen, dass ich nicht wenigstens 1/4 vor 7 Uhr abends, wie auch nachher noch zur Stelle war, so dass jeder Stimmberechtigte *wohl zu seinem Rechte kam*. Gant [sic!] Wenige mussten ein zweitesmal kommen und noch weniger zeigten sich ungehalten, so dass es fast den Anschein hat, der Wind wehe von einer anderen Seite. – Ich muss demnach den Vorwurf bezw. die Behauptung, durch mein bezügl. Verhalten wären Stimmberechtigte in der Ausübung ihrer verfassungsmässigen Volksrechte behindert oder beeinträchtigt worden, *mit aller Entschiedenheit zurückweisen.*»

Das Schreiben der Regierung endet mit der Formulierung: «Indem wir Ihnen hievon Kenntnis gegeben haben, stellen wir es Ihnen anheim, sich neuerlich hiezu zu äussern. Fürstliche Regierung.»<sup>368</sup>

1947 wurde diese Gesetzesbestimmung wieder aufgehoben und abgesehen von geringfügigen stilistischen Korrekturen wieder der ursprüngliche Wortlaut eingeführt. Dieser Wortlaut wurde – wiederum mit unbedeutenden stilistischen Korrekturen – im VRG 1973 beibehalten (Art. 69 Abs. 1). Art. 69 VRG (1973) entspricht somit weitgehend Art. 23 VRG (1922).

Art. 69 VRG (1973) (Sammelbegehren)

---

1) Begehren betreffend Referendum bzw. Initiative müssen nebst Angabe der Gemeinde von den das Begehren stellenden Stimmberechtigten durch eigenhändig unterzeichnete Eingaben, die mit dem Anfangsdatum der Unterschriftenzeichnung auf jedem Bogen versehen sein müssen, bei der Regierung eingereicht werden.

---

368 LI LA RF 152/323/2.

- 2) Die Stimmberechtigung und Unterschrift der Unterzeichner ist von der Gemeindevorstellung derjenigen Gemeinde, in welcher dieselben ihre politischen Rechte ausüben, auf der betreffenden Eingabe selbst unter Beifügung des Datums am Schlusse samthaft, aufgrund des Stimmregisters und der Angaben des Unterschriftensammlers oder des Unterschriebenen selbst zu bescheinigen. Hierfür dürfen keine Gebühren berechnet werden.
- 3) Die Eingaben können einzeln oder zusammen (kollektiv) eingereicht werden; in letzterem Falle jedoch mit der Einschränkung, dass eine Gesamteingabe nicht Unterschriften von Stimmberechtigten, welche in anderen Gemeinden wohnen, enthalten darf.
- 4) Unterschriften von in anderen Gemeinden wohnhaften Bürgern werden bei der Prüfung einfach als nicht geschrieben betrachtet.
- 5) [...]
- 6) Eingaben, welche obigen Vorschriften nicht entsprechen, werden unter Bezeichnung des Mangels von der Regierung an den ersten in der Eingabe Unterzeichneten zu Händen aller Begehrenden zurückgewiesen und sind ungültig, wenn der Mangel innert nützlicher Frist (Art. 70) nicht behoben wird.
- 7) Sammel- wie Gemeindebegehren müssen auf allen einzelnen Unterschriftenbogen beziehungsweise auf allen Gemeindeversammlungsprotokollen gleichlautend sein.

#### 4.3.3.2 Zeitpunkt der Beglaubigung

Die behördliche Praxis verlangt die fristgerechte Einreichung der von den Gemeinden beglaubigten Unterschriften, ohne dass das Erfordernis der Beglaubigung gesetzlich explizit vorgeschrieben wäre. Art. 69 VRG lässt sogar deutlichen Spielraum für die Verfahrensinterpretation von M. Batliner (1993), wonach die Unterschriften erst nach der Einreichung, und zwar auf Veranlassung der Regierung, zu beglaubigen seien.<sup>369</sup>

---

369 Batliner (1993, S. 153) sieht bei der Fristsetzung im Gesetz Interpretationsspielraum. So sei nicht geregelt, ob die Unterschriften innerhalb der Frist auch bereits beglaubigt sein müssten, was die Zeit für die Sammeltätigkeit um mehrere Tage reduziere. Ebenso könnten Feiertage eine Frist weiter beschneiden. Batliner weiter: «Eine solche zeitliche Einschränkung könnte verhindert werden. Der Gesetzestext spricht nicht eindeutig für die behördliche Praxis. Das Gesetz lässt zu, dass die Initianten die Bogen erst mit Ablauf der Frist bei den Gemeinden einreichen, die Gemeinden darauf die Fristehaltung prüfen und die Unterschriften beglaubigen. Dann könnten die Initianten ihre Begehren bei der Gemeinde abholen und der Regierung überbringen. Die Regierung könnte auch, nachdem die Initiative eingereicht wurde, von sich aus die Beglaubigungen bei den Gemeinden anfordern.»

In Art. 69 Abs. 1 VRG heisst es: «[...] durch eigenhändig unterzeichnete Eingaben» usw., nicht aber «durch eigenhändig unterzeichnete, von den zuständigen Gemeinden beglaubigte Eingaben». In Abs. 2 wird ebenfalls nicht erwähnt, dass die Unterzeichner für die Beglaubigung zuständig sind. Genauso gut wäre also mit Verweis auf Batliner denkbar, dass die Initianten die Unterschriftenbogen fristgerecht bei der Regierung einreichen, woraufhin die Regierung eine Prüfung und Beglaubigung durch die Gemeinden veranlasst, um schliesslich die gültige Zahl von Unterschriften festzustellen und dem Landtag entsprechend Bericht zu erstatten. Ein allfälliger Nachteil für die Initianten würde darin bestehen, dass sie weniger Gewähr hätten, die erforderliche Zahl an gültigen Unterschriften tatsächlich erreicht zu haben, wenn sie nicht vorher die Beglaubigung selbst veranlassen.

#### 4.3.3.3 Prüfung durch die Regierung

Die Regierung ist die Behörde, welche die formalen Zulassungserfordernisse von Begehren letztlich verbindlich prüft und die Zahl der gültigen und ungültigen Unterschriften feststellt. Dabei kann es durchaus zu Abweichungen gegenüber den von den Gemeinden bestätigten Unterschriften kommen oder sogar zur Zurückweisung: Beim Referendum gegen eine Abänderung des Gesetzes über die Krankenversicherung 1988/1989 kam es zu einer Beanstandung der Sammlung von Unterschriften von 1072 Stimmberechtigten.

1988/1989: Referendum gegen die Abänderung des Gesetzes über die Krankenversicherung

---

Die Regierung monierte, dass die Eingaben vom 21. Dezember 1988 nicht mit dem Anfangsdatum der Unterschriftenzeichnung auf jedem Bogen versehen seien. Dieser Mangel müsse innert nützlicher Frist behoben werden.<sup>370</sup> Das Schreiben der Regierung datiert vom 23. Dezember 1988. Die Frist wurde auf den 10. Januar 1989 festgesetzt. Die Regierung machte genaue Angaben, wie die Formverletzung behoben werden könne, indem von jedem Unterzeichnenden nochmals eine Bestätigung einzuholen sei. Falls dies nicht erfolge, werde das Referendumsbegehren zurückgewiesen. Die Initiantin weigerte sich mit Schreiben vom 2. Januar 1989, diesen ver-

---

370 LI LA RF 342/72/65.

## *Unterschriftensammlung*

meintlichen Formfehler zu korrigieren, und warf der Regierung überspitzten Formalismus vor. Es genüge ihrer Meinung nach, wenn jeder Unterschriftenbogen das Anfangsdatum der Unterschriftenzeichnung trage und diese Voraussetzung sei erfüllt. Innerhalb der Behörden entwickelte sich ein reger Schriftverkehr. Am 11. Januar 1989 teilte die Regierung der Initiantin, Bezug nehmend auf deren Schreiben, ohne weitere Begründung mit, dass die Regierung in der Sitzung vom 10. Januar festgestellt habe, dass das eingereichte Referendum zustande gekommen sei.

Hätte die Regierung auf ihrer anfänglichen Haltung beharrt, hätte die Initiantin bei der VBI eine Beschwerde einreichen können. Die VBI hätte die Entscheidung der Regierung vermutlich mindestens in einem Punkt korrigiert. Denn in einem Gutachten hatte der StGH bereits 1964 präzisiert, was unter Korrektur innerhalb nützlicher Frist zu verstehen sei. Er hielt fest, dass sich die Frist nach dem Gegenstand der Vorlage richtet, also 30 Tage im Falle eines Referendums, sechs Wochen bei anderen Begehren.<sup>371</sup> Die Frist hätte im oben erwähnten Referendumsfall also auf den 21. Januar 1989 festgesetzt werden müssen.

Ein Kuriosum betreffend formale Korrektheit stellt die Initiative zur Lockerung des Nichtraucher-schutzes in der Gastronomie 2008 dar. Der Initiativtext bei der Unterschriftensammlung enthielt gegenüber dem Text bei der Anmeldung der Initiative, die in dieser Form von Regierung und Landtag für zulässig erklärt worden war, einen kleinen Zusatz (Fall geschildert in Kapitel 3.4.3 und Kapitel 4.12.1.6). Dieser Mangel wurde bei der Behandlung der Initiative nach Einreichung der Unterschriften festgestellt und kritisiert. Der Landtag akzeptierte die Initiative dennoch und stimmte ihr mehrheitlich zu, wobei allerdings in der Abstimmung im Landtag wieder der ursprüngliche Gesetzestext verlesen wurde. Schliesslich wurde gegen diesen Landtagsbeschluss, welcher vom Landtag nicht direkt einer Volksabstimmung zugeführt wurde, ein Referendum gestartet. In der Volksabstimmung vom 27./29. März 2009 wurde über den Text abgestimmt, welcher bei der Unterschriftensammlung verwendet worden war, und nach mehrheitlicher Zustimmung durch das Stimmvolk gelangte dieser Text auch in das Landesgesetzblatt.

---

371 StGH 1964/3, Gutachten des StGH vom 22. Oktober 1964, in: ELG 1962–1966, S. 225.

## Verfahren und Regelungen bei Volksabstimmungen

Abbildung 4: Unterschriftenbogen zum Referendum gegen den Erlass einer Gewerbeordnung 1948/1949

RF 250/72/30

**R e f e r e n d u m (Sammelbegehren)**

Die nachstehend eigenhändig unterschriebenen, stimmfähigen Bürger der Gemeinde M a u r e n stellen im Sinne von Art. 64 der Verfassung und im Sinne des Gesetzes über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten das Begehren; es ist der Beschluss des Landtages vom 29. Dezember 1948 betreffend den Erlass einer neuen Gewerbeordnung der Volksabstimmung zu unterbreiten.

Beginn der Unterschriftensammlung: M a u r e n, den 9. April 1949

<ol style="list-style-type: none"> <li>1 <i>W. Müller</i> 189</li> <li>2 <i>Paul Meier</i> 156</li> <li>3 <i>Jos. Huber</i> 57</li> <li>4 <i>Anton Huber</i> 35</li> <li>5 <i>Leonard Kimmle</i> 242</li> <li>6 <i>W. Müller</i> 1</li> <li>7 <i>Richard Kimmle</i> 127</li> <li>8 <i>Emm. K.</i> 120</li> <li>9 <i>W. Meyer</i> 63</li> <li>10 <i>Thomy W. Müller</i> 142</li> <li>11 <i>Leop. Kimmle</i> 148</li> <li>12 <i>Paul Kimmle</i> 145</li> <li>13 <i>Emm. Kimmle</i> 225</li> <li>14 <i>Paul Kimmle</i> 204</li> <li>15 <i>Richard Kimmle</i></li> <li>16 <i>Jos. Kimmle</i></li> <li>17 <i>W. Meyer</i></li> <li>18 <i>Chri. Meyer</i></li> <li>19 <i>W. Meyer</i></li> <li>20 <i>Anton Kimmle</i> 60</li> <li>21 <i>Leop. Kimmle</i> 67</li> <li>22 <i>Paul Kimmle</i></li> <li>23 <i>Emm. Müller</i></li> <li>24 <i>Emm. K.</i></li> <li>25 <i>Chri. Meyer</i> 180</li> <li>26 <i>Richard Kimmle</i> 111</li> <li>27 <i>Richard Kimmle</i> 130</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>28 <i>Chri. Meyer</i> 331</li> <li>29 <i>Paul Meyer</i> 147/148</li> <li>30 <i>W. Meyer</i> 61</li> <li>31</li> <li>32 <i>Frang. Schreiber</i> 76</li> <li>33 <i>Richard Kimmle</i> 123</li> <li>34 <i>W. Meyer</i> 245</li> <li>35 <i>Chri. Meyer</i></li> <li>36 <i>Richard Kimmle</i></li> <li>37 <i>W. Meyer</i> (Kimmle)</li> <li>38 <i>Paul Kimmle</i></li> <li>39 <i>Paul Kimmle</i> 115</li> </ol> <p style="text-align: center; margin-top: 10px;">Auf Grund der Angaben des Stimmzählers wird die Echtheit der Unterschriften hiermit beglaubigt</p> <p style="text-align: center; margin-top: 10px;">Bei den Unterschriften von 1-39 handelt es sich ausschliesslich um wahlfähige Maurer-Bürger und niederge- lassene Liechtensteiner.</p> <p style="text-align: center; margin-top: 10px;">Alle haben das 21. Lebensjahr über- schritten und stehen in bürgerlichen Ehren und Rechten.</p> <p style="text-align: center; margin-top: 10px;">Maurer am 29. April 1949.</p> <div style="text-align: center; margin-top: 10px;">  <p style="font-size: 1.2em; margin-top: 5px;"><i>Emm. Müller</i></p> <p style="font-size: 1.2em; margin-top: 5px;"><i>Präsident</i></p> </div>
--	--

Quelle: LI LA RF 250/72/30.

In kleinerem Stil werden bei den meisten Sammelbegehren Formverletzungen festgestellt. Dies geht aus den Unterlagen der einzelnen Begehren hervor. Die Zahl der eingereichten Unterschriften und die Zahl der von den Gemeinden beglaubigten Unterschriften weichen meistens voneinander ab. Einige Unterschriften werden doppelt geleistet, andere sind auf einem Bogen geleistet worden, welcher nicht die Gemeindebezeichnung des Stimmberechtigten trägt usw. Für Unterschriftensammler ist es daher ratsam, eine genügend hohe Reserve an Unterschriften einzukalkulieren.

#### 4.3.4 Formvorschriften zu den Unterschriftenbogen

Unterschriften zu Begehren können nur in Papierform auf Unterschriftenbogen mittels persönlicher Unterschrift geleistet werden. Elektronische Unterschriften und andere Formen zur Unterzeichnung eines Begehrens sind nicht zulässig.

Bei Sammelbegehren gelten formale Kriterien für die Unterschriftenbogen, die eingehalten werden müssen und kontrolliert werden. Die Unterschriftenbogen werden vorab nicht geprüft, sondern werden von den Initianten selbst gestaltet. Es existieren keine amtlichen Vorlagen. Erst wenn die Unterschriftenbogen eingereicht werden, werden sie auf ihre Korrektheit hin überprüft.

Formvorschriften ergeben sich aus den Anforderungen bei der Unterschriftensammlung, wie sie im vorangegangenen Kapitel näher ausgeführt worden sind. Demzufolge müssen die Unterschriftenbogen den korrekten Hinweis auf den Gegenstand des Referendumsbegehrens, den exakten Wortlaut eines Initiativbegehrens oder klar formulierte Anliegen einer einfachen Initiative enthalten, die Bezeichnung der Gemeinde, in welcher die auf diesem Bogen Unterschreibenden ihr Stimmrecht ausüben, das Datum des Beginns der Unterschriftensammlung, die Möglichkeit der eindeutigen Identifikation der Unterzeichnenden (Name, Vorname, Adresse), die eigenhändige Unterschrift der betreffenden Personen sowie das Datum der Unterzeichnung. Falls diese Formalien nicht eingehalten werden, sind ganze Unterschriftenbogen oder einzelne Unterschriften aus formellen Gründen ungültig.

Die Unterschriften dürfen erst nach der amtlichen Publikation des angemeldeten Begehrens bzw. nach der Ausschreibung von Landtagsbe-

Abbildung 5: Unterschriftenbogen zur Initiative «Win-Win-50» im November/Dezember 2013 (Ausschnitt der ersten Seite)

## Volksinitiative WinWin50

... damit es eine Volksabstimmung über die **Pensionskasse** gibt!  
... damit die **kostspieligste** Gesetzesvorlage aller Zeiten günstiger wird!  
... weil wir **sparen** müssen, damit Liechtenstein eine Zukunft hat!  
... weil es um **50 Millionen** Franken geht – macht pro Einwohner 1400 Franken!

➔ **Für jede Gemeinde bitte einen eigenen Unterschriftenbogen verwenden.** Es dürfen nur Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, die in derselben politischen Gemeinde wohnhaft sind, auf einem Bogen unterschreiben.

➔ Unterschreiben können Liechtensteiner Bürgerinnen und Bürger, die in Liechtenstein Wohnsitz haben und zum Zeitpunkt der Unterschrift 18 Jahre oder älter sind.

➔ **Weitere Unterschriftenbögen** erhalten Sie auf unserer Website [www.winwin50.li](http://www.winwin50.li) oder unter Tel. 079 774 62 46.

➔ Ein Abstimmungskampf kostet leider Geld. Wir freuen uns über Ihre Unterstützung:  
LLB-Konto: L196 0880 0921 6170 0200 1, Zweck: «WinWin»

Beginn der Unterschriftensammlung: 12. Dezember 2013

① Die unterzeichnenden in der politischen **Gemeinde** \_\_\_\_\_ (bitte ausfüllen)

Stimmberechtigter Bürgerinnen und Bürger stellen hiermit, gestützt auf Art. 64 Landesverfassung und Art. 67 ff. Volkswahlgesetz, das nachfolgend detailliert aufgeführte Begehren.

②

Vorname, Nachname: \_\_\_\_\_  
Strasse, Nr.: \_\_\_\_\_  
Geburtsdatum: \_\_\_\_\_  
Datum: \_\_\_\_\_  
Unterschrift: \_\_\_\_\_  
E-Mail (freiwillig): \_\_\_\_\_

Ich möchte per E-Mail über die Initiative WinWin50 informiert werden (ggf. ankreuzen)

Vorname, Nachname: \_\_\_\_\_  
Strasse, Nr.: \_\_\_\_\_  
Geburtsdatum: \_\_\_\_\_  
Datum: \_\_\_\_\_  
Unterschrift: \_\_\_\_\_  
E-Mail (freiwillig): \_\_\_\_\_

Ich möchte per E-Mail über die Initiative WinWin50 informiert werden (ggf. ankreuzen)

Quelle: Nikolaus Frick / Eigenes Archiv.

schlüssen zum Referendum geleistet wurden. Das Datum des Beginns der Unterschriftensammlung sowie einzelner geleisteter Unterschriften darf daher nicht vor diesem Stichtag liegen. Solche verfrühten Unterschriften würden für ungültig erklärt.

#### 4.3.5 Prüfung der Unterschriften

Nach Art. 69 Abs. 2 VRG werden die gesammelten Unterschriften aufgrund des Stimmregisters in den jeweiligen Gemeinden, in denen die Unterzeichnenden ihre politischen Rechte ausüben, gebührenfrei geprüft und deren Gültigkeit bescheinigt. Die Eingaben dürfen nur Unterschriften von Stimmberechtigten der betreffenden Gemeinde enthalten, andere werden als ungültig («nicht geschrieben») taxiert (Abs. 4). Die Eingaben können einzeln oder kollektiv erfolgen, also auf einem Unterschriftenbogen mit mehreren Unterzeichnenden (Abs. 3).

Wenn die Unterschriftensammlung abgeschlossen ist und die von den Gemeinden beglaubigten Unterschriftenbogen bei der Regierung eingereicht sind, unternimmt die Regierung nochmals eine Prüfung der Unterschriften (Art. 25 VRG 1922 bzw. Art. 71 VRG 1973).

Neben den ungültigen und verspätet eingereichten Unterschriftenbogen fallen ausser Betracht: Unterschriften Nichtstimmberechtigter; Unterschriften, welche nicht von der Hand des Stimmberechtigten stammen; Unterschriften auf Bogen ohne Gemeindeangabe (falls der Unterzeichner dies nicht selbst beigefügt hat); mehrfache Unterschriften eines Stimmberechtigten. Sodann veranlasst die Regierung die Publikation der Ergebnisse der Prüfung des eingereichten Begehrens (Art. 71 Abs. 2 VRG).

## 4.4 Spezifische Regelungen bei Gemeindebegehren

Volksabstimmungen können aufgrund von Landtagsbegehren, Sammelbegehren oder Gemeindebegehren stattfinden. Die Bestimmungen zu den Gemeindebegehren sind in Art. 68 VRG geregelt und sind weitgehend identisch mit der ursprünglichen Fassung von Art. 22 VRG 1922.

---

### Art. 68 VRG (1973) (Gemeindebegehren)

---

- 1) Wenn Referendums- und Initiativbegehren durch Gemeinden ausgeübt werden wollen, so müssen gleichlautende Begehren in einer Mindestzahl von Gemeinden an Gemeindeversammlungen mit absolutem Mehr der anwesenden Bürger beschlossen werden.
- 2) Die Anordnung und Abhaltung dieser Gemeindeversammlungen erfolgt nach den Bestimmungen des Gemeindegesetzes durch den Gemeindevorsteher oder auf Verlangen von einem Sechstel der Stimmberechtigten.
- 3) Ein beschlossenes Gemeindebegehren hat zu enthalten:
  - a) eine genaue Formulierung des Referendums- beziehungsweise Initiativbegehrens; bei Initiativen, die eine blosse Anregung enthalten, ist der Zweck des verlangten Beschlusses oder Gesetzes anzugeben; ausserdem kann es noch enthalten:
  - b) bei Initiativbegehren eine kurze und sachliche Begründung der Vorschläge;
  - c) ein vom Gemeindevorsteher und einem Mitglied des Gemeinderates unterzeichnetes Versammlungsprotokoll der Gemeinde, aus dem das Datum der Gemeindeversammlung, die Form, in der das Begehren zur Abstimmung gebracht und angenommen wurde, die Zahl der teilnehmenden Stimmberechtigten und die Zahl der Annehmenden zu ersehen sind.
- 4) Dieses Protokoll ist, wenn es nicht mit dem Begehren verbunden ist, diesem Begehren als Beilage beizugeben.
- 5) Gemeindeabstimmungen, denen keine richtige oder vollständige Kenntnissgabe des Referendums- beziehungsweise Initiativbegehrens an die Stimmberechtigten, sei es an der Versammlung selbst oder vorher durch Mitteilung an einer Vorversammlung oder persönliche Zustellung vorausgegangen ist, sind ungültig.
- 6) Die Protokolle nebst Begehren sind der Regierung zu übermitteln, welche sie im Sinne der nachfolgenden Bestimmungen über die Sammelbegehren zu behandeln hat.

Etwas verwirrend erscheint Abs. 3. Dort wird ausgeführt, was ein beschlossenes Gemeindebegehren zu enthalten hat; unter lit. a heisst es: «[...] ausserdem kann es noch enthalten [...]». Es ist also fraglich, ob das in lit. b und c Aufgeführte zwingend erforderlich ist oder ob dies unter die Kann-Bestimmung fällt. Da lit. c wohl kaum als fakultative Bestimmung aufgefasst werden kann, bezieht sich die Kann-Formulierung wohl nur auf lit. b, womit ausgedrückt wird, dass im Falle eines Referendums keine Begründung notwendig ist, während eine solche im Falle von Initiativen erforderlich ist.

#### 4.4.1 Gemeindebegehren in der liechtensteinischen Abstimmungsgeschichte

In der liechtensteinischen Abstimmungsgeschichte ist es erst zu einer Volksabstimmung aufgrund eines Gemeindebegehrens gekommen (1937), jedoch zu mehreren gescheiterten Anläufen. Bereits für das Jahr 1920, also noch vor Inkrafttreten der neuen Verfassung, erwähnt Quaderer-Vogt ein Gemeindebegehren aufgrund von Gemeindeversammlungsbeschlüssen in Balzers, Triesen, Triesenberg und Mauren, um den Zolltarif im Rahmen eines Handelsabkommens mit Österreich einer Volksabstimmung zu unterwerfen. Die Regierung lehnte diese Forderung ab, da ein Ausführungsgesetz über das Referendum noch fehle.<sup>372</sup> In den 1930er-Jahren wurden mehrere erfolglose Gemeindebegehren als Initiativen oder Referenden lanciert. In der Zeit, in denen die einzigen dokumentierten Gemeindebegehren durchgeführt wurden, wurden die Gemeindeversammlungsbeschlüsse noch in wirklichen Versammlungen, also unter direkter Anwesenheit der Stimmberechtigten, gefasst. Heute werden bzw. würden solche Beschlüsse in Form von Urnenabstimmungen (einschliesslich Briefwahl) bei den involvierten Gemeinden und in naher oder ferner Zukunft eventuell auch elektronisch erfolgen.

1930 wurde eine Gemeindeinitiative mit dem Ziel lanciert, dass alle Gemeinden ausländischen Strom nur beziehen dürfen, wenn das liechtensteinische Lawenawerk den Strom nicht zu angemessenem Preis zur Verfügung stellt. Die Initiative war formal wohl nicht korrekt zustande

---

372 Quaderer-Vogt 2014, Bd. 3, S. 91.

gekommen und wurde im Zuge des weiteren Verfahrens ohnehin gegenstandslos.

---

1930: Gesetzesinitiative (Gemeindebegehren) betreffend Strombezug

---

Am 11. Dezember 1930 reichten mehrere Balzner Bürger ein Initiativbegehren zur Schaffung eines Gesetzes ein, welches den Bezug von ausländischem Licht- und Kraftstrom nur dann zulassen sollte, wenn das Landeswerk Lawena die Bereitstellung zu angemessenem Preis nicht mehr gewährleistet. Am 26. Dezember reichten mehrere Bürger aus Triesenberg eine Initiative mit gleichem Wortlaut als Gemeindebegehren ein. Die entsprechende Zustimmung der Gemeindeversammlung Triesenberg erfolgte am 28. Dezember 1930 mit 209 Ja-Stimmen, 6 Nein-Stimmen, 34 leeren und 3 ungültigen Stimmen. Ursache beider Begehren war, dass Eschen und Mauren ihren Strom nicht vom Landeswerk Lawena, sondern vom Stadtwerk Feldkirch bezogen. Über die Initiative aus Balzers wurde in den Liechtensteiner Nachrichten berichtet und die Regierung publizierte auch eine entsprechende Kundmachung. Es ist anzunehmen, dass die Initiative aus Triesenberg nicht diskutiert wurde, weil sie denselben Wortlaut wie jene aus Balzers hatte. Der weitere Verlauf bleibt jedoch unklar. Dem Charakter nach handelte es sich vermutlich um ein nicht formuliertes Begehren. Das Erfordernis von drei Gemeinden war aber wohl nicht erfüllt. Gegenstandslos wurden beide Initiativen deswegen, weil die Gemeinden Eschen und Mauren sich ohnehin verpflichtet hatten, sich bei Annahme der Binnenkanalabstimmung dem Landeswerk Lawena anzuschliessen. Die Abstimmung am 14. Dezember 1930 endete mit einer Zustimmung.<sup>373</sup>

Das 1930 aufgrund eines Gemeindebegehrens rechtsgültig zustande gekommene Referendum gegen den Bau des Binnenkanals wurde gegenstandslos, da die Regierung nach dem eingereichten Referendum eine Überarbeitung des Projekts vornahm, dieses dem Landtag nochmals zur Beschlussfassung vorlegte und der Landtag das überarbeitete Projekt am 14. Dezember 1930 dem Volk zur Abstimmung vorlegte. Bei einer Stimmbeteiligung von 91,3 Prozent wurde das Projekt mit 70,5 Prozent Ja-Stimmen angenommen.

---

373 LI LA RE 1930/98. Diverse Zeitungsbeiträge in den Liechtensteiner Nachrichten und im Liechtensteiner Volksblatt widmeten sich zwischen Mai 1930 und Januar 1931 der Frage des Strombezugs der Gemeinden Eschen und Mauren aus den Stadtwerken Feldkirch, während das liechtensteinische Lawenawerk überschüssigen Strom vorzuweisen hatte. In den beiden Unterländer Gemeinden wurde der Wechsel zum Lawenawerk davon abhängig gemacht, ob dem Bau des Binnenkanals und somit einer effizienteren Rietentwässerung im Unterland zugestimmt wird.

1930: Referendum (Gemeindebegehren) betreffend Binnenkanal

---

Am 7. Juli 1930 wurde ein Referendum gegen den Beschluss des Landtages vom 7. Juli 1930 zum Bau eines Binnenkanals zur Entwässerung der Talebene eingereicht. Es handelte sich um ein Gemeindebegehren, das in den Gemeinden Triesen (110 gegen 70 Anwesende), Triesenberg (169 gegen 8 Anwesende) und Balzers (209 gegen 19 Anwesende) mit Gemeindeversammlungsbeschlüssen vom 11., 14. und 15. August 1930 zustande gekommen war.<sup>374</sup> Die Regierung ging nun daran, mit den Gemeinden und mit Österreich Nachverhandlungen zu führen, um mit dem Entgegenkommen die Chancen des Projektes zu verbessern. Das modifizierte Kanalpaket wurde am 28. November 1930 nochmals dem Landtag vorgelegt, von diesem beschlossen und bereits am 14. Dezember 1930 dem Volk zur Abstimmung vorgelegt. Das Referendum wurde für hinfällig erachtet, was die Liechtensteiner Nachrichten vom 28. November 1930 wie folgt kommentierten: «Seinerzeit ergriffen die Herren Andreas Vogt und andere das Referendum gegen den Julibeschluss des Landtages über die Kanalisierung. Jener Beschluss vom Juli und der neueste Beschluss des Landtages in dieser Sache vom 28. November 1930 stimmen nicht in allen Teilen überein. Das Referendum ging gegen den Julibeschluss. [...] Wie man verfassungsrechtlich über die Bedenken und die Zwispältigkeiten dieser Beschlüsse hinwegkommt, ist eine andere Frage und was der Staatsgerichtshof dazu sagt, wenn nur eine Abstimmung und nicht über beide Beschlüsse stattfindet, bleibe dahingestellt.» Ähnlich wurde auch in den Liechtensteiner Nachrichten vom 13. Dezember 1930 kommentiert. Die kritischen Notizen waren parteipolitisch motiviert. Die Volksabstimmung endete mit einer deutlichen Zustimmung in allen Gemeinden ausser in Triesenberg, wo 68,0 Prozent der gültigen Stimmen mit Nein votierten.<sup>375</sup>

1935 ging es wieder um den Strom. Es wurde eine Gemeindeinitiative angemeldet, um den Strompreis zu verbilligen. Die Initiative wurde nicht zugelassen, weil ihr der Bedeckungsvorschlag fehlte (Fall in Kapitel 3.1.4.2.3 geschildert).

Ebenfalls 1935 und wiederum aufgrund eines fehlenden Bedeckungsvorschlags wurde ein als Gemeindeinitiative angemeldetes Begehren mit dem Ziel, den Hypothekarzinsatz der Sparkasse herabzusetzen, abgelehnt (Fall ebenfalls in Kapitel 3.1.4.2.3 ausgeführt).

Das bisher einzige Gemeindebegehren, welches zu einer Volksabstimmung geführt hat, richtete sich 1937 als Referendum gegen das Ge-

---

374 Geiger 1997, Bd. 1, S. 231. Gemäss Meldung in den Liechtensteiner Nachrichten vom 19. August 1930 wurden die Beschlüsse in Balzers und Triesenberg am 15. August, derjenige von Triesen am Sonntag, 17. August 1930, gefasst.

375 Ausführlich Geiger 1997, Bd. 1, S. 216–230; auch Vogt 1987, S. 239.

setz zum Verbot von Warenhäusern und ähnlichen Grossunternehmen und deren Filialen, welches der Landtag einstimmig beschlossen hatte.

---

1937: Referendum (Gemeindebegehren) betreffend Verbot von Warenhäusern

Der Landtag beschloss am 24. Juni 1937 ein Gesetz über das Verbot der Eröffnung und des Betriebs von Warenhäusern, Einheitspreisgeschäften und ähnlichen Grossunternehmungen und deren Filialen. Hintergrund war eine Eröffnung eines Migros-Vertriebes im Frühjahr 1937 in Vaduz «unter dem Deckmantel einer gewöhnlichen Handelskonzession», die mit der bestehenden Gesetzeslage nicht verhindert werden konnte (Botschaft der Regierung). Gegen den einstimmigen Gesetzesbeschluss kam ein Referendum aufgrund von Gemeindeversammlungsbeschlüssen in Triesen, Triesenberg, Ruggell, Eschen und Balzers zustande. Die Zeitungen berichteten von entsprechenden Versammlungsergebnissen im Juli 1937, bei welchen für eine Volksabstimmung zum Warenhausgesetz votiert wurde: Ruggell 65 Ja gegen 51 Nein, Triesen 139 gegen 63, Triesenberg 133 gegen 42; Eschen 81 gegen 76, Balzers 161 gegen 79 bei 45 Leerabgaben. Mitte August erfolgte die Kundmachung der Regierung über das Zustandekommen des Gemeindereferendums, ohne die Gemeinden zu nennen, in denen die entsprechenden Beschlüsse gefasst worden waren.<sup>376</sup> Beide Parteien, die Gewerbegeossenschaft, der Arbeiterverband, der Beamtenverband und der Bauernverein plädierten für das Gesetz, das die kleinen Gewerbetreibenden in Liechtenstein schützen sollte. Aus Sicht des Bauernvereins sollten gerechte Preise und Löhne erhalten bleiben, der Arbeiterverband wollte tiefe Löhne in Warenhäusern verhindern. Das Gesetz wurde in der Volksabstimmung mit 59,1 Prozent der Stimmen bei einer Stimmbeteiligung von 90,4 Prozent angenommen. In drei Gemeinden, in denen Beschlüsse zur Durchführung der Volksabstimmung gefasst wurden, wurde das Gesetz mehrheitlich abgelehnt, nämlich in Balzers, Triesen und Triesenberg.<sup>377</sup>

1938 wurden aus Triesenberg, Eschen und Balzers gleichlautende Gemeindebegehren angemeldet, welche das Schulgesetz dahingehend ändern wollten, dass bevorzugt einheimische Lehrkräfte angestellt werden. Die Initiative kam nicht zustande.

---

1938: Gesetzesinitiative (Gemeindebegehren) betreffend Stellenbesetzung an Schulen

Zeitgleich wurden am 14./15. September 1938 aus den Gemeinden Triesenberg (Max Beck), Eschen (Oswald Hasler) und Balzers (Josef Anton Vogt) Gemeindebegehren zur Abänderung des Schulgesetzes angemeldet. Ziel war es, Stellenbesetzungen an

---

376 Kundmachung exklusiv im Liechtensteiner Volksblatt vom 14. August 1937.

377 Liechtensteiner Vaterland vom 21. Juli 1937; Liechtensteiner Volksblatt vom 20. und 27. Juli 1937; Geiger 1997, Krisenzeit Bd. 1, 265–268.

## *Spezifische Regelungen bei Gemeindebegehren*

den Volksschulen vorrangig mit inländischen Bewerbern vorzunehmen. Das Initiativbegehren der erwähnten drei Initianten wurde als Gemeindebegehren in den Landeszeitungen publiziert (Wortlaut des Abänderungstextes, Begründung und folgende Rechtsbelehrung: «Nach Art. 24 b dieses Gesetzes sind vom Tage der Verlautbarung dieses Initiativbegehrens innert 6 Wochen gleichlautende Beschlüsse von Gemeindeversammlungen von drei Gemeinden einzureichen, in welchen der Gegenstand des Begehrens bestimmt bezeichnet sein müssen.») In den Archivakten findet sich eine Unterschriftenliste aus Schellenberg mit 16 Unterschriften sowie der Hinweis auf eine Abstimmung mit 56 anwesenden Stimmberechtigten, wovon 31 mit Ja stimmten, 16 mit Nein, 9 leer (Schreiben der Gemeindevorsteherin Schellenberg vom 6. November 1938). Die erforderliche Zahl an Gemeindeversammlungsbeschlüssen wurde nicht erreicht. Die Regierung teilte den drei Initianten mit Schreiben vom 4. Dezember 1938 mit: «Unter Bezugnahme auf ihre seinerzeitige Anmeldung eines Initiativbegehrens auf Abänderung des Schulgesetzes teilen wir ihnen mit, dass dieses Begehren innerhalb der gesetzlichen Frist nicht zustande gekommen ist.»<sup>378</sup>

Im Bereich der Initiativen gedieh die Gemeindeinitiative zur Bewilligung einer italienischen Weinstube in Vaduz für Euphrasio Kaiser im Jahr 1938 am weitesten (Fallschilderung in Kapitel 3.1.4.2.4.1). Aus Schellenberg, Gamprin und Ruggell lagen tatsächlich Beschlüsse aus Versammlungen in diesen Gemeinden vor. Die bereits in Vorbereitung befindliche Volksabstimmung wurde aber nicht durchgeführt, weil im letzten Moment festgestellt wurde, dass die Vorlage eine Verwaltungssache sei und daher nicht darüber abgestimmt werden könne (zur Unzulässigkeit von Verwaltungsreferenden siehe auch Kapitel 3.1.4.2.4.1).

---

1938: Initiative (Gemeindebegehren) betreffend Bewilligung einer Weinstube

Am 25. April 1933 stellte Euphrasio (Euphrasius) Kaiser aus Ruggell den Antrag auf eine Bewilligung zum Detailhandel mit Wein. Diese wurde am 5. Mai per Regierungsentscheid abgelehnt mit der Begründung, ein entsprechendes Bedürfnis der Bevölkerung sei nicht vorhanden. Am 26. Oktober des gleichen Jahres erhielt Kaiser die Bewilligung zum Weinhandel im Grossen (in Mengen nicht unter 5 Litern). Die Abgabe von Wein an Sitz- und Stehgäste wurde dabei ausdrücklich untersagt. Aus einem Schreiben des Wirtvereins, der eine Ablehnung von Kaisers Konzessionsgesuch empfahl, ist zu entnehmen, dass das Ersuchen von 1933 zwei Jahre später erneut gestellt und abgelehnt wurde. Am 29. November 1937 suchte Kaiser erneut für eine Bewilligung «um Eröffnung einer Ital. Weinstube» nach. Dieses Mal fügte

---

378 LI LA RF 183/40.

er 878 gültige Unterschriften von Wählern bei, die sein Vorhaben unterstützen. Auch dieses Ansuchen wurde am 12. Januar 1938 von der Regierung «nach Anhörung der Gewerbegeossenschaft und der Gemeindevertretung von Vaduz» abgelehnt. Am 5. Februar 1938 meldete Kaiser ein Initiativbegehren an. Die Regierung machte die Anmeldung der Initiative als Gemeindeinitiative des Euphrasius Kaiser aus Ruggell, wohnhaft in Vaduz, mit Datum vom 15. Februar 1938 kund (Liechtensteiner Vaterland vom 19.2.1938). Dieses wurde in der Folge von drei Gemeindeversammlungsbeschlüssen unterstützt: Schellenberg, Gamprin und Ruggell (alle Gemeindeversammlungsbeschlüsse vom 20. Februar 1938). Die Regierung stellte am 24. Februar fest, dass die Initiative zustande gekommen sei und sie vom Landtag in der nächsten Sitzung behandelt werden müsse. Unter dem Titel «Ein Initiativbegehren im Fasching» sprach eine Eingesandt-Meldung im Liechtensteiner Vaterland vom 26. Februar 1938 von einem «Missbrauch der Volksrechte» und dass es klüger gewesen wäre, vor der Publikation der Initiativanmeldung ein Gutachten beim Staatsgerichtshof einzuholen. In einem Schreiben vom 28. Februar 1938 betonte die Gemeindevorsteherung Vaduz, dass sie auf ihrem negativen Entscheid beharren werde. Nach einem Gutachten von Ludwig Marxer (3.3.1938) entschied der Landtag am 15. März 1938, das Gesuch der Konsequenzen wegen abzulehnen. Diese Konzession sei keine Angelegenheit der Legislative, sondern eine reine Verwaltungssache. Am 7. November 1938 stellte die Landeskasse einen Antrag bei der Regierung, Kaiser die Weinhandelskonzession zu entziehen, damit dieser keine weiteren Gläubiger schädigen könne. Am 21. Dezember 1939 beschloss der Landtag auf Anfrage von Kaiser, ihm eine Auswanderungsprämie (300 Franken) und sonstige Unterstützung (200 Franken) auszus zahlen.<sup>379</sup>

#### 4.4.2 Unterschriftenzahl bei Gemeindebegehren

Gemeindebegehren sind gänzlich aus der Mode gekommen. Das ist vor dem historischen Hintergrund des mässigen Erfolges aller bisherigen Begehren sowie in Anbetracht der Beschwerlichkeit im Verfahren wie auch der erforderlichen Zahl an Unterzeichnenden nicht wirklich erstaunlich.

Eine Verfahrenshürde besteht darin, dass in drei oder vier Gemeinden – je nachdem, ob es sich um ein Verfahren auf Stufe des Gesetzes oder der Verfassung handelt – ein mehrheitlicher Beschluss der Gemein-

---

379 LI LA RF 133/261; RF 175/357; RF 183/40; RF 184/80; RF 189/40; LTP 1938/010. Kaiser verstarb ledig und kinderlos 1944 (Familienstammbuch der Gemeinde Ruggell).

## Spezifische Regelungen bei Gemeindebegehren

Tabelle 22: Stimmberechtigte und Quorum von einem Sechstel der Stimmberechtigten nach Gemeinden (nach Zahl der Stimmberechtigten geordnet, Stand: Februar 2017)

Gemeinde	Stimmberechtigte <sup>380</sup>	1/6 der Stimmberechtigten
Schaan	3 009	502
Vaduz	2 644	441
Balzers	2 611	436
Triesen	2 578	430
Eschen-Nendeln	2 254	376
Mauren-Schaanwald	2 021	337
Triesenberg	1 726	288
Ruggell	1 224	204
Gamprin-Bendern	881	147
Schellenberg	612	102
Planken	246	41

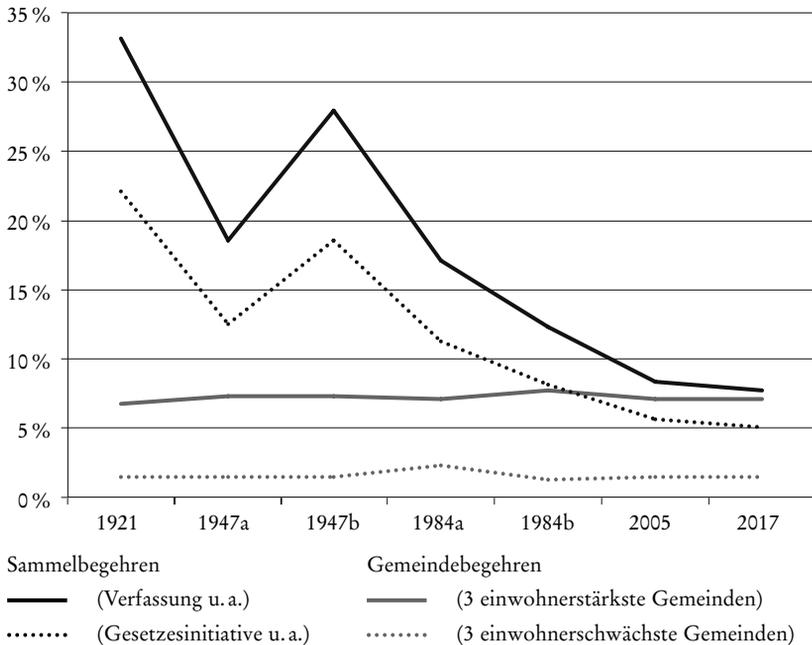
deversammlungen zustande kommen muss, bevor die Vorlage zur Beschlussfassung in den Landtag gelangt und – im Ablehnungsfall zwingend – endlich einer Volksabstimmung zugeführt wird. In mindestens drei Gemeinden müssen also bereits vorab Abstimmungen durchgeführt werden. Lehnt eine der Gemeinden, in denen die Initiative ergriffen wird, die Initiative bei ihrem Gemeindeversammlungsbeschluss ab, kann es bereits erledigt sein, wenn nicht sicherheitshalber in mehr als der mindestens notwendigen Zahl von Gemeinden Abstimmungen veranlasst worden sind.

Um ein Gemeindebegehren zu stellen, muss in den Gemeinden jeweils ein Sechstel der Stimmberechtigten das Begehren unterzeichnen (Art. 68 Abs. 2 VRG). Würde man in den stimmenstärksten Gemeinden Schaan, Balzers und Vaduz (siehe Tabelle 22) ein Begehren anstreben, wären mindestens rund 1400 Unterschriften notwendig. Für die Einberufung von Gemeindeversammlungen in Gamprin, Schellenberg und Planken würden dagegen theoretisch rund 300 Unterschriften genügen.

Das Quorum von einem Sechstel der Stimmberechtigten ist im Verlauf der Zeit nie angepasst worden. Im Gegensatz dazu ist die erforder-

380 Zahl der Stimmberechtigten bei den Landtagswahlen vom 5. Februar 2017.

Abbildung 6: Anteil notwendiger Unterschriften bei Begehren auf Gesetzesstufe (in Prozent aller Stimmberechtigten landesweit vor und nach gesetzlichen Abänderungen des Quorums)



Quelle: Diverse Abstimmungen und Wahlen in den betreffenden Jahren / Eigene Berechnung.

Legende: Begehren in den drei Gemeinden mit den meisten Stimmberechtigten (Schaan, Balzers, Vaduz ausser 1921; Triesenberg 1921); Begehren in den drei Gemeinden mit den wenigsten Stimmberechtigten (Planken, Schellenberg, Gamprin). 1947: Erhöhung des Unterschriftenquorums bei Sammelbegehren. 1984 Vergrößerung der Zahl der Wahlberechtigten durch die Einführung des Frauenstimmrechts sowie durch die Erhöhung des Unterschriftenquorums.

liche Zahl an Unterschriften bei landesweiten Sammelbegehren relativ gesunken, da die Zahl der Stimmberechtigten laufend zugenommen hat. Die Erhöhung der erforderlichen Unterschriftenzahl in den Jahren 1947 und 1984 hat dabei nie das vormalige Niveau erreicht. Mit der Einführung des Frauenstimmrechts (mehr als eine Verdoppelung der Stimmberechtigten) sank der Anteil notwendiger Unterschriften sogar, obwohl das Quorum gleichzeitig erhöht wurde.

Es ist offensichtlich, dass bis in die 1940er-Jahre ein Gemeindebegehren eine attraktive Alternative zu einer landesweiten Unterschriften-

sammlung darstellte. Dies hängt nicht nur mit der Unterschriftenzahl zusammen, sondern auch damit, dass damals noch Vorstösse relativ unkompliziert in den Gemeindeversammlungen der persönlich anwesenden Stimmberechtigten der Gemeinden eingebracht, diskutiert und verabschiedet werden konnten. Heute werden die Gemeindeversammlungen in Form von Urnenabstimmungen durchgeführt. Für Gemeindebegehren müssen also zunächst Unterschriften auf Gemeindeebene gesammelt werden. Dabei braucht es bei einer landesweiten Sammlung unter Umständen sogar weniger Unterschriften (1000 oder 1500 aus allen Gemeinden), als wenn man mit Unterschriften in den drei stimmenstärksten Gemeinden (knapp 1400 Unterschriften) ein Gemeindebegehren erwirken will.

Gemeindebegehren sind daher heute nicht mehr attraktiv oder jedenfalls nicht gebräuchlich – allerdings zu Unrecht. Denn eine Unterschriftensammlung könnte umgangen werden, wenn die Vorsteher bzw. Gemeinderatsversammlungen von ihrem Recht Gebrauch machen würden, ein Gemeindebegehren zu starten. Für Gemeindeabstimmungen zur Unterstützung einer Initiative steht nicht nur der Weg über die Unterschriftensammlung in den Gemeinden offen (ein Sechstel der Stimmberechtigten gemäss Art. 68 Abs. 2 VRG), sondern sie können auch vom Vorsteher über Beschluss des Gemeinderates einberufen bzw. angeordnet werden (ebd. sowie Art. 27 Abs. 1 GemG; LGBL. 1996.076). Die Beschlussfassung kann nach Art. 26 GemG in Form einer Urnenabstimmung erfolgen, was in allen Gemeinden praktiziert wird. Wenn in drei bzw. vier Gemeinden eine Mehrheit dem Begehren zustimmen würde (also: zustimmende Gemeindeversammlungsbeschlüsse), wäre das Gemeindebegehren zustande gekommen, die Regierung würde dem Landtag berichten, welcher dem Begehren zustimmen oder es ablehnen könnte. Falls er ablehnt, müsste die Regierung eine landesweite Volksabstimmung anordnen. Es ist allerdings bisher noch nicht vorgekommen, dass eine Gemeindeinitiative von den Gemeindebehörden selbst ausging.

Ein Spezialfall könnte auch die Mischung eines Gemeindebegehrens in Form einer Vorsteher- / Gemeinderats-Initiative in den einen Gemeinden, in Form eines Sammelbegehrens als Gemeindebegehren in anderen Gemeinden sein. Da Art. 68 Abs. 2 VRG die Vorsteher und einen Sechstel der Stimmberechtigten als gleichermassen initiativberechtigt erwähnt, wäre eine solche Kombination zulässig.

Abbildung 7: Initiative betreffend die Konzessionierung einer italienischen Weinstube als Gemeindeinitiative 1938

LA RF <sup>175</sup> 135/357/8

Initiativ - Begehren .

Euphrasius Kaiser aus Ruggell, wohnhaft in Vaduz hat gemäss Art. 35 des Gesetzes vom 31. August 1922 Nr.28 betreffend die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten bei der Regierung folgende Initiative angemeldet:

„ Die Regierung wird beauftragt, die Errichtung einer italienischen Weinstube“ in Vaduz zu konzessionieren und die bezügliche Konzession an Euphrasius Kaiser in Vaduz zu erteilen.“

Protokoll:

*Übernommen bei der Bürgererversammlung am 20. Februar 1938 im Schulhaus zu Ruggell, betreffs Gemeindebegehren zur Errichtung einer italienischen Weinstube in Vaduz, wofür Euphrasius Kaiser wohnhaft in Vaduz konzessioniert werden soll.*

*Abgegebene Stimmen sind: 124  
Das absolute Mehr ist: 64  
Für das Begehren ergab es: 109 für 14 nicht ab.*

*Ruggell, am 20. Februar 1938* *Horst Vorst.*

*Friedlin Spalt*

Quelle: LI LA RF 175/357/8.

Legende: Die Initiative wurde in Ruggell, Schellenberg und Gamprin an der Gemeindeversammlung mehrheitlich unterstützt, wurde aber nicht dem Volk zur Abstimmung unterbreitet, weil die Initiative nicht als abstimmungsfähiges Begehren eingestuft wurde.

In der Praxis würde ein Gemeindebegehren weitgehend gleich wie ein Sammelbegehren durchgeführt werden. Am Anfang stünde die Anmeldung einer Initiative bei der Regierung in Form eines Gemeindebegehrens. Das Begehren würde das übliche Vorprüfverfahren durch Regierung und Landtag durchlaufen. Nach der Kundmachung der Gemeindeinitiative müssten innerhalb von sechs Wochen in drei bzw. vier Gemeindeabstimmungen unterstützende Beschlüsse herbeigeführt werden. Diese Gemeindeabstimmungen müssten entweder durch einen Sechstel der Stimmberechtigten der betreffenden Gemeinde oder durch Beschluss des Gemeinderates initiiert und vom Gemeindevorsteher einberufen werden.<sup>381</sup>

---

381 Wenn eine Initiative erfolgreich als Gemeindeinitiative angemeldet ist, das heisst, wenn sie das notwendige Prüfverfahren durchlaufen hat und per Kundmachung ausgeschrieben wird, könnte entweder innerhalb der sechswöchigen Frist in den Gemeinden auf Beschluss des Gemeinderates durch den Vorsteher eine Gemeindeversammlung (Saalversammlung oder Urnenabstimmung) angeordnet werden oder diese wäre nach erfolgreicher Unterschriftensammlung der Initianten durch den/die Vorsteher einzuberufen. Da die Frist von sechs Wochen bis zum Beschluss einzuhalten ist, wäre im Falle einer vorgängigen Unterschriftensammlung das Zeitkorsett sehr eng, da ja auch noch die Gemeindeversammlung einzuberufen wäre. Falls ein zustimmender Beschluss zur Initiative zustande kommt, muss der Vorsteher dies wohl der Regierung melden oder den Initianten eine entsprechende Bestätigung ausstellen, damit sie diese der Regierung übergeben können. Das Verfahren würde dann via Behandlung im Landtag (Zustimmung oder Ablehnung) und landesweite Volksabstimmung im Falle einer Ablehnung oder via fakultative Volksabstimmung als Landtagsbegehren im Falle einer Zustimmung fortgesetzt.

## 4.5

# Einstufige und zweistufige Abstimmung über eine oder mehrere Vorlagen

### 4.5.1 Volksabstimmung über eine Vorlage in einer Abstimmung

Das bisher in den meisten Fällen anzuwendende Verfahren bei einer Volksabstimmung war die Abstimmung über eine einzelne Vorlage in einem einzigen Abstimmungsvorgang. Die Frage auf dem Stimmzettel lautet, ob man einer Vorlage zustimmen will oder nicht. Findet eine Vorlage mehrheitliche Zustimmung unter den gültig abgegebenen Stimmen, gilt sie als angenommen. Andernfalls ist die Vorlage abgelehnt und es bleibt beim Status quo.

Dieser Abstimmungsvorgang betrifft Sammel- und Gemeindebegehren ebenso wie Landtagsbegehren, unabhängig davon, ob es sich bei

Abbildung 8: Stimmzettel bei einer einfachen Abstimmung

Frage	Antwort:
Wollen Sie das vom Landtage am 12. April 1924 beschlossene Gesetz betr. die Abänderung des Steuergesetzes vom 11. Januar 1923 annehmen?	<b>Ja oder Nein?</b> <hr/>
Stimmzettel, welche Bemerkungen ehrenverletzenden Inhalts oder Bedingungen, Befristungen oder Auflagen enthalten, sind ungültig.	

Quelle: LI LA RE 1924/64.

der Vorlage um eine Finanzvorlage, eine Gesetzes- oder Verfassungsvorlage oder einen Staatsvertrag handelt.

#### 4.5.1.1 Richterwahl in einem Abstimmungsvorgang

Wenn sich die zuständigen Organe bei der Wahl von Richtern nicht einigen können, kann es hierüber zu einer Volksabstimmung nach Art. 96 LV kommen (siehe Kapitel 3.10). Liegen ein Vorschlag des Richterausschusses und ein Vorschlag des Landtags vor, wird in einem einzelnen Abstimmungsvorgang alternativ darüber abgestimmt, ob man den einen oder den anderen Kandidaten zum Richter ernennen soll. Wer die absolute Mehrheit der im ganzen Land gültig abgegebenen Stimmen erreicht, gilt als gewählt:

---

Art. 17 Richterbestellungsgesetz; RBG (LGBL 2004.030)

[...]

2) Als gewählt gilt jener Kandidat, der das absolute Mehr der gültig abgegebenen Stimmen auf sich vereint.

Dieses Verfahren entspricht der Volksabstimmung über eine Vorlage in einem einstufigen Verfahren. Auf das Verfahren, wenn mehr als zwei Vorschläge vorliegen, wird in Kapitel 4.5.4 (Volksabstimmung mit zwei und mehr Abstimmungsvorlagen) eingegangen.

#### 4.5.2 Volksabstimmung über mehr als eine Vorlage vor Einführung des doppelten Ja

Auch vor der Einführung des Abstimmungsmodus mit dem «doppelten oder mehrfachen Ja» im Jahr 1987 (siehe folgendes Kapitel 4.5.3) konnte es vorkommen, dass mehr als eine Vorlage zum gleichen Sachverhalt zur Abstimmung gelangte. War dies der Fall – in Form von zwei parallelen Initiativvorlagen und/oder einer Initiative und einem Gegenentwurf des Landtages –, wurde über beide Vorschläge alternativ abgestimmt. Es wurde also gefragt, ob man der Vorlage A oder der Vorlage B zustimmen will oder weder der einen noch der anderen. Eine Vorlage galt als angenommen, wenn sie die Mehrheit aller gültigen Stimmen auf sich vereini-

gen konnte. Die Chancen einer Initiative waren natürlich geschmälert, weil sich die veränderungswilligen Stimmen auf zwei Vorlagen aufteilten.

Erst 1985 wurde mit einer Revision des VRG das Verfahren mit mehreren Parallelvorlagen (Initiativen, Gegenvorschlag des Landtages) explizit geregelt (LGBL. 1985.028). Das «doppelte Ja» wurde jedoch nicht eingeführt. Es waren fortan nur Stimmzettel gültig, die entweder eine der gestellten Fragen mit Ja beantworteten, oder Stimmzettel, welche eine, mehrere oder alle Fragen verneinten. Stimmzettel, welche mehr als eine Frage bejahten, galten nunmehr als ungültig (Art. 84 Abs. 2 und 3). Das Gesetz stand ab 28. Mai 1985 in Kraft.

Diese Regelung reduzierte die Chance auf Annahme einer Vorlage massiv, da die Status-quo-Variante stark bevorteilt wurde. Daher bezeichnete der StGH dieses Verfahren in einem Gutachten von 1987 als «mit hoher Wahrscheinlichkeit verfassungswidrig».<sup>382</sup> Nach Rechtsauffassung des StGH ist in der liechtensteinischen Verfassung der demokratische Charakter gewollt und betont. «Die Verfassung will daher freie, unverfälschte, wirksame, unmanipulierte und genügend differenzierte Abstimmungen, in denen der freie Wille des Volkes Ausdruck finden soll.»<sup>383</sup> Mit der Einführung des Abstimmungsmodus im Jahr 1987, wonach fortan mit einem «doppelten oder mehrfachen Ja» abgestimmt werden konnte, wurde diese Formulierung im VRG ohnehin obsolet.

Auf Grundlage der 1985 eingeführten und 1987 abgeschafften Regelung fanden zwei Volksabstimmungen statt, die unter diese Regelung fielen: einerseits die Abstimmung vom 31. Mai/2. Juni 1985 über Erhöhung der Mandatszahl für den Landtag, in welcher sich zwei Volksinitiativen der FBP (43,6 Prozent Ja-Stimmen) und der VU (39,0 Prozent Ja-Stimmen) konkurrenzten, andererseits die Abstimmung vom 29. November/1. Dezember 1985 über die Volksinitiative zur Gleichberechtigung von Mann und Frau (23,3 Prozent Ja-Stimmen) sowie den Gegenvorschlag des Landtags (28,3 Prozent Ja-Stimmen). Bei der Mandatszahlerhöhung hatten also insgesamt 82,6 Prozent für eine Veränderung gestimmt, bei der Abstimmung über die Gleichberechtigung 51,6 Prozent. Dennoch blieb alles beim Alten.

---

382 StGH 1986/10 vom 6. März 1987, in: LES 1987, S. 153.

383 StGH 1986/10 vom 6. März 1987, in: LES 1987, S. 148.



menden zu den einzelnen Vorlagen auf dem gleichen Stimmzettel nacheinander abgefragt. Es wird also zunächst gefragt, ob man der Vorlage A zustimmen will, ob man der Vorlage B zustimmen will usw., allenfalls auch noch eine Frage zu einem Gegenvorschlag des Landtags. Man kann also sowohl der Vorlage A wie auch der Vorlage B etc. zugleich zustimmen.

Art. 83 VRG (Fragestellung)

---

[...]

3) Wenn zwei oder mehrere Initiativvorschläge zum selben Gegenstand der Volksabstimmung unterbreitet werden, so werden den Stimmberechtigten auf demselben Stimmzettel folgende Fragen vorgelegt: «Wollt Ihr den Entwurf <...> annehmen?» und «Wollt Ihr den Entwurf <...> annehmen?» usw. Massgebend für die Reihenfolge der Vorschläge ist der Zeitpunkt, zu dem sie bei der Regierung eingereicht worden sind. Unterscheiden sich die Vorschläge nicht eindeutig, ist die Fragestellung so zu ergänzen, dass der Inhalt der Initiative klar ersichtlich ist.

4) Wenn nebst zwei oder mehreren Initiativvorschlägen zum selben Gegenstand noch ein Gegenvorschlag des Landtages der Volksabstimmung unterbreitet wird, so werden den Stimmberechtigten auf demselben Stimmzettel folgende Fragen vorgelegt: «Wollt Ihr den Entwurf <...> annehmen?» und «Wollt Ihr den Entwurf <...> annehmen?» usw. und «Wollt Ihr den Gegenentwurf des Landtages annehmen?»

5) Sofern zwei oder mehr Vorschläge (Abs. 2 bis 4) zur Abstimmung unterbreitet werden, wird den Stimmberechtigten auf demselben Stimmzettel ausserdem die Zusatzfrage gestellt: «Falls Ihr mehr als einem Vorschlag zustimmt, welchem dieser Vorschläge gebt Ihr den Vorzug?»

[...]

Dank dem doppelten oder mehrfachen Ja ist es möglich, dass mehrere Vorlagen eine mehrheitliche Zustimmung finden. Für diesen Fall ist eine Stichfrage vorgesehen, welcher Vorlage man den Vorzug gibt, falls man mehreren Vorlagen zustimmt. Diese Stichfrage gelangt erst in die Auszählung, wenn tatsächlich mehr als eine Vorlage mehrheitliche Zustimmung findet. In einer zweiten Auszählung werden dann die Stimmen derjenigen Stimmzettel, auf denen die Stichfrage beantwortet wurde, nur noch derjenigen Vorlage angerechnet, die bei der Stichfrage den Vorzug bekam. Es gilt schliesslich jene Vorlage als angenommen, die nach der zweiten Auszählung die höchste Stimmenzahl auf sich vereinigt.

Voraussetzung für die gleichzeitige Abstimmung nach dem Verfahren des doppelten Ja ist, dass die Vorlagen ungefähr gleichzeitig zustande kommen und dass sie den gleichen Sachverhalt betreffen (Initiativen «zum selben Sachverhalt» nach Art. 83 Abs. 4 VRG). Nach Bericht und

Abbildung 10: Amtlicher Stimmzettel mit der Möglichkeit des doppelten Ja mit Zusatzfrage

 Amtlicher Stimmzettel <b>Volksabstimmung</b> vom Freitag, 14. und Sonntag, 16. März 2003 über die Initiativbegehren zur Abänderung der Landesverfassung		
Frage	Antwort (bitte ankreuzen)	Falls Ihr mehr als einem Vorschlag zustimmt, welchem dieser Vorschläge gebt Ihr den Vorzug? (bitte ankreuzen)
Wollt Ihr den Entwurf der Initianten S.D. Fürst Hans-Adam II. von Liechtenstein und S.D. Erbprinz Alois von Liechtenstein zur Abänderung der Landesverfassung annehmen?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein	<input type="checkbox"/>
Wollt Ihr den Entwurf des Initiativkomitees „Verfassungsfrieden“ zur Abänderung der Landesverfassung annehmen?	<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nein	<input type="checkbox"/>
<small>Nichtamtliche Stimmzettel und Stimmzettel, die Anmerkungen ehrverletzenden Inhalts oder Bedingungen, Befristungen oder Auflagen enthalten, sind ungültig.</small>		

Quelle: Amtliches Stimmmaterial. Archiv des Autors.

Antrag der Regierung zur Einführung des doppelten Ja bedeutet dies ausserdem, dass sie «sich inhaltlich ausschliessen und deshalb nicht gleichzeitig verabschiedet [...] werden können.»<sup>385</sup>

Gleichzeitig zustande gekommen sind Initiativen, «wenn im Zeitpunkt der Publikation des zuerst zustande gekommenen Begehrens die anderen bei der Regierung bereits angemeldet waren» (Art. 82a Abs. 2 VRG). Ein Gegenvorschlag des Landtages liegt aufgrund der Behandlung der gültig zustande gekommenen Initiative im Landtag ebenfalls innerhalb dieser Frist und kann als Alternative im Abstimmungsverfahren nach dem doppelten oder mehrfachen Ja in der gleichen Volksabstimmung zur Abstimmung gebracht werden.

Batliner (1993) stellt zusätzlich die Forderung auf, dass Initiativen oder ein Gegenvorschlag des Landtages, die nach dem Verfahren des

385 BuA Nr. 8/1985 vom 29. März 1985, S. 6. Auch Batliner 1993, S. 144.

doppelten Ja zur Abstimmung gelangen, inhaltlich in die gleiche Richtung zielen müssen. Aufgrund der sich daraus ergebenden Widersprüche kann dieser Forderung jedoch nicht vorbehaltlos zugestimmt werden.<sup>386</sup> Es könnte sonst nämlich passieren, dass zwei in der Stossrichtung entgegengesetzte Vorlagen bei separaten Abstimmungen – also ohne doppeltes Ja – je eine Mehrheit finden und in Kraft treten (Sanktion des Landesfürsten vorausgesetzt). Möglicherweise würden sie sogar noch die gleichen Gesetzesartikel betreffen, sodass unklar wäre, was nun gilt. Ebenso wenig kann es dem Landesfürsten überlassen bleiben, in einem solchen Fall mit seinem Sanktionsrecht den Ausschlag zu geben. Die

---

386 Batliner 1993, S. 142, 144. Er argumentiert zunächst mit dem Gegenvorschlag des Landtages. Mit Verweis auf verschiedene Schweizer Autoren streicht Batliner heraus, dass ein Gegenentwurf des Landtages denselben Sachverhalt regeln muss wie die Initiative und dass er die Initiative abschwächen oder erweitern kann, aber nicht in die entgegengesetzte Richtung zielen darf. Bei seiner Analyse des doppelten Ja führt er ein Beispiel für die «falsche Richtung» an: «Begehrt eine Initiative bei einer bestehenden Mandatszahl von 25 die Erhöhung der Mandatszahl auf 40, die andere die Herabsetzung auf 20, so sind sie nicht als <zum gleichen Gegenstand> zu behandeln» (Batliner 1993, S. 144, Fn. 60). Es ergibt jedoch keinen Sinn, gleichzeitig über zwei Initiativen separat abzustimmen, die dann theoretisch jeweils eine Mehrheit finden und parallel in Kraft treten könnten, sich aber inhaltlich widersprechen. Hier wäre mit Sicherheit das Verfahren des doppelten Ja angebracht. Zu diskutieren wäre allenfalls, ob der Landtag in seinem Gegenvorschlagsrecht dahingehend eingeschränkt ist, dass er die «gleiche Richtung» wie die Initianten einschlagen muss oder sonst einen Gegenvorschlag ganz zu unterlassen hat. Das Argument könnte lauten, dass er mit einem Entwurf in Gegenrichtung die direkten Volksrechte untergräbt. Wenn man aber das Gegenvorschlagsrecht des Landtages formal als Gesetzesentscheid des Landtages betrachtet, wobei dann der Landtagsbeschluss als Landtagsbegehren gleichzeitig mit einer Initiativvorlage zur Abstimmung gebracht wird, würde es als unzulässige Einschränkung der Entscheidungsbefugnisse des Landtages wirken, wenn er nicht in alle Richtungen denken und beschliessen könnte. Abgesehen davon obliegt es letztlich ohnehin dem Volk, in solchen Fällen die Entscheidung für die Initiativvorlage, den Gegenvorschlag oder den Status quo zu treffen. Batliner erstreckt seine Argumentation aber nicht nur auf Initiativen und Gegenentwürfe des Landtages, sondern auch auf verschiedene Initiativen in der gleichen Sache. Ganz sicher lässt es sich nicht verhindern, dass gleichzeitig zwei Sammelbegehren lanciert werden, die in die entgegengesetzte Richtung gehen. Es würde jedoch keinen Sinn ergeben, über richtungsgleiche Vorlagen nach dem Verfahren des doppelten Ja abstimmen zu lassen, über richtungsungleiche Vorlagen hingegen in zwei separaten, aber gleichzeitigen Abstimmungen zu behandeln, wobei die Gefahr bestehen würde, dass die beiden sich widersprechenden Vorlagen gleichzeitig angenommen werden.

Praxis hat sich denn auch nicht auf die Rechtsauffassung von Batliner eingelassen, wie die Volksabstimmungen über die beiden Vorlagen zur Verfassungsrevision von 2003 zeigen.<sup>387</sup>

Seit der Einführung des doppelten Ja ist es zu drei Volksabstimmungen nach diesem Abstimmungsverfahren gekommen.

---

2003: Verfassungsinitiativen (Sammelbegehren) betreffend Verfassungsrevision (Initiative des Fürstenhauses und Initiative «Verfassungsfrieden»)

---

Am 2. August 2002 meldeten Fürst Hans-Adam II. von Liechtenstein und Erbprinz Alois von Liechtenstein ein formuliertes Initiativbegehren auf Abänderung der Verfassung an. Am 21. Oktober 2002 meldete das Initiativkomitee «Verfassungsfrieden» ebenfalls eine formulierte Initiative zur Abänderung der Verfassung an (siehe weitere Ausführungen in den Kapitel 2.2.3 und Kapitel 2.2.4.3). In der Sitzung des Landtags vom 18. Dezember 2002 konnte keines der beiden Initiativbegehren Einstimmigkeit oder die notwendige Stimmenmehrheit von drei Vierteln für eine zweite Beratung im Landtag erreichen und beide Initiativen wurden dem Volk vorgelegt. Die Initiative des Fürstenhauses wurde in allen Gemeinden klar angenommen, die Initiative «Verfassungsfrieden» klar abgelehnt. Die Stichfrage nach dem doppelten Ja wurde nicht wirksam. Insgesamt hatten 150 mit doppeltem Ja gestimmt, die sich auf 69 Ja für die Vorlage des Fürstenhauses, 30 Ja für die Initiative «Verfassungsfrieden» aussprachen, 51 Stimmzettel waren leer oder ungültig.<sup>388</sup>

---

2005: Verfassungsinitiativen (Sammelbegehren) betreffend Schwangerschaftsabbruch (Initiative «Für das Leben» und Gegenentwurf des Landtags)

---

Am 15. März 2005 meldete das Initiativkomitee «Für das Leben» ein formuliertes Initiativbegehren zur Abänderung von Art. 14 der Landesverfassung an. Mit der Verfassungsänderung sollte das Leben von der Zeugung bis zum natürlichen Tod geschützt werden. Abtreibung und Sterbehilfe wären damit verfassungsrechtlich verboten worden. Das Begehren betraf Art. 14 im III. Hauptstück der Verfassung («Von den Staatsaufgaben») und hätte somit den Staat in die Pflicht genommen. Am 21. September 2005 lehnte der Landtag in seiner Sitzung die Initiative ab (2 Abgeordnete der VU stimmten zu) und verabschiedete einen Gegenvorschlag mit 23 Stim-

---

387 Sowohl die Vorlage des Fürstenhauses wie auch die Gegenvorlage einer Initiativgruppe beinhalteten verschiedene Verfassungsänderungen (paketweise Abstimmung). Sie wurden nach dem Verfahren des doppelten Ja zur Abstimmung gebracht, obwohl sie sich nicht in allen Fällen auf die gleichen Verfassungsartikel bezogen und obwohl sie in der Lesart von Batliner (1993, S. 142ff.) eindeutig eine unterschiedliche Stossrichtung hatten. Das Abstimmungsverfahren nach dem doppelten Ja war aber sinnvoll, weil sich die beiden Vorlagen in weiten Teilen wechselseitig ausschlossen.

388 [www.abstimmung.li](http://www.abstimmung.li). Detaillierte Abstimmungsanalyse bei Marcinkowski und Marxer 2010, 2011.

men. Dieser wurde an einer Sondersitzung am 28. September nochmals mit 23 Stimmen bestätigt, sodass die Drei-Viertel-Mehrheit an zwei aufeinanderfolgenden Sitzungen erreicht war, die für eine Verfassungsänderung erforderlich ist. Der Landtag war sich allerdings nicht sicher, ob dies im Falle eines Gegenvorschlags notwendig war. Die Vorlage des Landtags betraf Art. 27bis und Art. 27ter im IV. Hauptstück der Verfassung («Von den allgemeinen Rechten und Pflichten der Landesangehörigen») und bekräftigte damit den Grundrechtsschutz, der bereits in anderen Teilen der Verfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert war. Bei der Volksabstimmung vom 25./27. November 2005 wurde die Initiative «Für das Leben» in allen Gemeinden deutlich abgelehnt. Der Gegenvorschlag des Landtages wurde dagegen in allen Gemeinden klar angenommen. Auch in diesem Fall mussten die Präferenzstimmen des doppelten Ja nicht eingerechnet werden. Insgesamt hatten 714 Stimmberechtigte doppelt Ja gestimmt. Diese teilten sich auf 227 Stimmen zugunsten der Initiative, 253 zugunsten des Gegenvorschlags und 234 leere oder ungültige Stimmen auf.<sup>389</sup>

Man kann anzweifeln, ob es tatsächlich korrekt war, die beiden Vorlagen zum Schutz des Lebens nach dem Verfahren des doppelten Ja zur Abstimmung zu bringen. Der Landtag verabschiedete zwar seinen Entwurf als Gegenentwurf zur Initiativvorlage; ob es sich aber tatsächlich um «denselben Gegenstand» handelte, ist nicht eindeutig. Denn zum einen bezogen sich die beiden Vorlagen auf verschiedene Artikel, ja sogar verschiedene Hauptstücke der Verfassung. Zum anderen war es nicht eindeutig so, dass die eine Vorlage die andere Vorlage ausschloss. Am Abstimmungsergebnis hätte dies allerdings nichts geändert, da die Initiative «Für das Leben» lediglich 18,75 Prozent Zustimmung erreichte.<sup>390</sup>

---

389 Siehe auch Landtag 2012, S. 159; [www.abstimmung.li](http://www.abstimmung.li).

390 Der Gegenentwurf des Landtages wurde an zwei Sitzungen mit den erforderlichen qualifizierten Mehrheiten, die für Verfassungsänderungen notwendig sind, ordentlich verabschiedet, die zweite davon als Sondersitzung anberaumt. Das Motiv, der Initiative einen Gegenentwurf gegenüberzustellen, also eine Alternative – keine Ergänzung – anzubieten, war klar. Die Initiative betraf Art. 14 LV im Hauptstück über die Staatsaufgaben, während der Gegenvorschlag des Landtages Art. 27bis LV im Hauptstück über die allgemeinen Rechte und Pflichten der Landesangehörigen betraf. Zur Frage, ob die beiden Vorlagen gleichzeitig in die Verfassung aufgenommen werden könnten, äusserte sich Staatsrechtler Andreas Kley wie folgt: «Ich denke, dass sich beide Vorlagen harmonisch und konkordant auslegen lassen. Es ergeben sich nur dann Widersprüche, wenn man die Initiative im subjektiven Sinne der Initianten auslegen würde. Aber die Auslegung des Textes durch die Initianten ist nur eine Auslegung unter vielen» (Liechtensteiner Vaterland vom 10. September 2005).

2014: Gesetzesinitiativen (Sammelbegehren) betreffend betriebliche Personalvorsorge des Staates («Pensionskasse Win-Win» und «Win-Win-50»)

---

Der Initiant Nikolaus Frick meldete am 26. August 2013 eine Gesetzesinitiative zur Sanierung der betrieblichen Personalvorsorge für das Staatspersonal an («Win-Win»). Diese wurde zunächst vom Landtag für nichtig erklärt, worauf der Initiant Beschwerde beim Staatsgerichtshof erhob (siehe Kapitel 3.1.4.4.2 zur Vorprüfung von Initiativen). Parallel startete er eine zweite Initiative in der gleichen Sache («Win-Win-50»), für die erfolgreich Unterschriften gesammelt wurden. Nachdem der Staatsgerichtshof der Beschwerde des Initianten Recht gab, wurde auch für die erste Initiative eine erfolgreiche Unterschriftensammlung durchgeführt. Schliesslich kamen beide Initiativen zeitgleich zur Abstimmung, da der Initiant die in beiden Initiativen verankerte Rückzugsklausel nicht aktivierte. Beide Initiativen erreichten keine Mehrheit (43,9 Prozent bzw. 49,8 Prozent), sodass der Stichtscheid im Falle eines doppelten Ja nicht wirksam wurde. Insgesamt stimmten 5590 Stimmberechtigte mit Ja zu beiden Vorlagen, 893 gaben der Vorlage «Pensionskasse Win-Win» den Vorzug, 3710 der Vorlage «Win-Win-50», 987 Stimmzettel waren leer oder ungültig.<sup>391</sup>

#### 4.5.4 Volksabstimmung mit zwei und mehr Abstimmungsvorgängen

Erst mit der Verfassungsrevision im Jahr 2003 wurde ein zweistufiges Verfahren bei bestimmten Volksabstimmungen eingeführt. Dieses gelangt in zwei Sonderfällen zur Anwendung, nämlich als eventuelles Verfahren bei der Richterbestellung sowie als eventuelles Verfahren bei einer Abstimmung über die Abschaffung der Monarchie. Beide Sachverhalte sind der Schlusspunkt eines an sich komplizierten Verfahrens.

##### 4.5.4.1 Verfahren zur Monarchieabschaffung

Die Abschaffung der Monarchie nach dem in Art. 113 LV vorgegebenen Verfahren bedingt je nach Anzahl der in der zweiten Stufe vorliegenden Verfassungsentwürfe zwei oder drei zeitlich getrennt durchgeführte Volksabstimmungen. Mit der ersten Volksabstimmung wird das Verfah-

---

391 [www.abstimmung.li](http://www.abstimmung.li). Detaillierte Analyse bei Marxer 2014a.

ten und allenfalls dritten Volksabstimmung wird über die künftige Verfassung abgestimmt.

#### 4.5.4.2 Monarchieabschaffung mit einer Alternative zur bestehenden Verfassung

Falls ausschliesslich eine Landtagsvorlage einer republikanischen Verfassung als Alternative zur bestehenden Verfassung vorliegt, wird hierüber eine Volksabstimmung in einem einmaligen Abstimmungsverfahren durchgeführt. Die neue Verfassung ist angenommen, wenn sie die Mehrheit der landesweit gültig abgegebenen Stimmen auf sich vereinigt. Andernfalls bleibt die alte Verfassung in Kraft.

Art. 113 LV (LGBL. 2003.186)

---

[...]

2) Liegt nur ein Entwurf vor, dann genügt für die Annahme die absolute Mehrheit (Art. 66 Abs. 4). [...]

#### 4.5.4.3 Monarchieabschaffung mit zwei Alternativen zur bestehenden Verfassung

Liegen zwei neue Vorlagen vor – eine Landtagsvorlage und eine Vorlage des Landesfürsten –, haben die Landesbürger in der ersten Abstimmung zwei Stimmen<sup>392</sup> zur Verfügung, die sie auf die drei Vorschläge (Vorlage des Landtages, Vorlage des Landesfürsten, bestehende Verfassung) verteilen können.

---

392 Art. 113 Abs. 2 LV (2003) bezeichnet diese beiden Stimmen als Erst- und Zweitstimmen. Dies ist insofern jedoch nicht korrekt, als es sich um zwei gleichwertige, auch formal nicht unterscheidbare Stimmen handelt. Die Stimmberechtigten können bei drei Vorlagen zwei Kreuze anbringen, also zwei von drei Vorlagen zustimmen. Es ist ausserdem davon auszugehen, dass jemand auch nur ein Kreuz setzen kann, ohne dass damit der Stimmzettel ungültig ist. Dies wäre der Fall, wenn jemand eine klare Präferenz für nur eine Vorlage hat. Das Verfahren ist jedoch in seinen Einzelheiten in Verfassung und Gesetz nicht näher erklärt und ausgeführt.

Im ersten Abstimmungsgang wird keine definitive Entscheidung getroffen, sondern lediglich eruiert, welche beiden Vorlagen die meisten Stimmen auf sich vereinigen und damit in eine zweite Abstimmungsrunde gelangen, die 14 Tage später durchzuführen ist. Die Vorlage, die in diesem zweiten Vorgang «die absolute Mehrheit»<sup>393</sup> der im ganzen Land gültig abgegebenen Stimmen erhält, gilt als angenommen.

Art. 113 LV (LGBL 2003.186)

---

[...]

2) [...] Liegen zwei Entwürfe vor, dann hat der wahlberechtigte Landesbürger die Möglichkeit, zwischen der bestehenden Verfassung und den beiden Entwürfen zu wählen. In diesem Fall hat der wahlberechtigte Landesbürger in der ersten Abstimmung zwei Stimmen. Diese teilt er jenen beiden Verfassungsvarianten zu, von denen er wünscht, dass sie in die zweite Abstimmung gelangen. Jene zwei Verfassungsvarianten, welche die meisten Erst- und Zweitstimmen auf sich vereinigen, kommen in die zweite Abstimmung. In der zweiten Abstimmung, die 14 Tage nach der ersten Abstimmung durchzuführen ist, hat der wahlberechtigte Landesbürger eine Stimme. Jene Verfassung gilt als angenommen, welche die absolute Mehrheit erhält (Art. 66 Abs. 4).

Ob in der ersten Abstimmungsrunde zwingend zwei Stimmen abgegeben werden müssen oder ob ein Stimmzettel auch gültig ist, wenn nur einer Vorlage zugestimmt wird, bleibt unklar. Das ist bedeutsam, da ungültige Stimmzettel nicht in die Auszählung gelangen. Es wäre aber wohl ein übertriebener Formalismus, wenn ein Stimmzettel für ungültig erklärt würde, der beispielsweise nur ein «Ja» bei der bestehenden Verfassung enthält (ohne weitere Angaben zu den anderen Vorlagen), da der Wählerwille wohl damit exakt genug zum Ausdruck kommt – eigentlich sogar exakter, als wenn jemand gezwungen wird, einer zweiten Variante zuzustimmen, obwohl er/sie vielleicht beide anderen Varianten ablehnt.<sup>394</sup>

---

393 Absolute Mehrheit ist in diesem Fall gleichbedeutend mit einfacher Mehrheit.

394 Auch im Analogieschluss zum Verfahren des doppelten Ja kann man annehmen, dass eine einzelne Ja-Stimme genügt, um gültig abzustimmen. Der Analogieschluss ist aber insofern heikel, als mit der zweiphasigen Abstimmung überhaupt ein neues Verfahren eingeführt wurde, somit also gerade nicht das Verfahren des doppelten Ja zur Anwendung gelangt. Wörtlich geht Art. 113 LV (2003) von zwei Stimmen aus, die den beiden präferierten Vorlagen zuzuteilen sind. Wird ein Stimmzettel mit nur

#### 4.5.4.4 Richterbestellung mit mehr als zwei Vorschlägen

Liegen mehr als zwei Vorschläge bei der Richterbestellung vor, kommt ein zweistufiges Verfahren zur Anwendung. Dies ist der Fall, wenn sich die zuständigen Organe nicht einigen können, sodass einerseits je ein Vorschlag des Richterauswahlgremiums und des Landtags vorliegt, andererseits gleichzeitig ein oder mehrere weitere Vorschläge aufgrund einer Initiative oder sogar mehrerer Initiativen. Im Gegensatz zum Verfahren bei der Monarchieabschaffung kommt es bei der Richterbestellung aber nicht in jedem Fall zu einer zweiten Abstimmung, sondern nur wenn keiner der Kandidaten im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit erreicht:

Art. 17 Richterbestellungsgesetz; RBG (LGBL. 2004.030)

---

[...]

3) Stehen mehr als zwei Kandidaten zur Verfügung und erreicht keiner der Kandidaten im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit, dann ist ein zweiter Wahlgang über die beiden Kandidaten durchzuführen, die im ersten Wahlgang gemäss Art. 113 Abs. 2 LV die meisten Stimmen erhielten.

Der in Art. 17 Abs. 3 RBG zur Richterbestellung erwähnte Art. 113 Abs. 2 LV bezieht sich auf das Verfahren zur Abschaffung der Monarchie mit zwei Stimmen im ersten Wahlgang (siehe Kapitel 4.5.4.3. zur Monarchieabschaffung mit mehr als einer neuen Vorlage). Wie bei der Monarchieabschaffung stellt sich die Frage nach der Gültigkeit der Stimmzettel, wenn nur einem Kandidaten die Zustimmung gegeben wird.

Beim Verfahren zur Richterbestellung ist der Fall nicht geklärt, wenn zwei Kandidaten die absolute Mehrheit erreichen. Dies ist im Falle einer Dreierkandidatur nicht nur möglich, sondern rechnerisch geradezu zwingend, wohingegen ein Resultat, bei welchem niemand die absolute Mehrheit erreicht, praktisch auszuschliessen ist.<sup>395</sup> Es ist denkbar, dass

---

einem Ja ausgefüllt, wird eine andere Form der Gewichtung und Ausmarchung der Vorlagen vorgenommen, als wenn beide Stimmen verteilt werden müssen. Aus erwähnten Gründen erachtet der Autor jedoch auch Stimmzettel mit nur einer Antwort als gültig.

395 Wenn bei 15 000 Abstimmungsteilnehmenden alle zwei Stimmen abgeben, ergibt dies 30 000 Stimmen, die sich beispielsweise auf drei Kandidaten verteilen. Wenn sie

dann derjenige mit der höheren Stimmenzahl bereits im ersten Wahlgang als gewählt gilt. Es ist aber auch denkbar, dass dann ein zweiter Abstimmungsvorgang 14 Tage später zu erfolgen hat, an welchem die beiden Kandidaten mit der höchsten Stimmenzahl zur Stichwahl stehen. Das Gesetz schweigt zur Konstellation mit zwei Kandidaten mit absoluter Mehrheit. Der Autor neigt jedoch zur Ansicht, dass mit Blick auf Art. 113 LV (Stichwahl bei mehreren Vorlagen betreffend Abschaffung der Monarchie) im Analogieschluss von einem zweiten Wahlgang auszugehen ist, in welchem die beiden Kandidaten mit der höchsten Stimmenzahl zur Wahl stehen.

---

gleichmässig auf alle verteilt sind, erhält jeder Kandidat 10 000 Stimmen oder  $66 \frac{2}{3}$  Prozent Zustimmung. Nur wenn ein Kandidat von allen Stimmberechtigten gewählt wird, somit 15 000 Stimmen auf sich vereinigt, und die anderen Stimmen sich exakt auf die beiden anderen Kandidaten verteilen, entsteht eine Zustimmung von 100 Prozent, 50 Prozent und 50 Prozent. Nur in diesem Fall erreicht lediglich ein Kandidat die absolute Mehrheit und verfehlen die beiden unterlegenen Kandidaten die absolute Mehrheit, und zwar um exakt eine Stimme. Wenn auch nur eine einzige Stimme von diesem Muster abweicht, haben bereits zwei Kandidaten die absolute Mehrheit erreicht. Wenn es Stimmzettel mit nur einem Kreuz gibt, die als gültig anerkannt werden, wäre dieses Rechenbeispiel entsprechend zu modifizieren.

## 4.6 Teilnahme- und Stimmenquorum

Bei der Ermittlung des Abstimmungsergebnisses – Zustimmung oder Ablehnung – werden bei allen landesweiten Volksabstimmungen grundsätzlich nur die gültig abgegebenen Stimmen berücksichtigt. Es besteht somit kein Teilnahmequorum, etwa in der Form, dass ein bestimmter Prozentsatz der Stimmberechtigten an einer Abstimmung teilnehmen muss, damit sie überhaupt gültig ist.

Es besteht auch kein Stimmenquorum, wonach ein Beschluss nur gültig wäre, wenn ein bestimmter Prozentsatz der Stimmberechtigten einer Vorlage zustimmt.

In allen Fällen gilt der Grundsatz, dass für eine Zustimmung die Mehrheit der im ganzen Lande gültig abgegebenen Stimmen erforderlich ist, wobei es, wie weiter oben ausgeführt, Sonderregelungen beim Verfahren mit doppeltem oder mehrfachem Ja oder beim zweistufigen Abstimmungsvorgang gibt.

Anders sieht es bei Gemeindeabstimmungen aus, wo ein Teilnahmequorum von einem Sechstel vorgeschrieben ist (siehe Kapitel 5.4.3).

Der Landtag seinerseits kennt bei seinen Beschlüssen – also auch solchen über ein Landtagsbegehren – ein Anwesenheitsquorum. Aber auch dort besteht kein Teilnahmequorum. Nach Art. 58 Abs. 1 LV müssen «wenigstens zwei Drittel der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten» bei Beschlüssen anwesend sein. Dies sind beim aktuell 25-köpfigen Landtag 17 Abgeordnete. Wie viele sich davon an der Abstimmung beteiligen müssen, damit eine Abstimmung gültig ist, ist nicht vorgeschrieben.<sup>396</sup>

---

396 Im Extremfall könnte eine einzelne Abgeordnetenstimme ausreichen, solange das Anwesenheitsquorum erfüllt ist und alle ausser der einzelnen Ja-Stimme Stimmenthaltung üben würden.

## 4.7 Mehrheitsbestimmungen

### 4.7.1 «Mehrheit» in Verfassung und Volksrechtegesetz

Die liechtensteinische Verfassung und das Volksrechtegesetz verwenden bei der Bestimmung erforderlicher Mehrheiten – nicht nur bezogen auf Volksabstimmungen – fast durchgehend die Bezeichnung «absolute Mehrheit», wobei meist noch eine Präzisierung erfolgt. Eine solche ist an sich notwendig, da der Begriff «absolute Mehrheit» noch nicht aussagt, auf welche Grundgesamtheit er sich bezieht. Ohne nähere Bezeichnung müsste davon ausgegangen werden, dass mit der absoluten Mehrheit die Hälfte plus eins der Stimmberechtigten gemeint ist, was bei einer schwachen Stimmbeteiligung fast durchweg zum Scheitern von Vorlagen führen würde. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, inwiefern sich – abgesehen von der Bezugsgrösse – eine «absolute Mehrheit» von einer «Mehrheit», einer «einfachen Mehrheit», einer «relativen Mehrheit» und einer «qualifizierten Mehrheit» unterscheidet und welche Typen von Mehrheitsbeschlüssen bei welchen Entscheidungen in Liechtenstein gemäss Verfassung und Volksrechtegesetz vorgesehen sind.

### 4.7.2 Mehrheit der gültigen Stimmen – Regelfall

Der Regelfall bei Entscheidungen nach LV und VRG ist das Erfordernis einer Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen. In der Verfassung wird dabei die Bezeichnung «absolute Mehrheit der im ganzen Land(e) gültig abgegebenen Stimmen» verwendet (Art. 66 Abs. 4 LV; Art. 66bis Abs. 2 LV). Im VRG ist von der «absoluten Mehrheit der gültig Stimmenden» die Rede (Art. 78 Abs. 1 VRG; Art. 78a Abs. 1 VRG; Art. 81 Abs. 4 VRG). Art. 84 Abs. 1 VRG präzisiert nochmals ausdrücklich: «Leere und ungültige Stimmzettel fallen bei der Ermittlung des absoluten

Mehrs ausser Betracht», eine Regelung, die bei mehreren parallel abzustimmenden Vorlagen für jede Einzelfrage getrennt angewendet wird. Das Adjektiv «absolut» könnte also weggelassen werden, da es keinen Unterschied zu einer «Mehrheit der gültig Stimmenden» bezeichnet, wenn nur die Ja- und Nein-Stimmen gewertet werden.

Unter die Regelung von Art. 66 Abs. 4 LV fällt auch eine Volksabstimmung über einen Landtagsentwurf für eine republikanische Verfassung als Alternative zur Beibehaltung der bestehenden Verfassung. In Art. 113 Abs. 2 LV heisst es zwar etwas vage, dass entscheidend für die Annahme die «absolute Mehrheit» ist, aber der Verweis auf den erwähnten Art. 66 Abs. 4 LV lässt keinen Zweifel aufkommen, dass darunter wiederum die absolute Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen verstanden wird.

### 4.7.3 Absolute Mehrheit der Stimmen – Volkswahl der Richter

Ein anderes Ermittlungsverfahren gilt bei einer Volkswahl von Richtern, welche 2003 neu in die Verfassung eingeführt wurde. Bei der Richterwahl ist in einer allfälligen Stichwahl, bei welcher nur die beiden Stimmenstärksten aus dem ersten Wahlgang zur Wahl stehen, die «absolute Mehrheit der Stimmen» entscheidend (Art. 96 Abs. 2 LV). Da sonst in der Verfassung explizit die «gültig abgegebenen Stimmen» als Referenzgrösse erwähnt werden, beinhalten die «Stimmen» ohne einschränkendes Adjektiv mehr, nämlich auch die ungültigen und leeren Stimmen. Unter absoluter Mehrheit der Stimmen wäre daher genau genommen die Mehrheit der Abstimmungsteilnehmer zu verstehen, womit auch der Fall eintreten könnte, dass niemand die «absolute Mehrheit der Stimmen» erreicht und somit kein Richter gewählt wäre.

Hätte der StGH einen solchen Fall zu beurteilen, würde er eventuell zum Schluss kommen, dass die Formulierung ein Versäumnis des Gesetzgebers war und wie andernorts von der «absoluten Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen» auszugehen ist. Hierfür würde sprechen, dass eigentlich im zweiten Wahlgang gemäss Verfassung eine definitive Entscheidung vorgesehen ist und kein weiterer Verfahrensweg angedeutet wird. Würde der StGH hingegen zum Schluss kommen, dass die wörtliche Auslegung massgeblich ist und also im Volk kein Mehrheitskonsens in der Richterwahl vorhanden ist, müsste das Verfahren wohl

im Richterauswahlgremium wieder neu gestartet werden. Sinnvoller wäre es also gewesen, die übliche Terminologie aufzugreifen («absolute Mehrheit der im ganzen Land gültig abgegebenen Stimmen») oder ganz einfach zu bestimmen, dass derjenige Kandidat zum Richter ernannt wird, der mehr Stimmen auf sich vereinigt, wobei im gleichen Zuge auch eine Lösung für eine Pattsituation angebracht gewesen wäre. Eine Initiative gilt bei einem Patt als gescheitert und es bleibt beim Alten. Bei der Richterwahl geht es hingegen um eine Neubesetzung, sodass «beim Alten bleiben» bedeutet, dass keine Besetzung erfolgt.

#### 4.7.4 Mehrheit der Anwesenden – Landtagsbegehren, Gemeindebegehren

Bei Beschlüssen des Landtages werden nicht die gültig abgegebenen Stimmen für die Mehrheitsfindung berücksichtigt, sondern die «absolute Stimmenmehrheit unter den anwesenden Mitgliedern» (Art. 58 Abs. 1 LV). Eine Ausnahme sind Verfassungsänderungsbeschlüsse, bei denen eine qualifizierte Mehrheit erforderlich ist (siehe weiter unten). Dies wird auch in der Geschäftsordnung des Landtages bestätigt.<sup>397</sup> Es wird im Vergleich zur Verfassung sogar noch präzisiert, dass die absolute Mehrheit unter den «bei der Abstimmung» anwesenden Mitgliedern des Landtages entscheidend ist. Stimmenthaltungen werden also mitgezählt. Bei jeder einzelnen Abstimmung ist daher die Zahl der anwesenden Abgeordneten relevant und zu berücksichtigen.

Eine Parallele zu diesem Ermittlungsverfahren zeigt sich bei Gemeindebegehren. In Art. 68 Abs. 1 VRG heisst es wörtlich: «Wenn Referendums- und Initiativbegehren durch Gemeinden ausgeübt werden wollen, so müssen gleichlautende Begehren in einer Mindestzahl von Gemeinden an Gemeindeversammlungen mit absolutem Mehr der anwesenden Bürger beschlossen werden.» Diese Bestimmung stammt noch aus der Zeit des VRG von 1922, als tatsächlich Gemeindeversammlungen unter physischer Anwesenheit der Bürger stattfanden. Heute würden solche Gemeindeversammlungsbeschlüsse über Gemeindebegehren

---

397 Sowohl in der vormaligen Geschäftsordnung (Art. 45 GOLT, LGBL. 1997.061) wie auch in der aktuellen Geschäftsordnung (Art. 53 GOLT, LGBL. 2013.009) ist dies so geregelt.

in Form einer Urnenabstimmung (inklusive Briefwahl) durchgeführt. Als «anwesende Bürger» gelten in diesem Fall wohl diejenigen Stimmberechtigten, die an der Abstimmung teilnehmen. Damit würden also auch die leeren und ungültigen Stimmen mitgezählt. Bei der Ermittlung des Resultates wäre also die absolute Mehrheit aller Abstimmungsteilnehmenden entscheidend. Das Adjektiv «absolut» stellt hier eine Präzisierung dar, da bei mehr als zwei zählbaren Alternativen (Zustimmung, Ablehnung, Leere, Ungültige) auch eine relative Mehrheit möglich ist. Wenn es also mehr Ja- als Nein-Stimmen gibt, ist eine Vorlage noch nicht angenommen, solange sie nicht das absolute Mehr erreicht.

Mit diesen Feststellungen kontrastieren allerdings verschiedene Bestimmungen im Gemeindegesetz. Gemäss Gemeindegesetz werden Beschlüsse bei Versammlungen – also Versammlungen unter physischer Anwesenheit der Stimmberechtigten – «durch einfaches Mehr der Stimmenthaltenden» gefasst (Art. 34 Abs. 2 GemG). Ob Stimmenthaltungen und ungültige Stimmzettel in diesem Fall mitgezählt werden, ist eine offene Frage. Die Anwesenheit alleine bedeutet noch keine Stimmabgabe. Es ist also auch denkbar, dass letztlich nur die gültig Stimmenden gezählt werden, also die Ja- und Nein-Stimmen, oder nur die an der Abstimmung Teilnehmenden, also einschliesslich der Stimmenthaltungen. Da das VRG jedoch wie gesehen explizit die Regelungen bei Gemeindebegehren ausführt, müssen in diesem speziellen Fall wohl die Bestimmungen des VRG befolgt werden.

Ein weiterer Einwand ergibt sich aus Art. 37 GemG, in welchem auf die in der Praxis massgebliche Urnenabstimmung eingegangen wird, da in der Regel keine Gemeindeversammlungen als Präsenzversammlungen mehr durchgeführt werden. Bei Urnenabstimmungen entscheiden die Stimmberechtigten gemäss Gemeindegesetz «nach den gleichen Bestimmungen, wie sie für Landesangelegenheiten gelten», ausser dass für einen rechtsgültigen Beschluss ein Teilnahmekorum von einem Sechstel vorgeschrieben ist. Der Hinweis auf die Landesangelegenheiten würde bedeuten, dass bei der Ermittlung des Resultates die Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen entscheidend ist. Doch ist wohl den Bestimmungen im VRG der Vorrang zu geben, sodass weiterhin von einer erforderlichen absoluten Mehrheit aller an einer Abstimmung Anwesenden (Versammlung) oder an einer Abstimmung Teilnehmenden (Urnenabstimmung) auszugehen ist. Bei einer Revision des VRG wäre angezeigt, hier eine Vereinheitlichung vorzunehmen.

#### 4.7.5 Mehrheit der Wahlberechtigten – Gemeindesezession

Bei verschiedenen die Gemeinde betreffenden Abstimmungen sind die Anforderungen für einen Mehrheitsbeschluss deutlich höher. Dies betrifft einerseits Grenzänderungen zwischen Gemeinden oder die Schaffung neuer und die Zusammenlegung bestehender Gemeinden, andererseits die Einleitung des Verfahrens zum Austritt einer Gemeinde aus dem Staatsverband (Art. 4 Abs. 1 und 2 LV). Solche Beschlüsse bedürfen eines «Mehrheitsbeschlusses der dort ansässigen wahlberechtigten Landesangehörigen» (ebd.). Die zwingende Involvierung der in der Gemeinde wohnhaften Stimmberechtigten bei Grenzänderungen und anderem erfolgte mit der Verfassungsänderung von 2003. Bis dahin schrieb die Verfassung nur vor, dass dies über ein Gesetz zu erfolgen habe.

Die Ermittlung der Mehrheit bei den erwähnten Abstimmungen gemäss Art. 4 LV bezieht sich auf die in der Gemeinde wohnhaften Wahlberechtigten (Stimmberechtigten), also weder auf die an einer Abstimmung Teilnehmenden noch auf die gültig Stimmenden. Die Hürde ist insofern deutlich höher, zumal auch die ungültigen und leeren Stimmen sowie vor allem auch die Nichtabstimmenden mitgezählt werden.

Hervorzuheben ist ferner, dass das Elektorat nicht aus den in der Gemeinde wohnhaften Gemeindebürgern besteht, sondern den wahlberechtigten Landesangehörigen, die in der betreffenden Gemeinde wohnhaft sind.

#### 4.7.6 Qualifiziertes Mehr – Gegenvorschlag betreffend Verfassung

Ein qualifiziertes Mehr ist bei Volksabstimmungen generell nicht erforderlich, sondern nur bei Landtagsbeschlüssen, die sich auf Verfassungsänderungen beziehen – einschliesslich, die Verfassung betreffend, Gegenvorschläge des Landtags zu Volksinitiativen. Nach Art. 112 Abs. 2 LV ist für verfassungsändernde Beschlüsse die «Stimmeneinhelligkeit seiner anwesenden Mitglieder oder eine auf zwei nacheinander folgenden Landtagssitzungen sich aussprechende Stimmenmehrheit von drei Vierteln derselben» notwendig.

## 4.8 Stimmabgabe

Die Stimmabgabe bei Volksabstimmungen kann an der Urne oder per Briefabstimmung erfolgen. Eine elektronische Stimmabgabe wurde noch nicht eingeführt.

### 4.8.1 Urnenabstimmung

Bei der Abstimmung an der Urne gelten für die Abstimmungsteilnehmenden folgende Erfordernisse: Stimmberechtigung gemäss Eintrag im Stimmregister der Gemeinde (Art. 9ff. VRG), persönliche Abstimmungsteilnahme an der Urne in der Wohngemeinde und Einhaltung der Abstimmungszeit (Art. 5 und 7 VRG) sowie Vorweisen einer Stimmkarte (Art. 15ff. VRG).

---

#### Art. 5 VRG (Ausübung des Stimmrechts)

Der Stimmberechtigte übt sein Stimmrecht in der Gemeinde seines Wohnsitzes persönlich an der Urne oder durch briefliche Stimmabgabe aus. Vorbehalten bleibt Art. 8b.

---

#### Art. 7 VRG (Persönliche Stimmabgabe an der Urne)

- 1) Der Stimmberechtigte gibt seine Stimme während der festgesetzten Abstimmungszeit ab.
- 2) Aufgehoben.

Eine erleichterte Stimmabgabe für Kranke und Gebrechliche, wie es in Art. 7 Abs. 2 VRG 1973 ursprünglich noch vorgesehen war, wurde mit der Einführung der generellen Briefwahl gestrichen (LGBL. 2004.235). Art. 7 Abs. 2 VRG wurde neu so formuliert, dass den Stimmberechtigten an einem der beiden dem Wahl- oder Abstimmungstag vorausgehenden

Tage die Möglichkeit der Stimmabgabe gewährt werden musste. Die Urnen waren also am Abstimmungssonntag sowie am Freitag oder Samstag – üblich war Freitagabend – zugänglich. Die Briefwahl wurde in der Folge so intensiv genutzt, dass der Gesetzgeber 2012 Art. 7 Abs. 2 VRG aufhob (LGBL. 2012.357).

#### 4.8.2 Brieflich abgegebene Stimmen

Die Briefwahl war zunächst nur in begründeten Fällen (Krankheit und Gebrechlichkeit sowie vorübergehender Auslandsaufenthalt) möglich (LGBL. 1996.115). Bei Volksabstimmungen wurde sie erstmals bei der Abstimmung vom 31. Januar 1999 wirksam. 2004 wurde die Briefwahl als Wahlmodus für alle eingeführt (LGBL. 2004.235). Erstmals gelangte sie zum Einsatz bei der Abstimmung vom 27. November 2005. Allen Stimmberechtigten werden seitdem die Wahlunterlagen mitsamt den Unterlagen für die briefliche Stimmabgabe automatisch zugestellt.

Bei der brieflichen Stimmabgabe wird der (ausgefüllte, angekreuzte, leergelassene) Stimmzettel in das betreffende Kuvert gesteckt. Dieses wird in das Zustellkuvert gegeben, ebenso die voradressierte Stimmkarte mit der Adresse der betreffenden Gemeindeverwaltung, die vom Stimmberechtigten zu unterzeichnen ist. Das Kuvert kann bei der Gemeinde oder portofrei bei jeder Post abgegeben oder in einen Briefkasten der Post eingeworfen werden. Die Zustellkuverts müssen spätestens bis Freitag 17 Uhr vor dem Abstimmungssonntag bei der Gemeinde eingetroffen sein (Art. 8 Abs. 4 VRG).

Bei der brieflichen Stimmabgabe wird beim Eingang der Briefwahlunterlagen bei den Wahlbehörden in den Gemeinden zunächst nur festgestellt, ob die formalen Vorgaben eingehalten sind. Nach dieser Kontrolle werden die ungeöffneten Stimmkuverts in die Urne gegeben. Es ist daher möglich, dass sich im Stimmkuvert ein ungültiger Stimmzettel befindet. Dies geht aber in der Masse der Stimmkuverts unter, das heisst, es lässt sich nicht feststellen, ob ein ungültiger oder leerer Stimmzettel aus der Brief- oder Urnenwahl stammt. Die in der Abstimmungsstatistik erfassten ungültigen Stimmzettel aus der Briefwahl haben andere Ursachen, beispielsweise eine fehlende Unterschrift oder ein fehlendes Stimmkuvert. Die folgenden Formalien müssen eingehalten werden, damit die Briefwahl gültig ist:

Art. 8a VRG [b) Prüfung]

---

- 1) Die brieflich abgegebenen Stimmen werden in den Zustellkuverts belassen und bis zur Öffnung durch die Wahl- oder Abstimmungskommission an einem sicheren Ort unter Verschluss gehalten.
  - 2) Die Wahl- oder Abstimmungskommission öffnet die Zustellkuverts frühestens um 17.00 Uhr des dem Wahl- oder Abstimmungssonntag vorausgehenden Freitags und prüft, ob die briefliche Stimmabgabe gültig ist.
  - 3) Sie ist gültig, wenn:
    - a) das amtlich vorgedruckte und eigens für die Wahl oder Abstimmung gekennzeichnete Zustellkuvert für die briefliche Stimmabgabe verwendet wurde und dieses verschlossen ist;
    - b) der Stimmende vorbehaltlich von Art. 30 Abs. 3 im Stimmregister eingetragen ist;
    - c) die Stimmkarte beiliegt und die auf der Stimmkarte vorgedruckte Erklärung für die briefliche Stimmabgabe persönlich unterzeichnet ist; und
    - d) die Stimme spätestens an dem in Art. 8 Abs. 4 genannten Zeitpunkt eingegangen ist.
- [...]

Die Briefwahl hat sich als Abstimmungsart fast vollständig durchgesetzt. Abbildung 11 zeigt den Anteil derjenigen, die bei Abstimmungen seit 1999 mittels Briefwahl teilgenommen haben.

### 4.8.3 Elektronische Stimmabgabe

Die elektronische Stimmabgabe ist bislang in Liechtenstein nicht eingeführt. Mit LGBI. 2004.235 wurde aber bereits gesetzlich Vorkehrung getroffen, um in nicht definierter Zukunft die elektronische Stimmabgabe, die auf dem Verordnungsweg einzuführen wäre, zu versuchen.

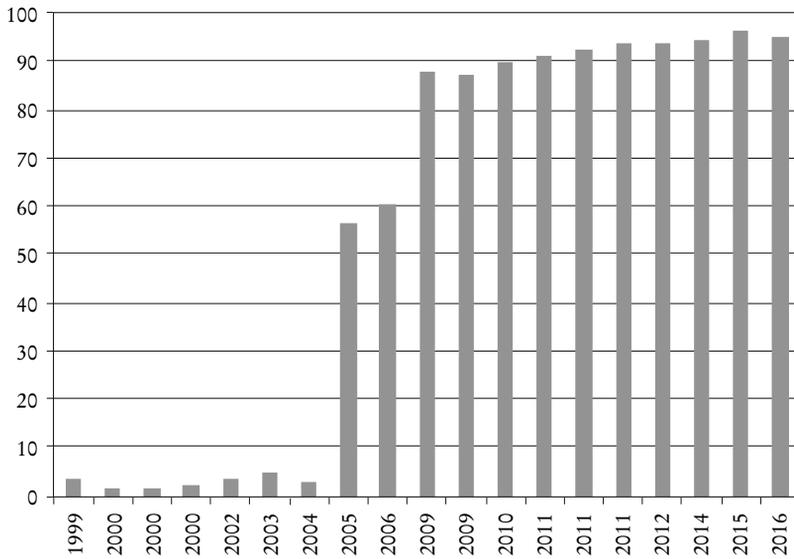
Art. 8b VRG (Elektronische Stimmabgabe)

---

- 1) Die Regierung kann im Einvernehmen mit interessierten Gemeinden örtlich, zeitlich und sachlich begrenzte Versuche zur elektronischen Stimmabgabe genehmigen.
- 2) Die Kontrolle der Stimmberechtigung, das Stimm- und Wahlgeheimnis sowie die Erfassung aller Stimmen müssen gewährleistet und Missbräuche ausgeschlossen bleiben.
- 3) Die Regierung regelt die Voraussetzungen für die elektronische Stimmabgabe, insbesondere die Voraussetzungen gültiger Stimmabgabe und die Ungültigkeitsgründe, mit Verordnung.

## Stimmabgabe

Abbildung 11: Anteil der Abstimmungsteilnahme mittels Briefwahl bei Abstimmungen von 1999 bis 2016 (in Prozent)



Quelle: Amtliche Abstimmungsergebnisse / Abstimmungsprotokolle

## 4.9 Ungültige, leere und gültige Stimmen

Das VRG regelt eindeutig, dass sowohl ungültige wie auch leere Stimmen bei der Ermittlung des Abstimmungsergebnisses nicht berücksichtigt werden.

---

Art. 84 VRG (Ermittlung des Abstimmungsergebnisses)

---

1) Leere und ungültige Stimmzettel fallen bei der Ermittlung des absoluten Mehrs ausser Betracht. Bei Abstimmungen über mehrere Vorschläge gilt dies auch für nicht beantwortete Einzelfragen; das absolute Mehr wird dabei für jeden Vorschlag getrennt ermittelt.

[...]

Allerdings werden die Stimmen differenziert in den Abstimmungsprotokollen registriert, also auch die Zahl der ungültigen und leeren Stimmen.

### 4.9.1 Ungültige und leere Stimmen

Als leer ist eine Stimme zu betrachten, wenn sich im Abstimmungskuvert nichts befindet.

Als ungültig ist eine Stimme zu betrachten, wenn bei der brieflichen Abstimmung formelle Vorschriften nicht eingehalten wurden und beispielsweise kein Stimmkuvert in die Urne gelangt oder wenn Kriterien gemäss dem nachstehend zitierten Art. 52 VRG und Art. 73 VRG verletzt sind.

---

Art. 73 VRG (Prüfung der Abstimmungszettel)

---

1) Ungültig sind Stimmzettel, deren Inhalt sich weder als ein bestimmtes Ja noch Nein erkennen lässt.

2) Im Übrigen finden die Bestimmungen des Art. 52 sinngemässe Anwendung (Art. 84).

Der erwähnte Art. 52 VRG regelt eigentlich das Verfahren bei Wahlen. Dennoch sind die meisten Bestimmungen auch in Bezug auf Abstimmungen sinngemäss anwendbar.

Art. 52 VRG (Ungültige Stimmzettel)

---

a) im Allgemeinen

Ungültig sind:

- a) Stimmzettel nicht amtlicher Natur;
- b) Stimmzettel, denen nicht mit Sicherheit der Name irgend eines der vorgeschlagenen Kandidaten zu entnehmen ist;
- c) Stimmzettel, die Bemerkungen beleidigender Art enthalten;
- d) Stimmzettel, die Zeichen zum offenkundigen Zweck einer Kontrolle enthalten.

Bei der Ermittlung des Abstimmungsergebnisses ist es jedoch unerheblich, ob ein Stimmzettel leer oder ungültig ist. Beide werden nicht berücksichtigt, werden aber separat protokolliert.

#### 4.9.2 Gültige Stimmen

Die gültigen Stimmen können als Restkategorie aller abgegebenen Stimmen, also abzüglich der ungültigen und leeren Stimmen, betrachtet werden. Das heisst, dass alle formellen Kriterien erfüllt sind, also: Stimmberechtigung, fristgerechtes und ortsgerechtes Abstimmen, Korrektheit der Abstimmungsunterlagen, weitere formelle Erfordernisse bei brieflicher Stimmabgabe. Ferner muss das Stimmkuvert einen amtlichen Stimmzettel enthalten, der Stimmzettel muss im richtigen Kuvert eingelegt sein, schliesslich muss der Stimmzettel so ausgefüllt sein, dass der Wille des Abstimmenden klar erkennbar ist (Ja oder Nein) bzw. im Falle eines Abstimmungszettels mit mehreren Vorlagen und der Möglichkeit des doppelten oder mehrfachen Ja mindestens bei einer Abstimmungsvorlage ein klarer Wille erkennbar ist.

## 4.10

### Ermittlung des Abstimmungsresultates

Die Auszählung der Stimmen bei einer Volksabstimmung erfolgt in jeder Gemeinde separat. Zu diesem Zweck besteht in jeder Gemeinde eine Wahlkommission, die auch bei Volksabstimmungen zuständig ist.

Die Resultate werden in Abstimmungsprotokollen festgehalten. Die Abstimmungsteilnahme sowie die Stimmabgabe – leer, ungültig, Ja, Nein – werden protokolliert. Die Prüfung der Unterlagen der Gemeindegewahlkommissionen erfolgt durch die Landeswahlkommission.

Für die Ermittlung des gültigen Abstimmungsergebnisses werden nur die gültigen Stimmen, die sich auf Ja-Stimmen und Nein-Stimmen aufteilen, berücksichtigt. Erhält eine einfache Vorlage die Mehrheit der gültigen Stimmen, ist sie in der Volksabstimmung angenommen. Erhält sie keine Mehrheit oder gleich viele Ja- wie Nein-Stimmen, ist die Vorlage abgelehnt.

Andere Verfahren zur Ermittlung des Abstimmungsresultates gelangen zur Anwendung, wenn zwei oder mehrere Vorlagen alternativ zur Abstimmung gelangen (doppeltes Ja, siehe Kapitel 4.5.3), möglicherweise auch bei einer Volksabstimmung zur Richterwahl (Kapitel 4.5.4.4) oder zur Monarchieabschaffung (siehe Kapitel 4.5.4.3).

## 4.11 Sanktionierung

Die dualistische Verfassungskonstruktion Liechtensteins verleiht dem Landesfürsten eine starke Position in der Staatsordnung. Ein grosser Teil der Volksentscheide unterliegt der Sanktionsgewalt des Landesfürsten, Beschlüsse können daher ohne Zustimmung des Fürsten in den meisten Fällen nicht in Kraft treten. Wille konstatiert: «Die Volksabstimmung findet ihre Grenze am Sanktionsrecht des Landesfürsten.»<sup>398</sup> Kritisch beurteilt werden muss auch, wenn im Kontext einer Volksabstimmung das Veto des Fürsten angekündigt wird. Dies stellt nach Entscheid des StGH einen unzulässigen Eingriff in die Abstimmungsfreiheit der Stimmberechtigten dar.<sup>399</sup> Eine Vetoankündigung kann den Volksentscheid massgeblich beeinflussen oder sogar eine präventive Wirkung entfalten.<sup>400</sup>

Dem Vetorecht des Landesfürsten sind jedoch nicht alle Volksentscheidungen unterstellt. In den folgenden Abschnitten wird dargestellt, welche Volksabstimmungen ein Veto zulassen bzw. eine Sanktion erfordern und welche nicht.

### 4.11.1 Sanktionserfordernis – Sanktion fakultativ

Der Regelfall besagt, dass im Falle von Volksabstimmungen wie bei Landtagsbeschlüssen die Sanktionierung durch den Landesfürsten notwendig ist, damit ein Gesetz, ein Verfassungsgesetz, ein Finanzbeschluss oder ein Staatsvertrag in Kraft treten kann. Es gilt der Grundsatz von

---

398 Wille 2015, S. 399.

399 StGH 1993/8. Siehe auch die kritische Beurteilung von Wille 2015, S. 400f.

400 Eine Abstimmungsanalyse zur Volksabstimmung «Hilfe statt Strafe» (Schwangerschaftsabbruch), die mit einer knappen Ablehnung endete, legt die Vermutung nahe, dass die Ankündigung des Vetos die entscheidende Differenz ausmachte. Siehe Marxer 2011b.

Art. 9 LV und Art. 65 Abs. 1 LV, dass jedes Gesetz zu seiner Gültigkeit der Sanktion des Landesfürsten bedarf. Dies betrifft also im Endergebnis – jeweils im Falle einer Annahme durch das Volk – formulierte Initiativen, einen allfälligen Gegenentwurf des Landtages, Volksabstimmungen aufgrund eines Landtagsbegehrens und die Zustimmung zu Landtagsvorlagen aufgrund eines Referendums.

#### 4.11.2 Sanktionserfordernis – Sanktion zwingend

Sollte das Verfahren zur Richterbestellung (siehe Kapitel 2.2.3, Kapitel 3.10 und Kapitel 4.5.4.4) in eine Volksabstimmung münden, ist das Verfahren mit der Entscheidung des Volkes abgeschlossen. In diesem Fall erfolgt zwar die Gegenzeichnung durch den Fürsten, die Sanktionierung erfolgt aber zwingend, da der vom Volk gewählte Kandidat vom Landesfürsten ernannt werden muss. Eine Ablehnung des Volksbeschlusses durch den Landesfürsten ist nicht möglich.

Art. 17 Abs. 4 RBG (LGBl. 2004.030)

---

[...]

4) Der vom Volk gewählte Kandidat wird vom Landesfürsten zum Richter ernannt.

Werden im Vorfeld der Abstimmung auch Richterandidaten durch das Volk in Form eines Sammelbegehrens nominiert, kann der Landesfürst auch gegen diese Nominationen kein Veto einlegen. Die Einreichung von Wahlvorschlägen richtet sich gemäss Richterbestellungsgesetz nach den Bestimmungen des Art. 86a VRG. Demnach überprüft die Regierung die formalen Voraussetzungen von Wahlvorschlägen, bevor mit der Unterschriftensammlung begonnen werden kann. Eine Mitwirkung des Landesfürsten im Abstimmungsverfahren ist nicht vorgesehen. Die Mitwirkungsmöglichkeiten des Fürsten beziehen sich auf den Auswahlprozess im Gremium der Richterbestellung. Entweder stimmt der Landtag den Vorschlägen des Gremiums zu oder es kommt zu einer Volksabstimmung über zwei oder mehr Kandidaten. Der Fürst hat den gewählten Richter zu ernennen, ohne dass ihm nach diesem Verfahren ein Veto-recht zukommt.

### 4.11.3 Kein Sanktionserfordernis

Für die folgenden Entscheidungen, die in einer Volksabstimmung getroffen werden, ist eine Sanktionierung durch den Landesfürsten nicht vorgesehen und nicht erforderlich.

#### 4.11.3.1 In Volksabstimmungen abgelehnte Vorlagen

Ein Sanktionserfordernis besteht nicht für Volksabstimmungen, die zu keiner Veränderung der Rechtslage führen. Wenn also eine Volksabstimmung aufgrund eines Landtagsbegehrens, eines Sammelbegehrens oder eines Gemeindebegehrens über eine vom Landtag verabschiedete Vorlage betreffend Verfassung, Gesetze, Staatsverträge oder Finanzen durchgeführt wird und das Volk die Vorlage ablehnt, bleiben die bestehenden Regelungen in Kraft. Der Entscheid des Volkes ist endgültig. Weder der Entscheid des Volkes noch das Fortbestehen der bisherigen Bestimmungen erfordert eine Sanktionierung durch den Landesfürsten, auch nicht im Sinne einer Beurkundung.

#### 4.11.3.2 Einfache Initiative

Einige Volksabstimmungen bedürfen ebenfalls keiner Sanktionierung durch den Landesfürsten, weil aus ihnen kein sanktionsfähiger Beschluss folgt. Die einfache Initiative stellt eine Aufforderung an den Landtag dar, einen Gesetzgebungsprozess oder Ähnliches einzuleiten. Hieraus folgt keine direkte Volksabstimmung und es bedarf auch keiner Sanktion. Erst wenn daraus eine vom Landtag formulierte Vorlage resultiert, die vom Landtag verabschiedet oder allenfalls aufgrund eines Landtagsbegehrens dem Volk zur Abstimmung unterbreitet wird und dabei eine mehrheitliche Zustimmung findet, folgt das Sanktionserfordernis. In diesem Fall handelt es sich jedoch um eine Landtagsvorlage und somit nur um die indirekte Folge einer Volksinitiative.

#### 4.11.3.3 Konsultativabstimmung

Die Konsultativabstimmung bezieht sich wie die einfache Initiative nicht auf einen ausformulierten Gesetzestext (oder mitunter auch gar nicht auf die Gesetzgebung). Damit einher geht also kein Rechtsetzungsakt, so dass auch hier eine Sanktionierung durch den Landesfürsten nicht erforderlich ist.

#### 4.11.3.4 Landtagseinberufung und -auflösung

Bei der Landtagseinberufung und -abwahl durch das Volk handelt es sich um einen Willensakt des stimmberechtigten Volkes gegenüber dem Landtag, welcher keine Gegenzeichnung des Landesfürsten bedingt. Die entsprechenden Formulierungen in Art. 48 LV belassen keinen Spielraum für Zustimmung oder Ablehnung dieser Sammelbegehren durch andere Staatsorgane.

Art. 48 LV

---

[...]

2) Über begründetes, schriftliches Verlangen von wenigstens 1000 wahlberechtigten Landesbürgern oder über Gemeindeversammlungsbeschluss von mindestens drei Gemeinden ist der Landtag einzuberufen.

3) Unter den gleichen Voraussetzungen wie in vorstehendem Absatze können 1500 wahlberechtigte Landesbürger oder vier Gemeinden durch Gemeindeversammlungsbeschlüsse eine Volksabstimmung über die Auflösung des Landtages verlangen.

#### 4.11.3.5 Misstrauen gegen den Fürsten

Das Misstrauensvotum des Volkes gegen den Fürsten ist an das Fürstenhaus Liechtenstein adressiert und wird nach den Bestimmungen des Hausgesetzes gehandhabt. Der Fürst als direkt Betroffener ist dabei vom Entscheidungsverfahren ausgeschlossen, kann also weder gegen die Eingabe des Volkes noch gegen den Entscheid der stimmberechtigten Mitglieder des Fürstenhauses opponieren. Ein Sanktionsrecht besteht nicht.

#### 4.11.3.6 Abschaffung der Monarchie

Wie weiter oben (Kapitel 4.5.4.1 bis Kapitel 4.5.4.3) dargestellt, gliedert sich das Verfahren zur Abschaffung der Monarchie in zwei Stufen. Zunächst erfolgt eine Volksabstimmung zur Einleitung des Verfahrens aufgrund eines Sammelbegehrens. Im Falle der Annahme arbeitet der Landtag eine republikanische Verfassung aus, über welche eine weitere Volksabstimmung durchgeführt wird. Im Falle einer zusätzlichen Vorlage des Landesfürsten wird die Abstimmung in zwei Abstimmungsvorgängen durchgeführt.

Eine Sanktionierung durch den Landesfürsten ist beim Verfahren zur Abschaffung der Monarchie an keiner Stelle vorgesehen. Weder gegen die Einleitung des Verfahrens noch allenfalls gegen die Zustimmung zu einer republikanischen Verfassung kann der Landesfürst ein Veto einlegen.

Bleibt es bei der alten Verfassung, ist eine Sanktion durch den Fürsten ohnehin nicht notwendig.

Der Fürst kann jedoch im Hinblick auf die Volksabstimmung einen eigenen Verfassungsvorschlag machen. Sollte dieser letztlich die Zustimmung des Volkes finden, wird am Ende unter Umständen die Sanktion des Fürsten erforderlich sein.

## 4.12 Beschwerdemöglichkeiten

Aus rechtsstaatlicher Sicht ist es geboten, dass die Bürgerinnen und Bürger im Wahl- und Abstimmungsverfahren Beschwerde bei unabhängigen Instanzen einlegen können, wenn sie Unregelmässigkeiten, Wahlbetrug, Manipulationen etc. feststellen. Dieses Erfordernis ist in einem konstitutionellen politischen System, wie es Liechtenstein darstellt, noch ausgeprägter als etwa in der Schweiz, deren Staatsordnung sehr stark auf dem Prinzip der Volkssouveränität aufgebaut ist.<sup>401</sup> Entsprechend stärker sind in Liechtenstein die rechtsstaatlichen Kontrollmechanismen entwickelt, etwa in Form von Kompetenzen des Staatsgerichtshofes.

### 4.12.1 Beschwerden nach Verfahrensschritt

Im Falle von Volksabstimmungen bzw. direktdemokratischen Verfahren müssen in Liechtenstein hinsichtlich der Beschwerdemöglichkeiten vier Stufen getrennt betrachtet werden.<sup>402</sup>

Erstens sind im Rahmen des Initiativrechts Beschwerden vor dem Beginn einer Unterschriftensammlung zulässig, wenn beispielsweise Initiativen von der Regierung oder dem Landtag für unzulässig oder nichtig erklärt werden. Als verfahrensmässig ähnliche Fälle wie Initiativen sind

---

401 Marxer und Pällinger 2007; 2009a; siehe auch den kritischen Beitrag von Egerszegi-Obrist (2016) zur möglichen Reform der direkten Demokratie in der Schweiz.

402 Siehe auch Wille 2015, S. 444–448. Er unterteilt sein Kapitel über den «Rechtsschutz» abweichend von unserer Darstellung, die sich an den Verfahrensschritten bei direktdemokratischen Verfahren orientiert, in fünf Abschnitte: 1. Stimmbeschwerde – Eintragung im Stimmregister; 2. Zurückweisung und Nichtigerklärung von Volksinitiativen; 3. Wahlbeschwerde; 4. Abstimmungsbeschwerde; 5. Individualbeschwerde wegen Verletzung verfassungsmässig gewährleisteter Rechte.

Verfahren wie dasjenige zur Landtagsabberufung, zur Monarchieabschaffung oder zur Richternominierung zu betrachten. In diese Kategorie fallen auch Beschwerden, wenn ein Landtagsbeschluss gar nicht zum Referendum ausgeschrieben wurde und dadurch ein Referendum unzulässig ist.

Zweitens geht es um Beschwerden im Kontext der Unterschriftensammlung oder eines Gemeindebegehrens, also vom Beginn der Unterschriftensammlung bis zur Einreichung des Begehrens oder von Beschlüssen der Gemeindeversammlungen.

Drittens geht es um Beschwerdemöglichkeiten nach der Einreichung von Unterschriften, wenn es also um die Feststellung des Zustandekommens oder des Nichtzustandekommens eines Begehrens geht.

Schliesslich geht es viertens um Beschwerden im Zusammenhang mit einer Abstimmung, was die Festlegung von Abstimmungsterminen beinhaltet, ebenso die Abstimmungskommunikation von Privaten und Staatsorganen, die offiziellen Abstimmungsinformationen bis hin zum Abstimmungsvorgang und zur Ermittlung des Ergebnisses.

In den folgenden Abschnitten wird aufgezeigt, wer beschwerdeberechtigt ist und an welche Instanz sich eine allfällige Beschwerde richtet.

#### 4.12.1.1 Grundlagen des Beschwerderechts

Fundamental für das Beschwerderecht ist Art. 43 LV, welcher generell jedem Landesangehörigen die Beschwerdeführung gewährleistet. Da unter Landesangehörigen Männer und Frauen zu verstehen sind und zudem alle Stimmberechtigten zwingend Landesangehörige sind, besteht dieses grundlegende Recht mindestens für die Personen, die sich an Volksabstimmungen beteiligen können.

Ausländer, Minderjährige, im Stimmrecht eingestellte Personen, juristische Personen usw. sind dagegen vom Beschwerderecht ausgeschlossen, wenn es um politische Rechte geht, die nur den Stimmberechtigten zustehen. Die Tendenz in der Beurteilung der Beschwerdelegitimation geht in Liechtenstein nach Höfling indes klar in Richtung einer Vereinheitlichung.<sup>403</sup> Nicht zuletzt aufgrund der EMRK und des EWR

---

403 Höfling 2003, S. 78–81.

findet eine Unterscheidung zwischen Inländern und Ausländern in der Beschwerdelegitimation immer weniger statt. Die politischen Volksrechte können dabei allerdings eine Sonderrolle spielen.

IV. Hauptstück LV:

Von den allgemeinen Rechten und Pflichten der Landesangehörigen

---

Art. 43 LV

Das Recht der Beschwerdeführung ist gewährleistet. Jeder Landesangehörige ist berechtigt, über das seine Rechte oder Interessen benachteiligende verfassungs-, gesetz- oder verwaltungswidrige Benehmen oder Verfahren einer Behörde bei der ihr unmittelbar vorgesetzten Stelle Beschwerde zu erheben und dies nötigenfalls bis zur höchsten Stelle zu verfolgen, soweit nicht eine gesetzliche Beschränkung des Rechtsmittelzuges entgegensteht. Wird die eingebrachte Beschwerde von der vorgesetzten Stelle verworfen, so ist diese verpflichtet, dem Beschwerdeführer die Gründe ihrer Entscheidung zu eröffnen.

Damit ist noch nicht zweifelsfrei geklärt, welche Beschwerdemöglichkeiten rund um Abstimmungen tatsächlich existieren und wer und zu welchem Zeitpunkt zu Beschwerden legitimiert ist. Zudem spricht Art. 43 LV vom «Benehmen oder Verfahren einer Behörde», sodass zu prüfen ist, was unter Behörde im Kontext von direktdemokratischen Verfahren zu verstehen ist. Und ausserdem weist Art. 43 LV auf mögliche gesetzliche Beschränkungen des Rechtsmittelzuges hin.

Die Beschwerdeberechtigung bei Volksabstimmungen ist vor dem Hintergrund der Ausführungen von Höfling jedenfalls differenziert zu betrachten. Da dies bisher nicht ausjudiziert ist, kann keine abschliessende Deutung vorgenommen werden. Es ist anzunehmen, dass überall dort, wo im formellen Verfahren das Stimmrecht massgeblich erforderlich ist, ein Beschwerderecht nur den Stimmberechtigten, allenfalls sogar nur einem noch enger gefassten Personenkreis zusteht. Das wären beispielsweise Beschwerden bei der Anmeldung von Initiativen, Beschwerden bei der Feststellung von Unzulässigkeit oder Nichtigkeit von Initiativen, Beschwerden in Bezug auf die Abstimmungskampagne, die Stimmabgabe oder die Auszählung von Stimmen etc. Andererseits sind aber auch andere Personen – etwa Ausländer – von allfälligen Entscheidungen in Volksabstimmungen betroffen. Daher ist zu überlegen, ob ihnen beispielsweise ein Beschwerderecht attestiert werden müsste, wenn eine diskriminierende Initiative von Regierung und Landtag zugelassen wird.

Neben dem generellen Recht der Beschwerdeführung nach Art. 43 LV wird gesondert bei Wahlbeschwerden nach Art. 59 LV der Staatsgerichtshof für direkt zuständig erklärt («Über Wahlbeschwerden entscheidet der Staatsgerichtshof»). Das VRG präzisiert dies im Abschnitt «Wahlanfechtung» in Art. 64 (Wahlbeschwerde), Art. 65 (Amtswegige Prüfung) und Art. 66 (Entscheidung). Diese Bestimmungen gelten allerdings nach Wille nur bei Beschwerden bei Wahlen, nicht bei Abstimmungen.<sup>404</sup>

Da zu den direktdemokratischen Verfahren keine einfachgesetzlichen Konkretisierungen zur Beschwerdeführung in den einzelnen Verfahrensabschnitten bestehen, wie dies bei der Wahlanfechtung der Fall ist, gelten andere Bestimmungen der Verfassung. Dabei ist wie erwähnt und oben zitiert Art. 43 LV wegweisend, welcher im IV. Hauptstück der Verfassung («Von den allgemeinen Rechten und Pflichten der Landesangehörigen») steht. Er behandelt das Recht der Individualbeschwerde.<sup>405</sup> Der weitere Verfahrensweg ist ebenfalls in der Verfassung vorgezeichnet, spezifisch in Art. 102 und 104 LV:

---

VIII. Hauptstück, Abschnitt C LV: Der Verwaltungsgerichtshof

---

Art. 102 Abs. 5 LV

Soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, unterliegen sämtliche Entscheidungen oder Verfügungen der Regierung und der anstelle der Kollegialregierung eingesetzten besonderen Kommissionen (Art. 78 Abs. 3) dem Rechtsmittel der Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof.

---

VIII. Hauptstück, Abschnitt D LV: Der Staatsgerichtshof

---

Art. 104 LV

1) Im Wege eines besonderen Gesetzes ist ein Staatsgerichtshof als Gerichtshof des öffentlichen Rechtes zum Schutze der verfassungsmässig gewährleisteten Rechte, zur Entscheidung von Kompetenzkonflikten zwischen den Gerichten und den Ver-

---

404 Wille 2015, S. 448 mit Verweis auf Ehrenzeller und Brägger 2012, S. 682. Die Artikel 64 bis 66 stehen als III. Abschnitt «Wahlanfechtung» unter dem III. Titel «Die Landtagswahlen». Der IV. Titel «Referendum, Initiative und Landtageinberufung» enthält keinen analogen Abschnitt über eine Abstimmungsanfechtung.

405 Siehe hierzu auch Wille (2015, S. 397 sowie 447f.) mit Verweis auf Kley (1998) und Ehrenzeller und Brägger (2012) sowie StGH 2003/25 und StGH 2003/71. Nach Kley (1998, S. 305) nähert sich die Abstimmungsbeschwerde der «Populärbeschwerde». Das bedeutet, dass an die persönliche Betroffenheit oder Beschwernis keine sehr hohen Ansprüche zu stellen sind.

## *Verfahren und Regelungen bei Volksabstimmungen*

waltungsbehörden und als Disziplinargerichtshof für die Mitglieder der Regierung zu errichten.

2) In seine Kompetenz fallen weiter die Prüfung der Verfassungsmässigkeit von Gesetzen und Staatsverträgen sowie der Gesetzmässigkeit der Regierungsverordnungen; in diesen Angelegenheiten urteilt er kassatorisch. Endlich fungiert er auch als Wahlgerichtshof.

Bei direktdemokratischen Verfahren erfolgt also Beschwerde gegen Entscheidungen auf Ebene der Gemeinde bei der Regierung, gegen Regierungsentscheide beim VGH, gegen Entscheide des VGH beim StGH. Falls die Regierung als Beschwerdeinstanz vorgesehen ist, muss noch darauf hingewiesen werden, dass durch Gesetz anstelle der Kollegialregierung besondere Kommissionen zur Entscheidung über Beschwerden eingesetzt werden können (Art. 78 Abs. 3 LV). Diese Bestimmung wurde bereits 1964 in die Verfassung aufgenommen. Im Kontext von Volksabstimmungen hat allerdings bisher keine Delegation von Geschäften an untergeordnete Stellen oder Kommissionen stattgefunden.

---

Art. 59 LV (unter: V. Hauptstück. Vom Landtage)

1) Über Wahlbeschwerden entscheidet der Staatsgerichtshof.

---

Art. 102 LV (unter: VIII. Hauptstück. Von den Gerichten. C. Der Verwaltungsgerichtshof)

[...]

5) Soweit das Gesetz nichts anderes bestimmt, unterliegen sämtliche Entscheidungen oder Verfügungen der Regierung und der anstelle der Kollegialregierung eingesetzten besonderen Kommissionen (Art. 78 Abs. 3) dem Rechtsmittel der Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof.

Das VRG zeigt allerdings eine Ausnahme auf, und zwar im Falle einer Nichtigerklärung einer Abstimmung. Das betrifft nicht die Nichtigerklärung durch den Landtag im Zuge der Vorprüfung einer Initiative, sondern die Nichtigerklärung einer Volksabstimmung (egal ob Initiative, Referendum etc.) durch die Regierung. In diesem Fall gelten sinngemäss die Bestimmungen zur Wahlanfechtung.

---

Art. 74 VRG (Nichtigerklärung einer Abstimmung)

1) Die Nichtigerklärung einer Abstimmung steht, unter Freilassung der Beschwerde seitens eines Stimmberechtigten an den Verwaltungsgerichtshof, der Regierung zu.

2) Sie kann, je nachdem die die Nichtigkeit begründenden Handlungen oder Vorgänge nur auf die Abstimmung in einem Abstimmungsorte oder auf die des ganzen Landes sich erstrecken, die Abstimmung ganz oder teilweise nichtig erklären und hat in diesem Falle eine neue Abstimmung für den betreffenden Abstimmungsort oder das ganze Land anzuordnen.

3) Im übrigen finden Art. 64 bis 66 dieses Gesetzes auf die Beschwerdeführung und Nichtigkeitsklärung sinngemässe Anwendung, soweit dessen Bestimmungen offensichtlich nicht als unanwendbar zu gelten haben oder in vorstehenden Absätzen nicht Abweichungen enthalten sind.

Im Falle einer Nichtigkeitsklärung einer Initiative im Vorprüfverfahren ist dagegen Beschwerde an den StGH zulässig (Art. 70b Abs. 3 LV, siehe folgendes Kapitel).

Nach diesen einleitenden Bemerkungen wenden wir uns den Beschwerdemöglichkeiten in den einzelnen Verfahrensschritten zu.

#### 4.12.1.2 Beschwerden beim Anmeldeverfahren eines Begehrens

Es ist möglich, dass bereits der Versuch, eine Initiative anzumelden, scheitert. Gemeindeinitiativen können nach Art. 70 Abs. 2 VRG nur durch den Gemeinderat, die Gemeindevorsteher oder ein stimmberechtigtes Mitglied der Gemeinde, Sammelinitiativen nur durch den betreffenden Initianten angemeldet werden. Nach Art. 70 Abs. 3 VRG dürfen sie nicht ergriffen werden, wenn über den gleichen Gegenstand innerhalb von zwei Jahren bereits einmal eine Volksabstimmung stattgefunden hat. Ein Begehren zur Abberufung des Landtages darf innerhalb eines Jahres nur einmal gestellt werden. Sie werden ansonsten von der Behörde zurückgewiesen, wogegen Beschwerde möglich ist. Und weiter:

Art. 70 VRG (Fristen)

---

[...]

4) Eingaben, die gegen vorstehende Bestimmungen verstossen, können von der Behörde zurückgewiesen und die Einberufung einer Gemeindeversammlung kann verweigert werden. Gegen diese Zurückweisung oder Verweigerung ist Beschwerde zulässig.

Wie in Kapitel 3.1.4.4.2 ausgeführt, findet nach der Anmeldung einer Initiative ein Vorprüfverfahren statt, bei welchem zunächst der Regie-

rung aufgrund formeller und formaler Kriterien, in weiterer Folge dem Landtag aufgrund materieller Kriterien das Recht zukommt, eine Initiative für unzulässig bzw. nichtig zu erklären. Im ersten Schritt ist die Regierung befugt, über Zulässigkeit oder Unzulässigkeit zu entscheiden.<sup>406</sup> Unzulässigkeit bedeutet, dass eine Anmeldung gar nicht erfolgen kann, womit das Begehren als nicht angemeldet oder nicht anmeldbar einzustufen wäre. Wäre eine Beschwerde gegen diesen Regierungsentcheid erfolgreich, würde dies bedeuten, dass die Anmeldung von der Regierung neu beurteilt werden und allenfalls vollzogen werden muss. Die Beschwerdestelle ist nicht explizit erwähnt. Obwohl der Staatsgerichtshof als Wahlgerichtshof fungiert, ist aber im vorliegenden Fall der Verwaltungsgerichtshof die Beschwerdestelle, da es sich um die Beanstandung eines Verwaltungsaktes der Regierung handelt.

Ein Grund für eine Anmeldeverweigerung eines Begehrens kann neben den oben genannten Gründen (Sperrfristverletzung nach Art. 70 Abs. 3 VRG) auch sein, dass ein Initiant gar nicht legitimiert ist. Das wäre etwa der Fall, wenn der Betreffende kein Stimm- und Wahlrecht hat.<sup>407</sup> Eine spezielle Frage der Legitimation hatte die Regierung bei der Einreichung der Verfassungsinitiative von Fürst Hans-Adam II. und Erbprinz Alois zu prüfen. Aufgrund einer Beschwerde musste sich auch der StGH (StGH 2002/73) mit dieser Frage befassen. Dabei kann bezüglich des Verfahrens, das uns hier ausschliesslich interessiert, zweierlei festgehalten werden. Erstens bestätigte der StGH, dass die Regierung berechtigt ist, zu prüfen, ob die Initianten befugt sind, eine Initiative anzumelden. Damit war in dieser Phase des Initiativverfahrens auch (zweitens) klar, dass der Beschwerdeweg über die VBI (heute: VGH) an den Staatsgerichtshof führt.

---

406 Ebenso Batliner 1993, S. 199. Gleiches geht auch aus neueren Urteilen der VBI und des StGH betreffend die Beschwerde wegen Nichtigerklärung des Initiativbegehrens von Fürst Hans-Adam II. und Erbprinz Alois hervor. Die Beschwerde erfolgte, noch bevor der Landtag involviert war, betraf somit die formelle und formale Prüfung der Zulässigkeit des Begehrens, wobei Verfahrenszuständigkeit der Regierung und der VBI festgestellt wurde (VBI 2002/96 vom 12. November 2002; StGH 2002/73 vom 3. Februar 2003).

407 VBI 2002/96. Die VBI hielt fest (S. 73), dass nirgends ausdrücklich geregelt ist, wer ein Initiativbegehren anmelden darf, «doch ist es eine Selbstverständlichkeit, dass dies nur Stimmbürger tun können, nicht auch Ausländer, Minderjährige oder juristische Personen.»

Eine andere Frage ist, ob gegen den Zulassungsentscheid der Regierung – ob positiv oder negativ – neben den betroffenen Initianten auch alle anderen Stimmberechtigten Beschwerde erheben könnten. Batliner (1993, S. 19) meint, dass dieses Recht nur dem erstunterzeichnenden Initianten oder der Initiativgruppe zustehe. Die VBI hielt in einem Urteil von 2002 diese Rechtsansicht für falsch (VBI 2002/96). Für die VBI war in Anlehnung an das Beschwerderecht bei der Wahlanfechtung (Art. 64 VRG) jeder Stimmberechtigte beschwerdelegitimiert. Im gleichen Zuge hielt die VBI fest, gegen welche Entscheide der Regierung Beschwerde erhoben werden kann: «Damit kann auch gerügt werden, dass eine Initiative unzulässig ist oder dass eine Initiative zu Unrecht der Volksabstimmung unterbreitet wird. Sollte also eine Initiative durch Personen lanciert worden sein, die hierfür nicht berechtigt sind, oder sollte eine Initiative trotz mangelnder Anzahl an Unterschriften einer Volksabstimmung unterbreitet werden oder sollte eine Initiative dem Grundsatz der Einheit der Form widersprechen (oder sollte sonst eine zwingende Gesetzesvorschrift nicht eingehalten worden sein), so kann dies im Rahmen der Abstimmungsbeschwerde gerügt werden.»<sup>408</sup> Die Aufzählung der Beschwerdegründe ist wohl nicht abschliessend, da sicherlich auch Beschwerde möglich ist, wenn beispielsweise eine Sperrfrist nicht eingehalten wurde.

Ausgeklammert von einer Beschwerde bleibt auf der Ebene der Regierung die materielle Prüfung eines Begehrens in Bezug auf die Verträglichkeit mit der Verfassung und Staatsverträgen. Die Regierung erarbeitet zwar die diesbezüglichen Entscheidungsgrundlagen zuhanden des Landtages und kann Empfehlungen abgeben. Ein Beschluss wird aber erst im Landtag getroffen (siehe Kapitel 3.1.4.4.2 über die Vorprüfung). Falls das normale Vorprüfverfahren durchgeführt wird und der Landtag die Unzulässigkeit eines Begehrens feststellt, kann gegen den Entscheid an dieser Verfahrensstelle wiederum Beschwerde erhoben werden, nun aber an den Staatsgerichtshof.<sup>409</sup>

Art. 70b VRG

---

[...]

3) Gegen eine Nichtigerklärung des Landtages ist Beschwerde an den Staatsgerichtshof zulässig.

---

408 VBI 2002/96, S. 33f., hier S. 34.

409 Siehe auch Wille 2015, S. 445.

Wer aber ist beschwerdelegitimiert? Bei der 2004 angemeldeten Klimaschutzinitiative sowie bei der 2013 angemeldeten Volksinitiative «Pensionskasse Win-Win» kam es zu Nichtigkeitsentscheiden des Landtages, die zu Beschwerden beim StGH führten (siehe ausführlich in Kapitel 4.5.3). In beiden Fällen traten die betroffenen Initianten als Beschwerdeführer auf. Bei der Entscheidung zur Klimaschutzinitiative äusserte sich der StGH nicht zur Beschwerdelegitimation.<sup>410</sup> Er ging davon aus, dass die Initianten jedenfalls beschwerdeberechtigt waren. Explizit argumentierte der StGH jedoch in seiner Entscheidung zur Beschwerde gegen den Nichtigkeitsbeschluss des Landtages vom 6. November 2013 zur Pensionskasseninitiative (StGH 2013/183), in welcher er dem Beschwerdeführer Recht gab und die Rechtssache zur neuerlichen Entscheidung an den Landtag verwies (siehe auch Fallschilderung in Kapitel 3.1.4.4.2.2 und 4.5.3). Der StGH machte folgende Ausführungen zur Beschwerdelegitimation im Falle einer Nichtigerklärung des Landtags: «Ein Beschwerderecht an den Staatsgerichtshof gemäss Art. 70b Abs. 3 VRG haben nur diejenigen Personen, die eine Volksinitiative in die Wege geleitet haben. Denn nur sie werden in ihrer Rechtssphäre betroffen, wenn das Initiativbegehren vom Landtag für nichtig erklärt wurde».<sup>411</sup> In einem neueren Urteil im Zusammenhang mit der Beschwerde des Initianten gegen die Nichtigerklärung der Gesetzesinitiative zur staatlichen Pensionskasse bestätigte der Staatsgerichtshof dies nochmals.<sup>412</sup>

Wie sieht es aber im Falle einer Zulässigerklärung des Landtages aus? Besteht dann ebenfalls ein Recht der Beschwerde an den StGH? Art. 70b VRG regelt, wie oben gezeigt, nur den Fall einer Nichtigerklärung. Erachtet der Landtag eine Initiative für zulässig, ist dagegen keine Beschwerde möglich. Zu diesem Schluss gelangte der StGH bei einer Beschwerde eines Bürgers gegen die Zulassung der am 2. August 2002 von Fürst Hans-Adam II. und Erbprinz Alois angemeldeten Verfassungsinitiative bzw. den Zulässigkeitsbeschluss des Landtags vom 24. Oktober 2002 (StGH 2002/67). Der Beschwerdeführer, ein stimmbe-

---

410 StGH 2004/70. Siehe auch Bussjäger 2014a, S. 44.

411 StGH 2013/183, S. 12 (Ziffer 1.1 im Abschnitt «Begründung»). Der StGH bezieht sich an dieser Stelle auf Ehrenzeller und Brägger 2012, S. 678f., sowie StGH 2002/73, Erw. 3.1, und StGH 2002/67, Erw. 1.2 (alle abrufbar unter [www.gerichtsentscheide.li](http://www.gerichtsentscheide.li)).

412 StGH 2014/19. Siehe auch Bussjäger 2014a, S. 44.

berechtigter Bürger, machte geltend, dass der Landtagsbeschluss ein Verwaltungsakt sei, gegen den ein Stimmberechtigter beim StGH Beschwerde erheben könne, um den Zulässigkeitsentscheid hinsichtlich der Verträglichkeit mit Verfassung und Völkerrecht, Einheit der Materie und Legitimation der Initianten überprüfen zu lassen. Der StGH teilte diese Meinung nicht. Eine Nichtigkeitserklärung liege nicht vor und Art. 70b Abs. 3 VRG sei «keineswegs so auszulegen, dass jeder stimmberechtigte Bürger die Möglichkeit haben muss, den Feststellungsbeschluss durch ein unabhängiges Gericht überprüfen zu lassen.»

Gegen einen Zulässigkeitsentscheid des Landtags ist somit keine Beschwerde beim StGH möglich. Wenn sich jemand von einer Initiativvorlage nur potenziell, also im Falle einer Zustimmung zur Initiative betroffen fühlt, bleibt abzuwarten, bis die Vorlage tatsächlich in Kraft tritt. Erst dann kann – im Falle einer tatsächlichen Betroffenheit – der Rechtsweg beschritten werden.

#### 4.12.1.3 Beschwerde wegen Nichtausschreibung eines Landtagsbeschlusses zum Referendum

Es kann vorkommen, dass jemand gegen einen Landtagsbeschluss ein Referendum ergreifen möchte, den der Landtag jedoch für dringlich erklärt hat, sei dies wegen zeitlicher Dringlichkeit einer Vorlage, wegen der zwingenden Umsetzung aufgrund von EWR-Verpflichtungen oder aus anderen Gründen.

In diesem Fall ist eine Beschwerde an den StGH als Verfassungs- und Wahlgerichtshof zu richten. Dieser Fall ist allerdings noch nie vorgekommen und somit nicht ausjudiziert. In einem solchen Fall muss beim StGH unverzüglich nach der Referendumsausschreibung anderer Landtagsbeschlüsse der gleichen Landtagssitzung Beschwerde eingereicht werden, falls der betreffende Beschluss nicht ebenfalls zum Referendum ausgeschrieben wurde. Jedenfalls kann ein Referendum nicht ergriffen werden, solange keine amtliche Kundmachung mit der Ausschreibung des Beschlusses zum Referendum erfolgt.

Auf die Spielräume, die der Landtag bei Dringlichkeitsbeschlüssen hat, wird in Kapitel 3.3.6 eingegangen.

Die Nichtausschreibung kann auch ein Versäumnis der Verwaltung bzw. der Regierung sein. In diesem Falle ist Beschwerde an den VGH zu

richten, damit die Regierung aufgefordert wird, der Ausschreibungspflicht nachzukommen.

#### 4.12.1.4 Beschwerden im Zuge der Unterschriftensammlung

Auf Beschwerde eines Stimmberechtigten oder von Amtes wegen kann die Regierung einen Gemeindevorsteher mit einer Ordnungsbusse belegen, wenn er keine Gemeindeversammlung einberuft, obwohl ein entsprechendes Bürgerbegehren vorliegt, oder wenn er die Beglaubigung von Unterschriften verweigert (Art. 90 VRG). Weitere Beschwerdefälle sind gesetzlich nicht explizit geregelt. Gegen Behinderungen bei der Unterschriftensammlung könnten sich Bürgerinnen und Bürger jedoch je nach Situation und Fall in den generell vorgesehenen rechtsstaatlichen Bahnen wehren, beispielsweise bei Androhung oder Ausübung von Gewalt oder bei Behinderung der Unterschriftensammlung durch Behörden.

#### 4.12.1.5 Beschwerden bei und nach Einreichung eines Begehrens

Ein Grund für das Nichtzustandekommen von Begehren kann eine Fristüberschreitung sein. Wird von der Regierung ein Referendums- oder Initiativbegehren mit der Begründung einer Fristüberschreitung zurückgewiesen, ist nach Art. 70 und 70a VRG Beschwerde zulässig. Bei Referenden handelt es sich um eine Frist von 30 Tagen, bei Initiativen um eine solche von sechs Wochen, beginnend mit dem Tag der amtlichen Kundmachung. Die Beschwerdelegitimation ist in den erwähnten Artikeln nicht explizit aufgeführt. In Analogie zu den Ausführungen zum Beschwerderecht bei einem Nichtigkeitsentscheid des Landtags im Anmeldeverfahren (Kapitel 4.12.1.2) ist jedoch davon auszugehen, dass das Beschwerderecht nur den Initianten als unmittelbar von einem Rückweisungsbescheid Betroffenen zusteht. Somit ist davon auszugehen, dass nicht direkt involvierte Stimmberechtigte im Stadium der Unterschriftensammlung und Einreichung eines Begehrens kein Beschwerderecht haben. Dies schliesst auch den Fall ein, dass man ein Initiativ- oder Referendumsbegehren zurückgewiesen haben möchte.

Eine Beschwerdeinstanz bei Fällen von Zurückweisung wegen Fristüberschreitung und weiteren Gründen gemäss Art. 70 und Art. 70a VRG wird nicht namentlich erwähnt. Es ist aber davon auszugehen, dass es sich wie in allen ähnlich gelagerten Fällen von Beschwerden gegen Regierungsentscheidungen um den VGH handelt.

#### 4.12.1.6 Beschwerden im Zusammenhang mit der Volksabstimmung

Vor einer Abstimmung wird das Stimmregister bereinigt. Die Entscheidung einer Gemeindevorstellung, einen Bürger aus dem Stimmregister zu streichen, kann von den Betroffenen binnen drei Tagen ab Zustellung bei der Regierung angefochten werden. Die Regierung entscheidet unverzüglich (Art. 12 VRG). Eine Entscheidung der Regierung kann mit Verwaltungsbeschwerde weiter angefochten werden. Der Verwaltungsgerichtshof hat seine Entscheidung noch vor der Stimmabgabe zu fällen (Art. 13 VRG).<sup>413</sup>

Nach erfolgter Abstimmung kann die Regierung von sich aus gemäss Art. 74 Abs. 2 VRG eine Abstimmung in einem Abstimmungs-ort oder im ganzen Land teilweise oder ganz für nichtig erklären. Gegen einen entsprechenden Beschluss ist Beschwerde jedes Stimmberechtigten an den Verwaltungsgerichtshof zulässig (Art. 74 Abs. 1 VRG).

In Ergänzung zur Nichtigkeitserklärung durch die Regierung steht den Stimmberechtigten gemäss Art. 74 Abs. 3 VRG das Beschwerderecht bis hin zur Beantragung der Nichtigkeitserklärung einer Abstimmung – in Anlehnung an die Bestimmungen zur Anfechtung von Wahlen nach Art. 64 bis 66 VRG – zu.

---

#### Art. 74 VRG (Nichtigkeitserklärung einer Abstimmung)

- 1) Die Nichtigkeitserklärung einer Abstimmung steht, unter Freilassung der Beschwerde seitens eines Stimmberechtigten an den Verwaltungsgerichtshof, der Regierung zu.
- 2) Sie kann, je nachdem die die Nichtigkeit begründenden Handlungen oder Vorgänge nur auf die Abstimmung in einem Abstimmungsorte oder auf die des ganzen Landes sich erstrecken, die Abstimmung ganz oder teilweise nichtig erklären und

---

413 Siehe auch Wille 2015, S. 444.

## *Verfahren und Regelungen bei Volksabstimmungen*

hat in diesem Falle eine neue Abstimmung für den betreffenden Abstimmungsort oder das ganze Land anzuordnen.

3) Im übrigen finden Art. 64 bis 66 dieses Gesetzes auf die Beschwerdeführung und Nichtigerklärung sinngemässe Anwendung, soweit dessen Bestimmungen offensichtlich nicht als unanwendbar zu gelten haben oder in vorstehenden Absätzen nicht Abweichungen enthalten sind.

Demzufolge ist eine Beschwerde binnen drei Tagen nach der Wahl (sinngemäss: Abstimmung) bei der Regierung anzumelden, eine Beschwerdeschrift ist binnen weiteren fünf Tagen bei der Regierung einzureichen. Diese enthält Anträge, Begründungen und Beweismittel. Eine Wahl (Abstimmung) ist nichtig, wenn zwingende Gesetzesvorschriften nicht eingehalten wurden oder gesetzeswidrige Einwirkungen oder strafbare Umtriebe oder grobe Unregelmässigkeiten stattgefunden haben, vorausgesetzt, dass diese Tatbestände auf das Wahlergebnis (Abstimmungsergebnis) einen erheblichen Einfluss gehabt haben oder hätten haben können (Art. 64 Abs. 3 VRG).

Beschwerdeführer haben Einsicht in die Wahlakten (sinngemäss: Abstimmungsakten). Die Regierung übermittelt alle Unterlagen dem Staatsgerichtshof, welcher ein Ermittlungsverfahren einleitet und endgültig im Rahmen der Beschwerdeanträge entscheidet. Die Regierung kann auch von sich aus beim Staatsgerichtshof Anzeige erstatten, wenn sie feststellt, dass die Wahl (Abstimmung) an einer Nichtigkeit leidet (Art. 65 VRG). Diese Bestimmung kollidiert allerdings mit Art. 74 VRG, wonach die Regierung selbst Nichtigkeit feststellen kann, sodass hier wohl eher die Spezialbestimmung des VRG zum Tragen kommt.

Sinngemäss auf Abstimmungen bezogen, kann der Staatsgerichtshof Rechnungsfehler in den Abstimmungsprotokollen berichtigen. Darüber hinaus kann der Staatsgerichtshof die Abstimmung in den betroffenen Wahlkreisen für nichtig erklären, worauf die Regierung eine neue Abstimmung anzuordnen hat. Das Gesetz ist aber nicht eindeutig in der Frage, ob nur im betreffenden Wahlkreis oder im ganzen Land eine neue Abstimmung erfolgen muss.

Gegen die Entscheidung des Staatsgerichtshofes ist nur das Rechtsmittel der Erläuterung zulässig. Der Staatsgerichtshof stellt der Regierung in jedem Fall eine Entscheidungsausfertigung zu (Art. 66 VRG).

In der bisherigen Abstimmungspraxis hat es mehrfach Abstimmungsbeschwerden gegeben, erstmals bereits 1921 bei der Volksabstim-

mung über den Verbleib von Hofrat Peer als Regierungschef.<sup>414</sup> Es liegt aber kein Fall vor, in welchem eine Abstimmung für nichtig erklärt worden wäre, selbst wenn vereinzelt Unregelmässigkeiten festgestellt wurden.

---

1989: Verfassungsinitiative (Sammelbegehren) betreffend Staatsvertragsreferendum

Eine Nichtigkeitsbeschwerde zur Volksabstimmung zur Einführung des Staatsvertragsreferendums vom 17./19. März 1989 wurde von der VBI und dem StGH abgewiesen. Die Beschwerde bezog sich auf die einseitig formulierte Abstimmungsbroschüre der Regierung, die den mehrheitlichen Standpunkt des Landtages wiedergab. Die VBI stellte weder eine Unregelmässigkeit nach Art. 64 Abs. 3 lit. d VRG, und schon gar keine «grobe Unregelmässigkeit» fest, die einen «erheblichen Einfluss» auf das Abstimmungsergebnis gehabt hätte.<sup>415</sup> Die Beschwerde gegen dieses VBI-Urteil wurde vom StGH abgewiesen. Allerdings forderte der StGH Fairness: «Erlässt eine Behörde amtliche Abstimmungsinformationen, so ist sie gehalten, ihre Rolle fair auszuüben und gleichsam treuhänderisch auch abweichende und gegnerische Auffassungen objektiv und ausgewogen zur Darstellung zu bringen.»<sup>416</sup> Seitdem wird in den Abstimmungsinformationen der Regierung jeweils den Initianten oder Referendumsführern Platz für die Darlegung ihrer Argumente eingeräumt.

---

414 LI LA RE 1921/1296. Fidel Büchel, geboren 30. Oktober 1881, Balzers, beschwerte sich, dass Albert Vogt als Vertreter der Volkspartei in der Wahlkommission sich beim Wahlvorgang so hingestellt habe, dass er beim Ausfüllen der Stimmzettel zusah. «Nach meiner Überzeugung und nach der der anderen Stimmberechtigten fühlten sich viele Wähler durch das geschilderte Verhalten des Albert Vogt beeinflusst und in der Ausübung des freien Stimmrechts beengt», gab der Beschwerdeführer bei der Regierung in Vaduz am 30. März 1921 zu Protokoll. In einer weiteren Einvernahme schilderte Gemeindevorsteher Gebhard Brunhart die Vorkommnisse, konnte nicht ausschliessen, dass sich Albert Vogt ungünstig platziert hatte, bezweifelte allerdings, dass sich jemand dadurch beeinflussen liess. Es seien ihm auch keine Beschwerden vorgebracht worden und jeder habe sich so platzieren oder durch Verhalten der Hand den Stimmzettel ausfüllen können, dass niemand habe sehen können, was man darauf notiert habe.

415 VBI 1989/17 vom 14. September 1989 (nicht veröffentlicht), zitiert nach VBI 2002/96 vom 12. November 2002, S. 44f.

416 StGH 1990/6 vom 2. Mai 1991, in: LES 1991, S. 133. Wille (2015, S. 400, Fn. 76) zitiert ebenfalls eine längere Passage aus dem Urteil an derselben Stelle. Im Urteil stehe, dass «bei Verletzung der politischen Rechte das Abstimmungsergebnis nur dann aufgehoben werden (kann), wenn dieser Tatbestand auf das Ergebnis einen erheblichen Einfluss gehabt hat oder hätte haben können; dabei ist nebst der Stimmdifferenz auf die Schwere der Verletzung von Objektivitätspflichten sowie die konkreten Umstände des Einzelfalls abzustellen und das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten.»

## *Verfahren und Regelungen bei Volksabstimmungen*

1992: Landtagsbegehren betreffend EWR-Abkommen

---

Eine Nichtigkeitsbeschwerde zur Volksabstimmung über das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum vom 11./13. Dezember 1992 wurde von der VBI und vom StGH abgewiesen. Die Beschwerde monierte eine überbordende und einseitige Informationskampagne der Staatsorgane im Vorfeld der Abstimmung, die die unverfälschte Willenskundgabe der Stimmberechtigten verletzt habe. Der StGH hielt fest, dass die einseitige Informationstätigkeit der Regierung keinen Gesetzesverstoss darstellte, zumal etwa in der Abstimmungsbroschüre auch den Gegenargumenten etwas Platz eingeräumt worden sei. Hingegen kritisierte er einen einseitig ausgerichteten Auftritt des Regierungschefs und des Landesfürsten im Landeskanal kurz vor der Volksabstimmung, was aber das Ergebnis nicht so stark beeinflusst habe, dass daraus eine Nichtigkeit resultieren müsse.<sup>417</sup>

2003: Verfassungsinitiative (Sammelbegehren) betreffend Verfassungsrevision (Initiative des Landesfürsten und des Erbprinzen)

---

Eine Nichtigkeitsbeschwerde wurde zur Volksabstimmung über die Verfassungsrevision bereits vor der betreffenden Abstimmung eingereicht. Als Unregelmässigkeit im Sinne des Art. 64 Abs. 3 lit. d VRG taxierte die VBI (2002/96 vom 12.11.2002) tatsächlich verschiedene Äusserungen im Vorfeld der Verfassungsabstimmung von 2003. Einen Gesetzesverstoss des Landesfürsten stellten etwa die Gleichsetzung aller Gegner mit Personen, die die bestehende Staatsform ablehnten oder für die der demokratische Rechtsstaat zur Disposition stehe, auch Ausdrücke wie «mit der Verfassung Schindluder treiben» und «es würde ein Chaos geben» dar. Dieser Mangel könne aber durch die laufende öffentliche Debatte beseitigt werden. Die VBI und der StGH hatten allerdings nicht über eine durchgeführte Volksabstimmung, sondern über eine Nichtigerklärung bereits vor der Volksabstimmung zu befinden. Gemäss StGH waren die kritisierten Äusserungen keine «groben» Unregelmässigkeiten und ausserdem «durch die laufende, sehr intensive Verfassungsdiskussion immer wieder so stark relativiert worden, dass von einer entscheidenden Beeinträchtigung der Abstimmungsfreiheit der Stimmbürger nicht gesprochen werden könne» (StGH 2002/73 vom 3.2.2003).

Festzuhalten bleibt nochmals, dass rund um die Volksabstimmung alle Stimmberechtigten beschwerdelegitimiert sind, im Gegensatz zur Einleitungsphase.

Eine weitere Frage der Beschwerdelegitimation stellt sich zudem

---

417 StGH 1993/8 vom 21. Juni 1993, in: LES 1993, S. 91 (Auszug aus den Entscheidungsgründen auch bei Thürer 1993); VBI 1993/7 vom 3. März 1993 (nicht veröffentlicht).

bezüglich hat die Auseinandersetzung zum Nichtraucherchutz in der Gastronomie ein Beispiel geliefert.

2008: Gesetzesinitiative (Sammelbegehren) betreffend Lockerung des Rauchverbots in der Gastronomie

---

Am 13. Dezember 2007 beschloss der Landtag ein Tabakpräventionsgesetz, gegen welches kein Referendum ergriffen wurde. Am 29. August 2008 meldete die Vereinigung «Gastronomie Liechtenstein» eine Initiative zur Lockerung des Rauchverbots an. Nach erfolgreicher Unterschriftensammlung stimmte der Landtag der Initiative mehrheitlich zu, ohne eine Volksabstimmung anzuordnen. Gegen den Landtagsbeschluss wurde das Referendum ergriffen, welches am 27./29. März 2009 mit einer Zustimmung zum Landtagsbeschluss endete (52,2 Prozent Ja-Stimmen). Das Gesetz enthielt folgende Formulierungen: «Art. 3 Abs. 1 lit. c: In geschlossenen Räumen gastgewerblicher Betriebe, soweit diese für Gäste zugänglich sind; ausgenommen davon werden: 1. Geschlossene Räume, welche speziell als Raucherräume gekennzeichnet und abgetrennt sind; 2. Gastgewerbliche Betriebe, welche über nur einen Gastraum verfügen und vom Amt für Lebensmittelkontrolle und Veterinärwesen als Raucherräume genehmigt sind [...]» In der Verordnung vom 14. April 2009 (LGBL 2009.121) stellte es die Regierung den Betrieben frei, welchen Raum sie als Raucherraum deklarieren wollten. Gegen diese Verordnung erhoben 139 Stimmbürger, vertreten durch Stefanie von Grünigen, beim Staatsgerichtshof Antrag auf Aufhebung der betreffenden Verordnungsbestimmung (Normenkontrollantrag). Gemäss Art. 20 Abs. 1 lit. c StGHG entscheidet der Staatsgerichtshof über die Konformität von Verordnungen mit Verfassung, Gesetz und Staatsverträgen, wenn dies von mindestens 100 Stimmberechtigten innerhalb einer Frist von einem Monat seit der Kundmachung der Verordnung beantragt wird. Der StGH hob die betreffende Bestimmung der Verordnung als gesetzes- und verfassungswidrig auf (StGH 2009/82 vom 17. September 2009). Er folgte der Argumentation der Antragsteller, dass es gemäss Wortlaut des Gesetzes und der Kampagnenkommunikation nicht zulässig sei, den Hauptraum eines Gastbetriebes als Raucherraum zu deklarieren, und dies insofern nicht im freien Ermessen des Gastwirts liege.

#### 4.12.2 Zeitpunkt der Beschwerde

Bemerkenswert ist im Urteil des StGH zur Nichtigkeitsbeschwerde gegen die Abstimmung zum Staatsvertragsreferendum von 1989 (StGH 1990/6; im vorangegangenen Kapitel 4.12.1.6 ausgeführt) der Hinweis zum Zeitpunkt einer Beschwerde, wobei ein Bundesgerichtsentscheid mit in die Überlegungen einfluss: «Die Anfechtung einer Volksabstimmung wegen Mängeln des Abstimmungsverfahrens und dessen Vorbereitung hat sofort und allenfalls noch vor dem Urnengang zu geschehen,

ansonsten der Stimmberechtigte sein Recht zur Anfechtung verwirkt.»<sup>418</sup> An diese Auslegung hielten sich die Regierung und die VBI auch tatsächlich im nächsten Fall einer Nichtigkeitsbeschwerde im Zuge der EWR-Abstimmung 1992:

---

1992 Landtagsbegehren betreffend EWR-Abstimmung

---

Wenige Tage nach der Abstimmung über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) reichte ein Beschwerdeführer eine Nichtigkeitsbeschwerde zur EWR-Abstimmung wegen zu starker Einflussnahme der Behörden im Abstimmungskampf ein. Die VBI hielt fest, dass auf Rügen betreffend die Informationstätigkeit der Regierung, die sich mehr als 14 Tage vor der Abstimmung zugetragen haben, nicht einzugehen sei. Der StGH unterstützte die Auffassung der Regierung und der VBI über den richtigen Zeitpunkt der Rüge von Unregelmässigkeiten, sodass also weiterhin davon auszugehen ist, dass eine Beschwerde jeweils sofort nach Feststellung einer Unregelmässigkeit anzumelden ist.<sup>419</sup> (Siehe auch Fallschilderung in Kapitel 4.12.1.6)

### 4.12.3 Beschwerdelegitimation – offene Fragen

Entscheidungen der VBI<sup>420</sup> und des StGH<sup>421</sup> von 1989 und 1993 eröffneten – unabhängig von den im VRG im Einzelnen erwähnten Beschwerdemöglichkeiten – den Stimmberechtigten (oder fallweise auch weiteren politischen Akteuren, etwa den Gemeinden) in praktisch allen Verfahrensschritten das Beschwerderecht. Die Entscheidungen der VBI und des StGH können dahingehend interpretiert werden, dass jeder Stimmbürger aufgefordert ist, die Ordnungsgemässheit der direktdemokratischen Verfahren zu verfolgen und im Übertretungsfall dagegen Beschwerde zu erheben, und zwar sofort. Entsprechend wurde von der VBI (2002) im Lichte der früheren Rechtsprechung der VBI und des StGH für zulässig erklärt, dass Stimmbürger gegen die Anmeldung einer

---

418 StGH 1990/6 vom 2. Mai 1991, in: LES 1991, S. 133.

419 VBI 1993/7 vom 3. März 1993 (nicht veröffentlicht), zitiert nach VBI 2002/96 vom 12. November 2002, S. 49.

420 VBI 1989/17 vom 14. September 1989 (nicht veröffentlicht); VBI 1993/7 vom 3. März 1993 (nicht veröffentlicht); VBI 2002/96 vom 12. November 2002.

421 StGH 1990/6 vom 2. Mai 1991, in: LES 1991, S. 133; StGH 1993/8 vom 21. Juni 1993, in: LES 1993, S. 91; StGH 2002/73 vom 3. Februar 2003.

Initiative ebenso wie gegen vermutete materielle Verstösse einer Vorlage Beschwerde erheben können. Genauso wäre nach dieser Auslegung Beschwerde gegen eine Zulässigkeitserklärung des Landtages möglich, obwohl dies, wie weiter oben gezeigt, vom StGH verneint wurde.<sup>422</sup> Im Zuge der Unterschriftensammlung und der Abstimmungskommunikation wäre ebenfalls jederzeit und sofort Beschwerde zu erheben, wenn Unregelmässigkeiten festgestellt werden, ansonsten der Beschwerdegrund hinfällig würde. Schliesslich besteht – und das wird auch in der neuen Rechtsprechung bestätigt, wie weiter unten gezeigt wird – nach der Abstimmung ein Beschwerderecht unter anderem auf Überprüfung der Abstimmung auf Nichtigkeit. Dabei wären nach der älteren Auslegung nur noch Vorfälle im Rahmen der jüngsten Phase des Abstimmungskampfes und Unregelmässigkeiten beim Urnengang und der Aus-

---

422 Eine Beschwerde wegen Unzulässigkeit (Nichtigkeit) würde dagegen wohl sinnvollerweise nur den Initianten zustehen. Diese Interpretation würde verfahrenslogisch Sinn ergeben, obwohl Art. 70b Abs. 3 VRG wörtlich neutral lautet: «Gegen eine Nichtigklärung des Landtages ist Beschwerde an den Staatsgerichtshof zulässig.» Eine Zulässigkeitserklärung ist gar nicht erwähnt. Aufgrund der Spruchpraxis des StGH (Ausführungen in diesem Kapitel) müsste aber den Stimmbürgern jederzeit der Beschwerdeweg offenstehen, also gerade auch bei einem vermuteten Fehlentscheid des Landtages. Nur an dieser Stelle ist überhaupt eine Beschwerde betreffend Zulässigkeit hinsichtlich der Verträglichkeit mit der Verfassung und bestehenden Staatsverträgen möglich, da die Regierung im Vorfeld nur eine formelle und formale Prüfung zu anderen Kriterien vornimmt (siehe Ausführungen in Kap. 3.1.4.4.2 spezifisch über die Vorprüfung, Kap. 3.1.4 über formale und materielle Voraussetzungen sowie Kap. 4.2 über formelle Bedingungen eines Begehrens). Erst der Landtag entscheidet über die Zulassung eines Begehrens wegen der Verträglichkeit mit der Verfassung und dem Völkerrecht. Wird dann nicht sofort Beschwerde erhoben, ist die Zulassung generell akzeptiert. Im Falle einer Nichtigklärung wäre es allerdings entgegen dem Wortlaut von Art. 70b Abs. 3 VRG sinnvoll, dass nur die unmittelbar Betroffenen, also die Initianten, ein Beschwerderecht haben. Die herausgehobene Position der Initianten lässt sich mit Art. 82b VRG (Rückzugsklausel) und Art. 70 Abs. 2 VRG (Fristen bei der Einreichung von Sammel-Initiativen) rechtfertigen, welche dem Initiativkomitee und den Initianten eine besondere Rechtsstellung einräumen. Wenn ein Initiant/ein Komitee eine Initiative anmeldet, welche vom Landtag im Rahmen der Vorprüfung für nichtig erklärt wird, kann man argumentieren, dass es im alleinigen Ermessen dieser Akteure liegen muss, ob sie dagegen eine Beschwerde erheben wollen oder nicht, da das Verfahren noch keine weitere Öffentlichkeit bekommen hat. Im Falle einer Zulässigkeitserklärung erlangt das Verfahren aber eine weitere Öffentlichkeit, sodass auch jeder Stimmberechtigte betroffen ist. Es ist aber auch die weitergehende Interpretation möglich, dass ab der Anmeldung die Stimmbürger bereits betroffen sind (etwa durch das bereits dann bestehende Beschwerderecht) und diese daher auch im gesamten weiteren Verfahren Beschwerderecht haben sollten.

zählung geltend zu machen gewesen, wenn nicht bereits in einer früheren Beschwerde andere Unregelmässigkeiten angezeigt worden sind.

Diese Rechtsauffassung, die sich aus Gerichtsentscheiden und StGH-Gutachten seit den 1960er-Jahren entwickelt hatte, wurde mit dem Urteil des StGH 2002/73 in der Beschwerde gegen die Entscheidung der VBI betreffend die Zulassung des Volksbegehrens von Fürst Hans-Adam II. und Erbprinz Alois gleichsam auf den Kopf gestellt. Während die VBI in vermeintlicher Fortsetzung der Spruchtradition die bereits erwähnte Beschwerde zugelassen und behandelt hatte, stellte der StGH fest, dass den Beschwerdeführern gar kein Beschwerderecht zukomme.<sup>423</sup> Der StGH sah das Abstimmungsverfahren in drei Abschnitte aufgeteilt: erstens die Anmeldung, formale Vorprüfung und Annahme durch die Regierung, die materielle Vorprüfung des Initiativbegehrens durch die Regierung und den Landtag, die Zulassung des Initiativbegehrens durch den Landtag und die Kundmachung der Zulassung des Initiativbegehrens durch die Regierung. Zweitens folge die Unterschriftensammlung, die Prüfung der Eingabe durch die Regierung, die zustimmende oder ablehnende Beschlussfassung des Landtages und die Publikation des positiven Prüfergebnisses. Drittens folge – sofern der Landtag dem Begehren nicht zugestimmt hat – die Beschlussfassung zu einer Volksabstimmung im Landtag, die Anordnung und Vorbereitung derselben durch die Regierung und die Volksabstimmung selbst. Doch nun folgt die grosse Einschränkung, denn nach Auffassung des StGH sind die Stimmbürger erst in der dritten Phase dazu berufen, «am Verfahren zur Entscheidung des Initiativbegehrens mitzuwirken, was auch das Recht zur Einleitung der Kontrolle der Rechtmässigkeit der Vorgänge im Vorbereitungsverfahren einer Abstimmung in der Form einer Abstimmungsbeschwerde miteinschliesst.»<sup>424</sup>

Der Kreis der Beschwerdeberechtigten ergibt sich nach der beschriebenen Rechtsauffassung des StGH je nach Verfahrensabschnitt. In der ersten Phase steht das Beschwerderecht den Initianten zu, in der zweiten (obwohl nicht in aller Deutlichkeit so erwähnt) wohl den Unterzeichnern eines Begehrens, in der dritten Phase schliesslich allen Stimmberechtigten.

---

423 StGH 2002/73 vom 3. Februar 2003, S. 19f.

424 StGH 2002/73 vom 3. Februar 2003, S. 19f.

Bemerkenswert ist bei dieser Auslegung, dass der StGH darin – wie auch die VBI in ihrer Auslegung – eine Fortführung der Rechtsauslegung des StGH sieht. Er zitiert dazu den StGH-Entscheid von 1990<sup>425</sup>, legt aber den darin enthaltenen Begriff des «Abstimmungsverfahrens» in Abweichung vom Urteil der VBI so aus, dass er sich nur auf die dritte der oben erwähnten Phasen beziehe, weil erst dann das eigentliche Abstimmungsverfahren beginne. Der Inhalt des Entscheides mit der Beschwerdeabstufung nach Verfahrensabschnitt könnte überzeugen, wenn dies die angestammte Haltung des StGH gewesen wäre. Irritierend ist indes, dass der StGH eine bis dahin durchgehende, gefestigte Auslegung korrigiert hat. Einer näheren Betrachtung hält diese Rechtsauffassung des StGH nach Meinung des Autors nicht stand, wie im Folgenden dargelegt wird.

Betrachten wir den ersten Verfahrensabschnitt und nehmen an, dass jemand eine Initiative anmeldet, der dazu gar nicht befugt ist (etwa ein Ausländer oder ein Minderjähriger). Wenn die Regierung dies übersieht, wird sie die formale Zulässigkeit feststellen. Anschliessend leitet die Regierung einen Bericht mit der Feststellung der formalen Zulässigkeit, einer teilweise materiellen Prüfung und einem Bericht zur Verträglichkeit oder Nichtverträglichkeit mit der Verfassung und Staatsverträgen an den Landtag. Der Landtag kann auf die formelle und formale Zulässigkeit nicht mehr eingehen, sondern nur die Verträglichkeit mit der Verfassung und den Staatsverträgen prüfen und sodann Zulassung oder Nichtigkeit (Unzulässigkeit) beschliessen. An keiner Stelle des Verfahrens, auch nicht in der zweiten oder dritten Phase, könnte die all-falls falsche Entscheidung der Regierung über die Zulässigkeit der Initiative korrigiert werden. Der Initiant seinerseits wird kein Interesse daran haben, gegen die Zulässigkeitsentscheidung der Regierung Beschwerde zu erheben. Es ist also geradezu notwendig, dass die Stimmbürger insgesamt die Möglichkeit haben, bereits gegen den Regierungsentscheid Beschwerde zu erheben.

Dies gilt auch für alle anderen formellen, formalen und materiellen Prüfkriterien. Nehmen wir etwa als Beispiel ein Begehren auf Auflösung des Landtages. Wenn die Regierung dem Begehren stattgibt, obwohl das Volk innerhalb eines Jahres bereits einmal darüber abgestimmt hat, muss es eine Beschwerdemöglichkeit gegen diesen Regierungsentscheid ge-

---

425 StGH 1990/6 vom 2. Mai 1991, in: LES 1991, S. 133.

ben. Denn ein Verfahren zur Landtagsauflösung geht überhaupt nicht bis zum Landtag. Die Regierung hätte also bereits eine Letztentscheidung über die Einleitung des Abstimmungsverfahrens getroffen, ohne dass eine Beschwerde möglich wäre, ausser vonseiten der Initianten selbst, welche allerdings keinerlei Motiv hätten, einen solchen Entscheid anzufechten.

Die hier vertretene Rechtsauffassung wird auch keineswegs entkräftet, wenn sie mit dem Wortlaut des Gesetzes konfrontiert wird. Es ist in Art. 70 Abs. 4 VRG betreffend die Einhaltung von Fristen nur der Fall einer Zurückweisung erwähnt und statuiert, dass gegen eine Zurückweisung Beschwerde zulässig ist.

IV. Titel LV: Referendum, Initiative und Landtagseinberufung, I. Abschnitt:  
Gemeinsame Bestimmungen  
Art. 70 LV (Fristen)

---

[...]

4) Eingaben, die gegen vorstehende Bestimmungen verstossen, können von der Behörde zurückgewiesen und die Einberufung einer Gemeindeversammlung kann verweigert werden. Gegen diese Zurückweisung oder Verweigerung ist Beschwerde zulässig.

Der Fall der Zulassung wird nicht erwähnt, wird also auch nicht explizit vom Beschwerdeverfahren ausgenommen. Ohnehin stellt sich die Frage, ob die Gesetzes- und Verfassungsbestimmungen zum Beschwerdeverfahren und zur Verwaltungsorganisation nicht zunächst dem Grundsatz folgen, dass Beschwerden gegen Regierungsentscheide prinzipiell zugelassen sind und dass eher der Ausnahmefall, wenn keine Beschwerde möglich ist, zu begründen ist. Der Bereich der Volksrechte muss dabei sicher als besonders sensibles Feld angesehen werden, bei welchem nicht grundlos das Recht auf Beschwerde beschnitten werden darf. Im Zweifelsfall sollte eine Beschwerde eher als zulässig erachten werden, um die Korrektheit der Verfahren zu sichern sowie Verdachtsmomente der Manipulation von Volksentscheidungen oder willkürlicher Behördenentscheiden bei Wahlen und direktdemokratischen Prozessen auszuräumen.

Es stellt sich noch die Frage der Betroffenheit. Die Auffassung des StGH, dass je nach Verfahrensabschnitt ein unterschiedlicher Kreis von Beschwerdeberechtigten definiert ist, wirkt nicht überzeugend. Es ist doch ohne Zweifel so, dass die Allgemeinheit nicht erst von einem Initiativverfahren betroffen ist, wenn die Abstimmung erfolgt. Wenn die

unverfälschte Willensbekundung ein massgeblicher Faktor der direkten Volksrechte ist, ist bereits die Formulierung eines Begehrens eine relevante Angelegenheit. Wenn also die Regierung eine Vorlage für zulässig erklärt, die beispielsweise nach Ansicht von Stimmbürgern das Gebot der Einheit der Vorlage verletzt und damit eine eindeutige Willensbekundung weder bei nachfolgender Unterschrift noch bei einer allfälligen Volksabstimmung ermöglicht, ist es sinnvoll, wenn dagegen rechtzeitig Beschwerde erhoben werden kann. Denn die formulierte Vorlage kann später an keiner Stelle des Verfahrens textlich korrigiert werden. Möglich bleibt nur der Rückzug einer Initiative durch die Initianten. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wäre es sogar wünschenswert, dass die Regierung einen beschwerdefähigen Beschluss über die Zulassung oder Ablehnung einer Initiativanmeldung publiziert, bevor die Annahmeverweigerung oder die Weiterleitung einer Vorlage an den Landtag rechtskräftig wird.

In den weiteren Verfahrensschritten der ersten Phase gemäss Ausführungen des StGH lässt sich die hier vertretene Argumentation analog weiterführen. Es ist weiterhin nicht einzusehen, weshalb es für die Unterzeichnenden eines Begehrens oder das Initiativkomitee eine Beschwerdemöglichkeit geben soll, nicht aber für die anderen Stimmberechtigten. Denn wiederum sind grundsätzlich alle vom Verfahren betroffen. Es ist auch nicht nachvollziehbar, dass gegen einen Nichtigkeitsentscheid des Landtages eine Beschwerde möglich sein soll, gegen eine Zulassung eines Begehrens aber nicht. Da der Landtag für einen anderen Prüfungsbereich zuständig ist als die Regierung (materielle Verträglichkeit mit der Verfassung und den Staatsverträgen), wäre es konsequent, wenn alle Einwohnerinnen und Einwohner, allenfalls sogar Personen über den Kreis der Stimmberechtigten hinaus, einen Zulassungsentscheid des Landtages anfechten könnten. Denn Verfassung, Gesetze und Menschenrechte gelten für alle, sodass auch alle wegen Verletzung verfassungsmässig und staatsvertraglich garantierter Rechte beschwerdeberechtigt sein müssten und dies bereits in diesem Verfahrensstadium. Der Sinn des Vorprüfverfahrens liegt ja gerade darin, unnötige Volksabstimmungen zu verhindern. Wenn nun jemand den Verdacht hegt, dass eine Vorlage nicht verfassungskonform ist, obwohl der Landtag Konformität festgestellt hat, wäre es sinnvoll, dies vom StGH bereits vor der Unterschriftensammlung und der Fortsetzung des Verfahrens bis zur Volksabstimmung prüfen zu lassen, zumal der Prozess später nicht mehr zu stoppen ist.

Nach dem Urteil des StGH (2002/73) wäre dies allerdings nicht mehr möglich. Es müsste zuerst das gesamte Verfahren durchgeführt werden, bevor eine Abstimmungsbeschwerde von Stimmberechtigten zu behandeln wäre. Für Nichtstimmberichtigte müsste ein Gesetz sogar zuerst in Kraft treten, bevor sie den StGH gegen das Gesetz anrufen könnten. Man mag einwenden, dass dies für Landtagsbeschlüsse auch gilt und dass man auch gegen Landtagsbeschlüsse nicht während des Verfahrens im Landtag Beschwerde erheben kann. Es ist aber immerhin ein Unterschied, ob man dem Landtag als Gesetzgeber gegenübersteht oder dem Landtag in seiner Funktion als Verwaltungsbehörde, wenn er Prüf- und Durchlaufstelle im Verfahren eines Initiativbegehrens ist.<sup>426</sup>

Für den zweiten Verfahrensabschnitt gemäss StGH – Unterschriftensammlung etc. – gilt Ähnliches. Es überzeugt nicht, dass bei der Feststellung der Korrektheit der Unterschriften und der Unterschriftensammlung nur diejenigen beschwerdeberechtigt sein sollen, die eine Unterschrift geleistet haben, während Stimmberechtigte, die Unregelmässigkeiten bei der Unterschriftensammlung reklamieren, keine Beschwerdemöglichkeit gegen den Entscheid der Regierung auf Zustandekommen

---

426 Höfling 2003, S. 143–146. Er unterscheidet klar zwischen legislativen und nicht legislativen Akten des Landtages. Nicht legislative Beschlüsse können als Verwaltungsakte aufgefasst werden. Diesbezüglich wegweisend war der Entscheid des StGH vom 23.3.1993, in: LES 1993, S. 81, bei welchem eine Beschwerde gegen einen Enteignungsbeschluss des Landtages beim StGH zugelassen wurde. Siehe auch Kley 1998, S. 315f.; Wille 1999, S. 231–237; Schurti 1989, S. 381. Vor allem Wille setzt sich kritisch mit den bisherigen StGH-Entscheidungen zu dieser Materie auseinander und stellt Widersprüche fest. Klarheit besteht für ihn darin, dass Beschlüsse des Landtages nicht der Normenkontrolle unterliegen. Da der StGH aber Verfassungsbeschwerden gegen Landtagsbeschlüsse zugelassen hat, irritiert ihn, dass er gleichzeitig im Urteil von 1992 feststellte, dass der Landtag nicht als Verwaltungsbehörde tätig geworden ist. Sowohl Höfling wie auch Wille erwarteten Klärung in der Neufassung des StGH-Gesetzes. Art. 15 Abs. 1 StGHG (2003) spricht heute tatsächlich nicht mehr von «Verwaltungsakten», sondern von einer enderledigenden letztinstanzlichen «Entscheidung oder Verfügung der öffentlichen Gewalt», gegen die Individualbeschwerde möglich ist. Unter den Begriff der «öffentlichen Gewalt» fällt auch der Landtag, womit nichtlegislative Akte des Landtages rüfbar sind. Ungeklärt bleibt trotzdem, ob jeder Stimmbürger oder allenfalls auch sonst ein potenziell von einer Abstimmungsvorlage Betroffener im Falle einer Zulassung einer Initiativvorlage in seinen verfassungsmässigen oder staatsvertraglich garantierten Rechten verletzt werden kann und damit ein Beschwerderecht erlangt oder ob es hierfür eine spezifische Parteistellung braucht.

eines Begehrens haben. Auch hier ist zu erwähnen, dass eine Korrektur an keiner anderen Stelle des Verfahrens möglich ist und dass allenfalls eine Volksabstimmung anberaumt würde, obwohl die Initiative möglicherweise dem Verdacht ausgesetzt ist, sie sei nicht rechtens zustande gekommen. Sollte aber die Meinung herrschen, dass dies als «grobe Unregelmässigkeit» zu werten ist, die in einer späteren Abstimmungsbeschwerde nach der Volksabstimmung als Begründung für eine Nichtigkeitsklärung dienen kann, stellt sich die Frage, weshalb eine solche Beschwerde nicht an derjenigen Stelle des Verfahrens behandelt werden soll, wo ein Abbruch des Verfahrens noch möglich ist und eine Volksabstimmung in diesem Fall gar nicht anberaumt werden muss.<sup>427</sup> Die Stimmberechtigten, die Zweifel an der Rechtsstaatlichkeit eines direktdemokratischen Verfahrens nicht mit einer Beschwerde ausräumen können, werden in das Dilemma gestürzt, sich entweder an einem zweifelhaften Verfahren zu beteiligen oder ihm mit Wahlabstinenz zu begegnen, was jedoch der gesetzlich statuierten Bürgerpflicht widerspricht.

Zum dritten Abschnitt des Verfahrens muss nichts weiter ausgeführt werden, weil der StGH im Urteil 2002/73 an dieser Stelle das Beschwerderecht der Stimmberechtigten anerkannte.

---

427 Dem Stimmbürger wäre in diesem Kontext auch vonseiten des StGH zu erklären, wie er nach einer Volksabstimmung Nichtigkeitsbeschwerde an den StGH richten kann, wenn er Manipulationen in den ersten beiden Phasen des Verfahrens gemäss einzelner Entscheidungen des StGH gar nicht anführen darf, weil er sich bereits zu jenem Zeitpunkt («unverzüglich») hätte beschweren müssen, ihm aber zu jenem Zeitpunkt nach StGH 2002/73 vom 3. Februar 2003 gar kein Beschwerderecht zusteht.

## 4.13

# Vergleich zwischen der Schweiz und Liechtenstein

Es ist naheliegend, die direkte Demokratie Liechtensteins mit derjenigen der Schweiz zu vergleichen. Dies drängt sich auf, weil in beiden Staaten eine langjährige direktdemokratische Tradition besteht und die direktdemokratischen Instrumente vergleichbar ausgestaltet sind. Dennoch bestehen bemerkenswerte Unterschiede.

### 4.13.1 Systemunterschiede

Prinzipielle Systemunterschiede zwischen der Schweiz und Liechtenstein sowie sich daraus ergebenden Implikationen wurden in verschiedenen Publikationen beschrieben.<sup>428</sup> Nach der Klassifikation politischer Systeme gemäss Jung (2001) folgen die Systeme der Schweiz und Liechtensteins unterschiedlichen Souveränitätskonzepten. Während in der Schweiz die Volkssouveränität – also der möglichst direkte und ungehinderte Ausdruck des Volkswillens – zum Prinzip der Souveränität erhoben ist, folgt das liechtensteinische System dem konstitutionellen Prinzip. Während beim populistischen Prinzip, wie es in der Schweiz zur Anwendung gelangt, dem Volksentscheid hohe Priorität in der verbindlichen Entscheidungsfindung zukommt und entsprechend auch wenig geschützte Verfassungsbereiche vorliegen<sup>429</sup>, die sich dem Volksentscheid entziehen, bestehen beim konstitutionellen Prinzip geschützte Verfassungsbereiche und der Volkswille kommt nicht ungefiltert zum Durchbruch, sondern ist durch andere Machsträger eingeschränkt und ausbalanciert.

---

428 Marxer und Pällinger 2006, 2007, 2009a.

429 Kritisch hierzu Epiney 2016; Nay 2016.

In der zweiten Dimension von Systemdifferenzierungen nach Jung<sup>430</sup>, welche sich weitgehend an das Schema von Lijphart<sup>431</sup> anlehnt – Regulierungssystem nach dem Konsens- bzw. dem Majorzprinzip –, sind hingegen sowohl die Schweiz wie auch Liechtenstein dem Konsenssystem zuzuordnen – Liechtenstein allerdings weniger ausgeprägt als die Schweiz.

Wenn man nun die Instrumente der direkten Demokratie der beiden Staaten nach ihrem Konsens- bzw. Majorzcharakter unterscheidet, wäre anzunehmen, dass in beiden Ländern die Instrumente konsensorientiert sein müssten, um systemkonform zu sein. Zur Typologisierung der Instrumente als konsensorientierte oder majoritäre kann eine von Vatter (2002) eingeführte Differenzierung übernommen werden, wonach ein einfacher Mehrheitsentscheid dem majoritären Modell entspricht, Filtersysteme wie etwa ein erforderliches Ständemehr oder im Falle Liechtensteins das Erfordernis der Sanktion durch den Landesfürsten dagegen für ein Konsensmodell typisch sind.<sup>432</sup> Im Ergebnis zeigt sich, dass die meisten Instrumente der Systemlogik der politischen Systeme folgen und daher konfliktfrei in die politischen Systeme eingefügt sind. Es gibt allerdings auch Ausnahmen. Auf Liechtenstein bezogen sind das vor allem die im Jahr 2003 eingeführten Instrumente zur Abschaffung der Monarchie und zur Wahl von Richtern in einer bestimmten Dissenskonstellation. Diese widersprechen der Systemordnung in doppelter Hinsicht: einerseits indem sie dem populistischen statt dem konstitutionellen Prinzip folgen, andererseits indem sie majoritären statt konkordanten Charakter aufweisen.<sup>433</sup>

Die bisherige Erfahrung zeigt allerdings, dass diese systemfernen Verfahren als Ausnahmeverfahren zu taxieren sind, was sich daran zeigt, dass sie bisher noch nie zur Anwendung gelangten. Die meisten Experten gehen davon aus, dass auch die erst vor wenigen Jahren im Zuge der

---

430 Jung 2001, S. 64, 67. Anwendung auf Schweiz und Liechtenstein bei Marxer und Pällinger 2006, 2007, 2009a.

431 Lijphart 1984, 1999.

432 Vatter 2002, S. 310f. Siehe auch die Klassifizierung direktdemokratischer Verfahren bei Milic et al. 2014, S. 42 (in adaptierter Darstellung, Bezug nehmend auf Vatter). Dort werden die Instrumente der direkten Demokratie nach ihren Mehrheits- und Machtteilungscharakteristiken angeordnet. Als majoritäres Extrem erscheint das Plebiszit, als Machtteilungs-extrem die Initiative mit qualifizierter Mehrheit.

433 Ausführlich bei Marxer et al. 2006a, 2007.

Verfassungsrevision 2003 eingeführten Instrumente wohl auch in Zukunft kaum zur Anwendung gelangen werden.

Dies lässt die (vorläufige) Interpretation zu, dass (a) die direktdemokratischen Instrumente mit Vorteil systemkonform auszugestalten sind, um Widersprüche in der staatlichen Grundordnung zu vermeiden, dass (b) dies in der Regel auch geschieht, dass aber im Abweichungsfall (c) systemferne Instrumente möglicherweise zu einer systemkonformen Anwendung bzw. generell zur Nichtanwendung tendieren. Die systemkonformen Optionen können also die Nichtanwendung der Instrumente (siehe Fall Liechtenstein) oder aber die Vorschaltung deliberativer und konsenssuchender Prozesse im direktdemokratischen Verfahren sein. Diese Facette politischer Kultur kann sowohl das Resultat direktdemokratisch geprägter politischer Systeme wie auch deren Ursache sein. Zur Beantwortung der Kausalitätsfrage ist allerdings weitergehende Forschung erforderlich.

#### 4.13.2 Direktdemokratische Instrumente in Liechtenstein und der Schweiz

Bezogen auf die nationale Ebene besteht in Liechtenstein ein breiteres Repertoire an direktdemokratischen Möglichkeiten als in der Schweiz. Die Verfahren der beiden Länder sind in der nachfolgenden Tabelle aufgelistet.

Das Initiativrecht beschränkt sich in der Schweiz auf die Verfassungsebene, das Referendumsrecht beschränkt sich auf Gesetze und Staatsverträge, ein Finanzreferendum ist ausgeschlossen. Andererseits kennt die Schweiz obligatorische Referenden für alle Verfassungsänderungen.

In Liechtenstein ist neben der Verfassungsinitiative auch eine Gesetzesinitiative möglich. Ferner kann das Referendum nicht nur gegen Gesetzesbeschlüsse des Landtages, sondern ohne Einschränkung gegen alle Staatsverträge sowie gegen Finanzbeschlüsse des Landtages ab einem gewissen Schwellenwert ergriffen werden. Voraussetzung bei Initiativen ist allerdings die Verträglichkeit mit der Verfassung und bestehenden Staatsverträgen. Schliesslich kann der Landtag – im Gegensatz zu den Schweizer Behörden – auch von sich aus einen Beschluss dem Volk zur Entscheidung vorlegen.

Neben diesen Verfahren, die Ähnlichkeit mit denjenigen in der Schweiz aufweisen, existieren in Liechtenstein zahlreiche weitere direktdemokratische Instrumente mit unterschiedlichen Stossrichtungen: Einberufung oder Auflösung des Landtages, seit der Verfassungsänderung von 2003 auch das Misstrauensvotum gegen den Landesfürsten, das Verfahren zur Abschaffung der Monarchie und die Schlussabstimmung hierüber, die allfällige Richternominierung und Richterwahl sowie das Sezessionsrecht der Gemeinden (siehe Kapitel 3.7 bis Kapitel 3.11).

Tabelle 23: Die direktdemokratischen Instrumente in der Schweiz (Bundesebene) und in Liechtenstein

Instrument	Schweiz	Liechtenstein	
Initiative	Verfassungsinitiative (Total- oder Teilrevision, Art. 138/Art. 139 BV)	Verfassungsinitiative (Art. 64 LV)	
		Gesetzesinitiative (Art. 64 LV)	
		Initiative auf Einberufung des Landtages (Art. 48 LV)	
		Initiative zur Auflösung des Landtages (Art. 48 LV)	
		Misstrauensantrag gegen den Fürsten (Art. 13ter LV)	
		Abschaffung der Monarchie (Einleitung des Verfahrens) (Art. 113 LV)	
		Richternomination (bei Dissens der sonst zuständigen Verfassungsorgane) (Art. 96 LV)	
Obligatorisches Referendum	Änderung der Bundesverfassung	Monarchieabschaffung (Definitiver Entscheid über Beibehaltung der bestehenden Verfassung, Einführung einer republikanischen Verfassung oder allenfalls einer Verfassungsvorlage des Fürstenhauses) (Art. 113 LV)	
	Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Gemeinschaften		
	Dringlich erklärte Bundesgesetze, die keine Verfassungsgrundlage haben und deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt		Richterwahl (bei Dissens der sonst zuständigen Verfassungsorgane) (Art. 96 LV)
	Volksinitiativen auf Totalrevision der Bundesverfassung		
	Volksinitiativen auf Teilrevision, die von der Bundesversammlung abgelehnt werden		

## *Verfahren und Regelungen bei Volksabstimmungen*

Instrument	Schweiz	Liechtenstein
Obligatorisches Referendum	Zur Frage, ob eine Totalrevision der Bundesverfassung durchzuführen ist, bei Uneinigkeit der beiden Räte  (Art. 140 BV)	
Fakultatives Referendum	Gesetzesreferendum  Dringlich erklärte Bundesgesetze, deren Geltungsdauer ein Jahr übersteigt  Bundesbeschlüsse, soweit Verfassung oder Gesetz dies vorsehen  Eingeschränktes Staatsvertragsreferendum  (Art. 141 BV)	Gesetzesreferendum (Art. 66 LV)  Verfassungsreferendum (Art. 66 LV)  Staatsvertragsreferendum (Art. 66bis LV)  Finanzreferendum (Art. 66 LV)
Behördenreferendum	Gegenentwurf zu einer Initiative  (Art. 139 BV)	Landtagsbegehren (Art. 66 LV)  Konsultativabstimmung (Art. 66 LV)  Gegenvorschlag zu einer Initiative  (Art. 83 VRG)

*Quelle: Schweizerische Bundesverfassung / Verfassung des Fürstentums Liechtenstein. Zusammenstellung bei Marxer und Pällinger 2006, S. 51.*

Teilweise zeigen sich mehr Parallelen zu den kantonalen Regelungen der direkten Demokratie, etwa bezüglich Finanzreferenden und Gesetzesinitiativen. In Kapitel 2.1 über die Entstehungsgeschichte der liechtensteinischen Verfassung von 1921 wurde auch darauf hingewiesen, dass vor allem die Bestimmungen zur direkten Demokratie in kantonalen Verfassungen – insbesondere des Kantons St. Gallen – Vorlagen für die Ausgestaltung der direktdemokratischen Rechte in Liechtenstein lieferten.<sup>434</sup>

434 In ihrer Dissertation über die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen hält Attinger (2016, S. 1) fest, dass «in allen Kantonen neben der Verfassungsinitiative auch Gesetzesinitiativen möglich [sind], mancherorts auch Dekretsinitiativen.»

5

EXKURS:

DIREKTE DEMOKRATIE

AUF GEMEINDEEBENE



Bei der direkten Demokratie auf kommunaler Ebene finden sich viele Parallelen zu den direktdemokratischen Volksrechten auf Landesebene. Ausführliche Wiederholungen sind daher nicht notwendig. Es werden in diesem Kapitel nur die Besonderheiten der direkten Demokratie auf Gemeindeebene herausgearbeitet. Eine systematische Erfassung aller direktdemokratischen Mitwirkungen in allen elf Gemeinden, zusätzlich noch in historischer Tiefe, wird in dieser Arbeit indes nicht geleistet. Dies ist künftigen Forschungsarbeiten vorbehalten. Wir beschränken uns im Wesentlichen auf die Darstellung des rechtlichen Rahmens der direkten Demokratie auf Gemeindeebene. Die wesentliche Rechtsgrundlage dafür sind neben der Verfassung und dem Volksrechtegesetz vor allem auch das Gemeindegesetz (GemG, LGBI. 1996.076) sowie gemeindespezifische Gemeindeordnungen.<sup>435</sup>

---

435 Zu den Gemeinden in Liechtenstein siehe Bielinski 1984; Nell 1987; aus rechtshistorischer Perspektive Schiess 2015; zum Gemeindebürgerrecht auch Bussjäger 2014b. Zur direkten Demokratie auf Gemeindeebene im regionalen Vergleich Marxer und Pällinger 2011. Zu den Schweizer Gemeinden Ladner 1991; Ladner und Bühlmann 2007; Horber-Papazian 2014. Zur direkten Demokratie auf lokaler Ebene in verschiedenen Staaten Europas auch Beiträge in Schiller (Hg.) 2011, zu Deutschland Beiträge in Schiller (Hg.) 1999.

## 5.1 Die Gemeindeversammlung

### 5.1.1 Zwei Bedeutungen von Gemeindeversammlung

Zunächst muss der Begriff «Gemeindeversammlung» geklärt werden. Im GemG wird dieser Begriff doppeldeutig verwendet. Einerseits ist damit die Versammlung der stimmberechtigten Mitglieder der Gemeinde an einem zentralen Ort gemeint, wo die Stimmberechtigten informiert werden, diskutieren und eventuell Beschlüsse fassen. Entsprechend resultieren daraus Beschlüsse der Gemeindeversammlung. Die Gemeindeversammlung wird über Beschluss des Gemeinderates vom Gemeindevorsteher einberufen (Art. 27 Abs. 1 GemG).

Art. 27 GemG (Einberufung, Verhandlungsfähigkeit)

---

1) Die Gemeindeversammlung wird über Beschluss des Gemeinderates vom Gemeindevorsteher einberufen.  
[...]

Andererseits bezeichnet die Gemeindeversammlung die Gesamtheit der Stimmberechtigten einer Gemeinde, also nicht deren Präsenzversammlung an einem Versammlungsort. Als solche ist sie nach Art. 25 GemG «das oberste Organ der Gemeinde».

Art. 24 GemG (Zusammensetzung)

---

Die Gemeindeversammlung wird aus den in der Gemeinde wohnhaften Stimmberechtigten gebildet.

Art. 25 GemG (Stellung, Aufgaben und Befugnisse)

---

1) Die Gemeindeversammlung ist das oberste Organ der Gemeinde.  
[...]

Gemeindeabstimmungen (siehe weiter unten Kapitel 5.4) erfolgen seit der Abänderung des Gemeindegesetzes 1974 nicht mehr an Versammlungen der Stimmberechtigten, sondern in der Form von Urnenabstimmungen (einschliesslich Briefwahl).<sup>436</sup> Die Ergebnisse solcher Abstimmungen an der Urne gelten als Beschlüsse der Gemeindeversammlung (Gemeindeversammlungsbeschlüsse).<sup>437</sup> Im aktuellen Gemeindegesetz von 1996 wurde diese Form der Herbeiführung von Beschlüssen von Gemeindeversammlungen beibehalten.

---

Art. 26 GemG (Beschlussfassung)

In allen Fällen, wo dieses oder ein anderes Gesetz die Einberufung oder Abhaltung einer Gemeindeversammlung oder eine Entscheidung der in der Gemeinde wohnhaften Gemeindebürger vorsieht, kann der Gemeinderat stattdessen eine Urnenabstimmung anordnen.

---

436 Schiess (2015, S. 48) führt aus, dass bei der Ausarbeitung des neuen Gemeindegesetzes von 1996 zwar der Wunsch da war, vermehrt wieder Gemeindeversammlungen als Präsenzversammlungen durchzuführen, dass dies aber weder in den Jahren vor 1996 noch danach praktiziert wurde; auch Schiess 2016, Rz. 111.

437 Gesetz vom 11. Oktober 1974 über die Abänderung des Gemeindegesetzes (LGBl. 1974.066).

## 5.2 Stimmrecht

Auf Landesebene ist klar, dass man entweder ein Stimmrecht hat oder nicht, unabhängig davon, ob es sich um Landtagswahlen, ein direkt-demokratisches Verfahren oder eine Volksabstimmung aufgrund eines Landtagsbegehrens handelt. Auf Gemeindeebene ist hingegen zu unterscheiden zwischen den Rechten der ortsansässigen Gemeindeglieder, den Rechten der ortsansässigen Landesbürger und gegebenenfalls noch den Rechten der Bürgergenossenschaftler. Auf Letztere wird hier nicht weiter eingegangen, weil es sich um Körperschaften des öffentlichen Rechts handelt, die in «Fortführung der alten Rechte und Übungen» das Genossenschaftsgut verwalten, aber kein politisches Gremium darstellen.<sup>438</sup> Teilweise wurden die Genossenschaften in einem Regelungsverfahren aufgelöst und der politischen Gemeinde einverleibt, in einigen Gemeinden bestehen sie nach wie vor.<sup>439</sup>

### 5.2.1 Landesbürgerrecht und Gemeindegliederrecht

Grundsätzlich gilt, dass alle Landesbürger mit Ausnahme der Mitglieder des Fürstenhauses auch ein Gemeindegliederrecht besitzen müssen und dass man nur einer Gemeinde als Bürger angehören kann (Art. 14 GemG).

Das Gemeindegliederrecht wird durch Geburt, durch Annahme an Kindes statt oder durch Auffinden eines Kindes unbekannter Abstammung (Findelkind) erworben, durch Einbürgerung infolge Ehe-

---

438 Gesetz vom 20. März 1996 über die Bürgergenossenschaften, LGBL. 1996.077, zitiert Art. 2 Abs. 1. Siehe auch Schiess Rütimann 2016, Rz. 24–28; 2015, S. 47–50.

439 Schiess 2015, S. 47. Siehe auch Hinweise bei Bussjäger (2014b) in einer Stellungnahme zu einer Postulatsbeantwortung der Regierung betreffend die mögliche Abschaffung des Gemeindegliederrechts.

schliessung, durch nachträgliche Übernahme des Bürgerrechts eines Elternteils, ferner durch Einbürgerung im ordentlichen oder im erleichterten Verfahren.

Das Gemeindebürgerrecht der Wohnsitzgemeinde kann von Bürgern anderer Gemeinden nach fünf Wohnsitzjahren auf Antrag erworben werden (Art. 18ff. GemG), wobei das bisherige Gemeindebürgerrecht erlischt.

## 5.2.2 Stimmrecht

Das Stimmrecht steht grundsätzlich allen liechtensteinischen Staatsangehörigen mit vollendetem 18. Altersjahr zu, die ihren ordentlichen Wohnsitz in Liechtenstein haben und im Stimm- und Wahlrecht nicht eingestellt sind (Art. 29 Abs. 2 LV).

## 5.2.3 Stimmrecht der gemeindeansässigen Landesangehörigen

Das Stimmrecht in den Gemeindeversammlungen steht allen stimmberechtigten Landesangehörigen mit Wohnsitz in der betreffenden Gemeinde zu, unabhängig davon, welches Gemeindebürgerrecht sie besitzen. Ausgenommen sind die im folgenden Abschnitt behandelten Einbürgerungsabstimmungen. Es wurde bereits erwähnt, dass die Gemeindeversammlung – das oberste Beschlussorgan in der Gemeinde – durch die in der Gemeinde wohnhaften Stimmberechtigten gebildet wird. Dieser Grundsatz wird noch durch Art. 66 Abs. 3 GemG bekräftigt.

Art. 66 GemG (Wahl- und Stimmrecht)

---

[...]

3) Das Wahl- und Stimmrecht kann nur in der Gemeinde ausgeübt werden, in der man seinen Wohnsitz hat.

Auch im Falle einer Initiative zum Austritt einer Gemeinde aus dem Staatsverband (Kapitel 3.11) sind die in der Gemeinde wohnhaften Landesangehörigen stimmberechtigt.

## 5.2.4 Stimmrecht der gemeindeansässigen Gemeindebürger

Einzig bei Abstimmungen über die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern sind nur die in der Gemeinde wohnhaften Gemeindebürger stimmberechtigt.

Art. 21 lit. d GemG (Aufnahme im ordentlichen Verfahren)

---

[...]

3) Über die Aufnahme entscheiden die in der Gemeinde wohnhaften Gemeindebürger [...]

Über die Sinnhaftigkeit des Gemeindebürgerrechts kann gestritten werden.<sup>440</sup> Der Landtag befasste sich im Dezember 2014 mit dieser Frage im Rahmen einer Postulatsbeantwortung. Er mass dieser Frage jedoch keine hohe Dringlichkeit zu.<sup>441</sup>

---

440 Bussjäger (2014b) zeigt auf, dass Gemeindebürger mit Wohnsitz in der eigenen Gemeinde gegenüber Bürgern anderer Gemeinden in einigen wenigen, durchaus fragwürdigen Bereichen privilegiert werden, beispielsweise bei der Abgabe von Boden im Baurecht (S. 10–11). Bei den politischen Rechten beschränkt sich die Privilegierung auf das Recht, bei Einbürgerungsabstimmungen teilnehmen zu dürfen (S. 10). Die Abschaffung des Gemeindebürgerrechts oder die Zulassung aller stimmberechtigten Landesbürger mit Wohnsitz in der betreffenden Gemeinde bei Einbürgerungsabstimmungen wären daher aus rechtlicher Sicht den gegenwärtigen Bestimmungen vorzuziehen (S. 20).

441 LTP vom 3.12.2014. BuA Nr. 112/2014.

## 5.3 Abstimmungsgegenstände

Die Wahl- und Abstimmungsgegenstände der Gemeindeversammlungen sind in Art. 25 GemG geregelt. Neben verschiedenen Wahlkompetenzen steht der Gemeindeversammlung auch die Kompetenz zu, Entscheidungen in einer Reihe von gemeindebezogenen Sachgeschäften im direktdemokratischen Verfahren zu treffen. Art. 25 GemG zählt die Wahl- und Abstimmungskompetenzen auf.

---

Art. 25 GemG (Stellung, Aufgaben und Befugnisse)

---

[...]

2) Die Gemeindeversammlung hat folgende Aufgaben und Befugnisse:

- a) Erlass der Gemeindeordnung und der Reglemente, die Rechte und Pflichten mit Strafsanktionen begründen;
- b) Wahl des Gemeindevorstehers und der übrigen Mitglieder des Gemeinderates;
- c) Wahl der Geschäftsprüfungskommission;
- d) Wahl jener Kommissionen, die nach Gesetz durch die Gemeindeversammlung zu bestellen sind;
- e) Aufgehoben;<sup>442</sup>
- f) Bewilligung von neuen einmaligen und jährlich wiederkehrenden Ausgaben;
- g) Übernahme von Bürgschaften und Gewährung von Garantien;
- h) Errichtung von Gemeindegemeinschaften;
- i) Beteiligung an privaten oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmen;
- k) Beitritt zu oder Austritt aus Zweckverbänden;
- l) Änderungen im Bestand der Gemeinde oder deren Grenzen;
- m) Errichtung grösserer Gemeindegemeinschaften und Bauwerke;
- n) Beschlussfassung über Referenden (Art. 41) und Initiativen (Art. 42).

[...]

---

442 Art. 25 Abs. 2 Bst. e regelte die Wahl des Vermittlers und seines Stellvertreters. Die Vermittlerämter auf Gemeindeebene wurden 2014 abgeschafft (LGBl. 2015.032).

Nach Art. 25 Abs. 3 GemG wird in der Gemeindeordnung festgelegt, ob die Beschlussfassung über die Errichtung von Gemeindeanstalten (Abs. 2 lit. h) und die Mitgliedschaft in Zweckverbänden (Abs. 2 lit. k) in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung oder des Gemeinderates fällt.

Art. 25 Abs. 4 GemG regelt zudem, dass lit. f (Bewilligung von einmaligen und jährlich wiederkehrenden Ausgaben), lit. g (Übernahme von Bürgschaften und Gewährung von Garantien), lit. i (Beteiligung an privaten oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmen) sowie lit. m (Errichtung grösserer Gemeindeanlagen und Bauwerke) nur in die Kompetenz der Gemeindeversammlung fällt, wenn die einmaligen Ausgaben 35 Prozent der effektiven Erträge der Gemeinde übersteigen, bei wiederkehrenden Ausgaben 20 Prozent.

Eher theoretisch statt praktisch gelebt ist Art. 25 Abs. 5 GemG, wonach die Gemeindeversammlung die Aufsicht über Gemeindebehörden und sämtliche Zweige der Gemeindeverwaltung einschliesslich der Gemeindeanstalten ausübt.

### 5.3.1 Ausgabenhöhe

Es gilt eine Einschränkung der Zuständigkeit der Gemeindeversammlung hinsichtlich der Ausgabenhöhe. Wenn die einmaligen Ausgaben nicht 35 Prozent der effektiven Erträge der Gemeinde übersteigen, ist es den Gemeindebehörden nicht gestattet, eine Gemeindeabstimmung anzuordnen.

---

Art. 25 GemG (Stellung, Aufgaben und Befugnisse)

[...]

4) Aufgaben und Befugnisse gemäss Abs. 2 Bst. f (Bewilligung von Ausgaben), Bst. g (Bürgschaften und Garantien), Bst. i (Unternehmensbeteiligungen) und Bst. m (Bauvorhaben) fallen nur dann in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung, wenn die zu bewilligenden einmaligen Ausgaben 35 % der effektiven Erträge übersteigen. Die Bewilligung jährlich wiederkehrender Ausgaben fällt in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung, wenn die Ausgaben 20 % der effektiven Erträge übersteigen. Massgebend sind jeweils die effektiven Erträge der laufenden Rechnung des Vorjahres.

[...]

Die Frage ist allerdings, was unter Zuständigkeit zu verstehen ist. Im folgenden Fall wurden hierzu Entscheidungen getroffen.

---

2005: Freiwillige Gemeindeabstimmung über einen Verpflichtungskredit

---

Am 11. Dezember 2005 traf die Gemeinde Mauren den Entscheid, freiwillig eine Gemeindeabstimmung über einen Verpflichtungskredit für die Erweiterung der Gemeindeverwaltung Mauren in der Höhe von 5,3 Millionen Franken durchzuführen. Daraufhin wurde der Gemeinde von einem Mitarbeiter der Regierung mitgeteilt, dass dies auf Basis der bestehenden Rechtslage nicht möglich sei. Dieser Fall wurde aufgrund einer Kleinen Anfrage im Landtag im Dezember 2005 von Innenminister Martin Meyer geschildert.<sup>443</sup> Es wurde darauf hingewiesen, dass bereits die Regierung Frick am 2. April 1997 aufgrund einer betreffenden Anfrage der Gemeinde Triesenberg entschieden habe, dass die Anordnung einer Gemeindeabstimmung durch den Gemeinderat nicht zulässig sei, wenn der in Art. 25 Abs. 4 GemG genannte Schwellenwert nicht überschritten wird. Gegen den betreffenden Finanzbeschluss des Gemeinderates könne hingegen das Referendum ergriffen werden. Die Regierung halte sich auch 2005 an die bereits 1997 ergangene Entscheidung der Regierung, da sich an der Rechtslage nichts geändert habe.

Die Regelung auf Gemeindeebene steht in krassem Missverhältnis zur Situation auf Landesebene, wo es dem Landtag erlaubt ist, bereits ab einer wiederkehrenden Ausgabe von 250 000 Franken und einer einmaligen Ausgabe von 500 000 Franken von sich aus eine Volksabstimmung anzuordnen. Die Haltung der Regierung in den Jahren 1997 und 2005 muss jedenfalls hinterfragt werden. Das Referendum auf Gemeindeebene kann bereits ab einer Ausgabe von 100 000 bis 300 000 Franken (Ermessensspielraum in den Gemeindeordnungen) ergriffen werden (Art. 41 Abs. 1 GemG 1996). Es ist nicht ohne Weiteres einsichtig, weshalb der Gemeinderat Mauren nicht von sich aus über einen Verpflichtungskredit von 5,3 Millionen Franken eine Volksabstimmung anberaumen können sollte.

Die Regierung begründet ihren Entscheid wesentlich damit, dass das GemG von 1996 die Bestimmung von Art. 25 Abs. 2 GemG 1959 nicht mehr enthalte. Dort hatte es geheissen: «Der erweiterte Gemeinderat ist befugt, Gegenstände seiner Kompetenz der Gemeinde- und Bür-

---

443 Liechtensteiner Volksblatt vom 20. Dezember 2005; Gemeinderatsprotokoll vom 18. Januar 2006, Mauren; LTP vom 16. Dezember 2005, S. 2391f. (dort fälschlicherweise 3,5 Mio. Franken protokolliert).

gerversammlung zur Stellungnahme zu unterbreiten.» Gemäss Art. 25 Abs. 2 lit. f GemG 1996 falle die Bewilligung von neuen einmaligen Ausgaben zwar grundsätzlich in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung, aber nur wenn ein Schwellenwert gemäss Art. 25 Abs. 4 GemG überschritten werde.

Der Verweis der Regierung auf die Streichung des vormaligen Art. 25 Abs. 2 GemG 1959 ist kein starkes Argument. «Stellungnahme» heisst nicht Entscheidung, sondern ist eher einer Konsultativabstimmung zuzuordnen. Hierauf geht die Regierung in der Beantwortung der Kleinen Anfrage auch tatsächlich ein: «Lediglich der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle noch erwähnt, dass das Fehlen einer mit Art. 25 Abs. 2 altes Gemeindegesetz vergleichbaren Bestimmung im neuen Gemeindegesetz auch die Möglichkeit der Abhaltung einer Konsultativabstimmung präjudiziert. Somit ist auch die Durchführung einer Konsultativabstimmung nach geltender Rechtslage nicht möglich, zumal auch in der schweizerischen Judikatur und Lehre konsultative Volksbefragungen ohne entsprechende gesetzliche Grundlage als rechtsstaatlich fragwürdig abgelehnt werden.»<sup>444</sup>

Wenn das GemG 1996 die Formulierung von GemG 1959 nicht mehr aufgreift, ist damit nur das Konsultativverfahren abgeschafft worden. Denn in Art. 25 Abs. 1 GemG 1959 ist separat davon geregelt, dass die Gemeindeversammlung unter anderem einzuberufen ist, wenn es sich um «die Errichtung grösserer Bauwerke (Schulhausbau, Gemeindehausbau, Wasserwerk, Strassen- und Kanalisationsbauten usw.)» handelt. Abs. 1 regelt also die Kompetenz der Gemeindeversammlung zu Beschlüssen über grössere, das heisst auch teurere Vorhaben, während Abs. 2 ein Konsultativverfahren regelt. Das GemG 1996 hat das Konsultativverfahren abgeschafft, aber die Kompetenz der Gemeindeversammlung zu Beschlüssen über grössere, teurere Vorhaben beibehalten: Die in Art. 25 Abs. 2 lit. f geregelte Zuständigkeit der Gemeindeversammlung für die «Errichtung grösserer Gemeindegemeindenanlagen und Bauwerke» weist darauf hin, dass die Gemeindeversammlung bei wichtigen und teuren Vorhaben Entscheidungsbefugnis hat. Eher wäre in Zweifel zu ziehen, ob der Gemeinderat ohne Einbezug der Gemeindeversammlung

---

<sup>444</sup> LTP 2005, S. 2391f. Siehe auch Bericht im Liechtensteiner Volksblatt vom 20. Dezember 2005, S. 7.

überhaupt einen Finanzbeschluss in der Höhe von 5,3 Millionen Franken fassen darf.

Man kann also Art. 25 Abs. 4 GemG sogar als Obligatorium interpretieren, sodass (a) ab der genannten Ausgabenhöhe die Zuständigkeit zwingend und ausschliesslich bei der Gemeindeversammlung liegt, (b) bei einer Ausgabenhöhe unterhalb des Schwellenwertes von 100 000 bis 300 000 Franken (Schwellenwert für ein Referendum nach Art. 41 Abs. 1 GemG 1996) die Zuständigkeit ausschliesslich beim Gemeinderat liegt, während (c) für die Beträge dazwischen eine Volksabstimmung stattfinden kann, die entweder aufgrund einer Unterschriftensammlung (Referendum) zustande kommt oder aufgrund eines Beschlusses des Gemeinderates.

### 5.3.2 Schwellenwerte in den Gemeindeordnungen

Nach dem Erlass des neuen Gemeindegesetzes mussten alle Gemeinden Gemeindeordnungen ausarbeiten und von den Gemeindeversammlungen beschliessen lassen. Am 26. Oktober 1997 wurde den Vorlagen bei tiefer Stimmbeteiligung von meistens rund 40 bis 50 Prozent in acht Gemeinden zugestimmt. In Balzers, Eschen und Gamprin wurden die Gemeindeordnungen jedoch abgelehnt.<sup>445</sup> Bei einer zweiten Abstimmung am 26. April 1998 wurde ihnen auch in diesen Gemeinden zugestimmt.<sup>446</sup>

### 5.3.3 Keine Konsultativabstimmung

In der soeben erwähnten Beantwortung einer Kleinen Anfrage im Landtag im Dezember 2005 wies Regierungsrat Meyer darauf hin, dass die Durchführung einer Konsultativabstimmung nach geltender Rechtslage nicht möglich sei. Vor Erlass des neuen Gemeindegesetzes ragte vor allem die Konsultativabstimmung zum Frauenstimmrecht heraus.

---

445 Liechtensteiner Volksblatt vom 27. Oktober 1997.

446 Liechtensteiner Volksblatt vom 27. April 1998. In Balzers resultierte ein knapper Entscheid mit 475 Ja- gegen 470 Nein-Stimmen.

Tabelle 24: Erlass der Gemeindeordnungen und Verteilung der Zuständigkeiten (nach Referendumsschwelle geordnet)

Gemeinde	Beschluss der Gemeindeversammlung	Zuständigkeit für Gemeindeanstalten und Zweckverbände	Referendumsschwelle (in Franken)
Vaduz	26. Oktober 1997	Gemeinderat	100 000
Balzers	26. April 1998	Gemeinderat	100 000
Ruggell	26. Oktober 1997	Gemeinderat	150 000
Schellenberg	26. Oktober 1997	Gemeinderat	150 000
Triesen	26. Oktober 1997	Gemeinderat	200 000
Planken	26. Oktober 1997	Gemeinderat	200 000
Gamprin-Bendern	26. April 1998	Gemeinderat	200 000
Triesenberg	26. Oktober 1997	Gemeinderat	300 000
Schaan	26. Oktober 1997	Gemeinderat	300 000
Mauren-Schaanwald	26. Oktober 1997	Gemeinderat	300 000
Eschen-Nendeln	26. April 1998	Gemeinderat	300 000

*Quelle: Gemeindeordnungen aller elf Gemeinden in der aktuellen Fassung (online zugänglich auf den Websites der Gemeinden).*

### 5.3.3.1 Konsultativabstimmung zum Frauenstimmrecht 1968

Die Konsultativabstimmung zur Einführung des Frauenstimmrechts in Liechtenstein 1968 nimmt eine Sonderstellung ein. Es ging bei der Befragung um die Einführung des Stimm- und Wahlrechts der Frauen, welches schliesslich nach ablehnenden (landesweiten) Volksabstimmungen 1971 und 1973 erst mit der erfolgreichen Volksabstimmung 1984 eingeführt wurde.<sup>447</sup> 1968 tastete sich die Politik langsam an diese Frage heran. Um die Stimmung in der Bevölkerung auszuloten, wurden in allen Gemeinden «Abstimmungen» durchgeführt, bei welchen trotz fehlenden Stimmrechts auch die Frauen teilnehmen durften. Dies unterstrich den informellen Charakter des Verfahrens. Allerdings wurden die Stimmen der Frauen und Männer separat ausgezählt, sodass mindestens aufseiten

447 Zur Frauenstimmrechtsbewegung und der Einführung des Frauenstimmrechts in Liechtenstein siehe V. Marxer 1994; Marxer-Gsell 1996; Marxer 2004b; Frauenprojekt Liechtenstein (Hg.) 1994.

der Männer von einem (unverbindlichen) Konsultativverfahren ausgegangen werden kann, während die Befragung der Frauen als (ebenfalls unverbindliche) Meinungsumfrage charakterisiert werden kann.

Nach Rechtsauffassung der Regierung von 1997, bestätigt 2005, sind solche Konsultativverfahren indes rechtlich seit dem neuen Gemeindegesetz von 1997 nicht mehr zulässig. Die Gemeinden müssten also andere Wege suchen, wenn sie die Stimmung in der Bevölkerung ausloten wollen – beispielsweise Meinungsumfragen, runde Tische, Bürgerunden und Ähnliches.

## 5.4 Abstimmungsverfahren

Das GemG 1996 sieht Abstimmungsverfahren sowohl an tatsächlichen Bürgerversammlungen, also Präsenzversammlungen, wie auch in Form von Urnenabstimmungen (einschliesslich Briefwahl) vor.

### 5.4.1 Offene und geheime Abstimmung

Das GemG würde nach Art. 85 offene Abstimmungen «durch Handerheben oder Aufstehen von den Sitzen» erlauben. Art. 86 regelt, dass auf Antrag von mindestens einem Achtel der anwesenden Stimmberechtigten oder fünfzehn anwesenden Stimmberechtigten eine geheime Abstimmung verlangt werden kann. In den folgenden Art. 87 und 88 wird ausserdem definiert, dass eine Versammlung Eintreten oder Nichteintreten beschliesst, allenfalls auch Rückweisung an den Gemeinderat oder Verschiebung. Ferner sind Änderungsanträge möglich und es wird das Abstimmungsverfahren in solchen Fällen festgelegt. Schliesslich kann jeder Stimmberechtigte auch Teilung einer Abstimmungsfrage verlangen.

Die Bestimmungen zu tatsächlichen Versammlungsabstimmungen sind jedoch weitgehend theoretischer Natur. Im Zuge der Neuordnung des Gemeindegesetzes wurde der Versuch unternommen, die Versammlungsdemokratie zu reaktivieren.<sup>448</sup> Die Form der Abstimmung durch Gemeindeversammlungen wird jedoch nicht praktiziert.

---

448 Schiess Rütimann 2015, S. 48.

## 5.4.2 Urnenabstimmung

In der Realität hat sich die Urnenabstimmung durchgesetzt, einschliesslich der Briefwahl, die als Abstimmungsmodus bei der Urnenabstimmung zulässig ist. Der bereits weiter oben zitierte Art. 26 GemG erlaubt es dem Gemeinderat, eine Urnenabstimmung anzuordnen, anstatt eine Gemeindeversammlung abzuhalten.

Der persönliche Kontakt zwischen den Behörden und den Stimmberechtigten wird statt durch Versammlungsabstimmungen eher durch die Vorschrift von Art. 36 GemG gefördert, wonach im Vorfeld von Gemeindeabstimmungen «in der Regel» Informationsversammlungen vorgesehen sind.

---

### Art. 36 GemG (Sachgeschäfte)

Vor Urnenabstimmungen über Sachgeschäfte finden in der Regel, bei Initiativen jedenfalls auf Begehren der Initianten, vorgängig Informationsversammlungen statt. Die Stimmberechtigten müssen spätestens zwei Wochen vor der Abstimmung, bei vorgängigen Informationsversammlungen eine Woche davor, über das Sachgeschäft schriftlich informiert werden.

## 5.4.3 Teilnahmequorum

Das Abstimmungsverfahren nach Art. 37 GemG orientiert sich an den Landesabstimmungen. Ein bemerkenswerter Unterschied ist allerdings festzuhalten: Ein rechtsgültiger Beschluss kann nur zustande kommen, wenn ein Sechstel der Stimmberechtigten an der Abstimmung teilnimmt, falls es sich um eine Urnenabstimmung handelt. Art. 37 steht mit der Bezeichnung «Verfahren» im Kapitel «Urnenabstimmung», welches als Teilbereich der «Gemeindeversammlung» abgehandelt wird. Diese Bestimmung gilt allerdings nicht für Referenden, für die in Art. 41 Abs. 5 GemG ausgeführt wird, dass bei Referendumsbegehren das gleiche Verfahren wie bei anderen Gemeindeversammlungen angewendet wird, allerdings «mit Ausnahme der Beschlussfähigkeit» (siehe Ausführungen in Kapitel 5.5).

Art. 37 GemG (Verfahren)

---

An der Urne entscheiden die Stimmberechtigten nach den gleichen Bestimmungen, wie sie für Landesangelegenheiten gelten, wobei ein rechtsgültiger Beschluss nur zustande kommt, wenn ein Sechstel der Stimmberechtigten an der Abstimmung teilnimmt.

Bei einer Versammlungsabstimmung muss hingegen nicht ein Sechstel der Stimmberechtigten an der Abstimmung teilnehmen, sondern ein Sechstel muss nur an der Versammlung anwesend sein. Ist dieses Quorum nicht erfüllt, ist die Versammlung nicht beschlussfähig und muss – diesmal ohne Quorum – innerhalb von sechs Wochen neu einberufen werden.

Art. 34 GemG (Beschlüsse)

---

1) Die Gemeindeversammlung ist beschlussfähig, wenn ein Sechstel der Stimmberechtigten anwesend ist. Wird dieses Quorum nicht erreicht, so ist innerhalb von sechs Wochen eine zweite Gemeindeversammlung einzuberufen, welche unabhängig vom Quorum beschlussfähig ist.

[...]

Was ein Sechstel der Stimmberechtigten pro Gemeinde bedeutet, ist in Kapitel 4.4.2 über das Gemeindebegehren ausgeführt. Für die Beschlussfähigkeit müssten beispielsweise in Schaan mindestens 502 Stimmberechtigte, in Balzers 436, in Eschen 376 teilnehmen.<sup>449</sup> Es ist stark anzuzweifeln, dass dies heute noch gelingen würde, insbesondere wenn es sich um wenig kontroverse Vorlagen handelt.

---

<sup>449</sup> Stand: Februar 2017 (Stimmberechtigte bei den Landtagswahlen vom 2. Februar 2017).

## 5.5 Referendum auf Gemeindeebene

Die referendumsfähigen Beschlüsse des Gemeinderates sind in Art. 41 GemG abschliessend aufgezählt.

---

### Art. 41 GemG (Referendum)

1) Ein Sechstel der Stimmberechtigten kann durch begründetes schriftliches Begehren die Behandlung von Beschlüssen des Gemeinderates in der Gemeindeversammlung verlangen, wenn sie den in der Gemeindeordnung festgelegten Höchstbetrag überschreiten, der sich von 100 000 Franken bis 300 000 Franken bewegen darf. Zu diesen Beschlüssen gehören:

- a) der Ankauf von Grundstücken;
  - b) die Errichtung von Gemeindeanlagen und Bauwerken;
  - c) die Aufnahme von Darlehen oder die Übernahme von Bürgschaften;
  - d) die Bewilligung von neuen einmaligen und jährlich wiederkehrenden Ausgaben;
  - e) die Bewilligung von Nachtrags-, Verpflichtungs- und Ergänzungskrediten.
- [...]

Im Vergleich zu den Volksrechten auf Landesebene zeigen sich einige markante Unterschiede. So kann nach Art. 41 Abs. 2 lit. a GemG gegen das Gemeindebudget («die Festlegung des Voranschlags und des Gemeindesteuerzuschlages») das Referendum ergriffen werden. Und es ist auch das Referendum gegen Verwaltungsentscheide wie etwa die Einleitung einer Baulandumlegung möglich.

---

### Art. 41 GemG (Referendum)

[...]

2) Unabhängig von dem in der Gemeindeordnung festgelegten Höchstbetrag kann gegen folgende Beschlüsse des Gemeinderates ein Referendumsbegehren gestellt werden:

- a) die Festlegung des Voranschlags und des Gemeindesteuerzuschlages;
- b) die Genehmigung der Gemeinderrechnung und Entlastung der Organe;
- c) den Erlass von Zonenplan und Bauordnung;

- d) die Einleitung einer Baulandumlegung;
  - e) die Einhebung von Umlagen;
  - f) den Verkauf und Tausch von Grundstücken;
  - g) die Bestellung von selbständigen Baurechten für eine Dauer von mehr als zehn Jahren.
- [...]

Art. 41 Abs. 3 und 4 GemG regeln das Verfahren des Referendums. So müssen referendumsfähige Beschlüsse des Gemeinderates kundgemacht werden, Begehren sind spätestens 14 Tage nach der Kundmachung anzumelden – auch dies im Unterschied zum Referendum auf Landesebene, bei dem keine Anmeldung erforderlich ist. Die Frist zur Einreichung der erforderlichen Unterschriften beträgt einen Monat. Die Abstimmung (Gemeindeversammlung) hat binnen vier Monaten nach Einreichung des Referendumsbegehrens stattzufinden.

Im Unterschied zu anderen Gemeindeabstimmungen gilt im Falle des Referendums die Bestimmung zur Beschlussfähigkeit, also ein Teilnahmequorum von einem Sechstel der Stimmberechtigten (Art. 34 Abs. 1 GemG), ausdrücklich nicht. Bei anderen Gemeindeversammlungen ist die Anwesenheit von einem Sechstel der Stimmberechtigten erforderlich, andernfalls innerhalb von sechs Wochen eine zweite Gemeindeversammlung einzuberufen ist, welche dann unabhängig vom Quorum beschlussfähig ist. Ein Grund für die Ausnahmeregelung beim Referendum könnte darin liegen, dass bereits bei der Unterschriften-sammlung ein Quorum von einem Sechstel verlangt wird, sodass der Nachweis der Relevanz und der Involvierung einer genügenden Anzahl an Stimmberechtigten bereits erbracht ist. Andererseits kann im Vorfeld einer Volksabstimmung von einer genügenden öffentlichen Diskussion und Mobilisierung ausgegangen werden, sodass die Wiederholung einer Abstimmung keinen Mehrwert bringt und daher sinnvollerweise an der anberaumten Volksabstimmung endgültig entschieden wird.

Art. 41 GemG (Referendum)

---

[...]

5) [...] Das Verfahren richtet sich, mit Ausnahme der Beschlussfähigkeit, nach den Bestimmungen, wie sie für die Behandlung der Gegenstände gelten, die in den Zuständigkeitsbereich der Gemeindeversammlung fallen.

## 5.6 Initiative auf Gemeindeebene

Das Initiativrecht auf Gemeindeebene bezieht sich auf die gleichen Gegenstände wie das Referendumsrecht.

---

### Art. 42 GemG (Initiative)

1) Ein Sechstel der Stimmberechtigten kann auf die in Art. 41 beschriebene Weise die Behandlung von Angelegenheiten, die dem Referendum unterstehen, in der Gemeindeversammlung verlangen.

[...]

Die Formulierung «Behandlung in der Gemeindeversammlung» ist nicht wie beim Petitionsrecht oder dem Instrument der nicht formulierten Initiative auf Landesebene zu verstehen, wo solche Verfahren nicht zu einer Volksabstimmung führen, sondern allenfalls zu einer Diskussion oder «Behandlung» im Landtag. Eine Behandlung in der Gemeindeversammlung bedeutet dagegen entweder die Anordnung einer Bürgerversammlung, an welcher über den Gegenstand beraten und entschieden wird, oder die Durchführung einer Urnenabstimmung über den Gegenstand, allenfalls noch mit einer vorausgehenden Informationsveranstaltung.

Der Verweis auf Art. 41 GemG bezüglich des Verfahrens lässt allerdings einige Fragen offen, wobei hier folgende Version vertreten wird. Zunächst wird eine Initiative angemeldet, diese wird vom Gemeinderat auf ihre formelle, formale und materielle Zulässigkeit geprüft (siehe folgendes Kapitel 5.6.1). Der Beschluss des Gemeinderats auf Zulässigkeit sowie das angemeldete Initiativbegehren müssen sodann kundgemacht werden, womit die Unterschriftensammlung beginnen kann. Die Frist für die Unterschriftensammlung ist nach Art. 41 Abs. 3 GemG ein Monat ab Kundmachung. Die Gemeindeversammlung bzw. Gemeindeabstimmung hat dann binnen vier Monaten nach Einreichung des Initiativ-

begehrens stattzufinden. Wie bei den Referenden besteht nach Art. 41 Abs. 5 GemG kein Teilnahmequorum.

Unter «Behandlung von Angelegenheiten» kann sowohl die Einberufung einer Gemeindeversammlung verstanden werden, an welcher das Initiativbegehren diskutiert und allenfalls ein Beschluss gefasst wird, wie auch die Anordnung einer Urnenabstimmung, wobei im Vorfeld der Abstimmung «in der Regel, jedenfalls auf Begehren der Initianten» (Art. 36 GemG) eine Informationsveranstaltung zu organisieren ist. Die Stimmberechtigten müssen spätestens zwei Wochen vor der Abstimmung, bei vorgängigen Informationsversammlungen eine Woche davor, über das Sachgeschäft schriftlich informiert werden.

### 5.6.1 Prüfverfahren

Für das formelle, formale und materielle Prüfverfahren von Initiativ- und Referendumsbegehren ist der Gemeinderat zuständig.

---

Art. 43 GemG (Überprüfung von Initiativen und Referenden)

Der Gemeinderat überprüft unverzüglich, ob die formellen und materiellen Erfordernisse eines Initiativ- oder Referendumsbegehrens erfüllt sind. Er weist ein Begehren binnen einem Monat zurück, wenn es offensichtlich gesetzwidrig ist oder sich auf einen Gegenstand bezieht, welcher in die Zuständigkeit einer anderen Gemeindebehörde (unter Vorbehalt von Art. 42) oder einer Landesbehörde fällt.

Der genannte Vorbehalt von Art. 42 GemG bezieht sich auf die Initiativen.

Die formellen, formalen und materiellen Prüfkriterien sind noch weniger präzise normiert als bei den Volksrechten auf Landesebene. Bei den formellen und formalen Kriterien dürften allerdings ähnliche Massstäbe und Kriterien gelten wie auf Landesebene: Begehrensberechtigung bei der Anmeldung und bei der Unterzeichnung, die korrekte Bezeichnung des Begehrens, die Einhaltung von Fristen sowie die Form der Unterschriftenbogen.

Im Gegensatz zur Landesebene sind auf Gemeindeebene keine Sperrfristen für wiederholte Initiativen in gleicher Sache festgelegt und auch die Einheit der Form ist nirgends erwähnt. Ob die entsprechenden Regelungen auf Landesebene auf die Gemeinde übertragbar sind, ist

fraglich. Wäre dies der Fall, dann könnte über einen Gegenstand, der in einer Abstimmung abgelehnt wurde, innerhalb von zwei Jahren nicht wieder abgestimmt werden. Und es wären Begehren unzulässig, die beispielsweise in der gleichen Eingabe den Kauf eines Grundstückes und die Errichtung einer Anlage anstreben würden, da die Einheit der Form oder der Materie verletzt wäre.

Materielle Prüfkriterien könnten in Analogie zur Landesebene neben der Einheit der Materie die Verträglichkeit mit den Landesgesetzen, der Verfassung und allenfalls auch Staatsverträgen, die Eindeutigkeit des Begehrens sowie weitere denkbare Mängel wie Unverhältnismässigkeit und Ähnliches sein. Auszuschliessen ist hingegen wohl die Notwendigkeit eines Bedeckungsvorschlages, weil die Gemeindeversammlung ohnehin über die höchste Budgetkompetenz verfügt.

Wie erwähnt ist unklar, ob Prüfkriterien auf Landesebene analog auch für die Gemeindeebene gelten und anwendbar sind. Sicher ist dies für bestimmte formelle Kriterien wie die Stimmberechtigung, Fristen und Ähnliches sowie bei der materiellen Prüfung in Bezug auf Gesetzeskonformität, da dies explizit in Art. 43 GemG erwähnt ist. Da in Art. 43 GemG jedoch formelle und materielle Erfordernisse erwähnt sind, ohne sie umfassend aufzuführen, ist eine Orientierung an den Kriterien auf Landesebene plausibel, wobei Abweichungen nicht auszuschliessen sind.

## 5.6.2 Beschwerderecht

Im GemG finden sich keine spezifischen Bestimmungen zum Beschwerderecht bei direktdemokratischen Verfahren auf Gemeindeebene. Es gilt somit das übliche Beschwerderecht. Dieses sieht die Aufsichtsbeschwerde und die Verwaltungsbeschwerde vor.

Die Gemeinden ordnen und verwalten zwar in ihrem eigenen Wirkungskreis ihre Angelegenheiten selbstständig, aber unter Aufsicht des Staates (Art. 4 GemG). Die Aufsichtsbeschwerde kann eine Alternative zu einem Referendum oder einer Initiative darstellen, wenn ein Bürger Missstände in der Gemeinde ausmacht, welche ein Einschreiten der vorgesetzten Instanz, also der Regierung, erforderlich machen.

Art. 119 GemG (Aufsichtsbeschwerde)

---

Tatsachen, die im öffentlichen Interesse ein Einschreiten gegen ein Gemeindeorgan von Amts wegen erfordern, können jederzeit der Regierung angezeigt werden.

Bei der Anwendung der direktdemokratischen Instrumente auf Gemeindeebene – alles Anwendungsfälle im eigenen Wirkungskreis der Gemeinde – ist im Normalfall die Verwaltungsbeschwerde zulässig. Dabei richten sich Beschwerden gegen Entscheidungen des Vorstehers an den Gemeinderat, Beschwerden gegen Gemeinderatsentscheidungen an die Regierung, Beschwerden gegen Regierungsentscheidungen an den VGH.

Art. 120 GemG (Verwaltungsbeschwerde)

---

- 1) Gegen Entscheidungen und Verfügungen des Gemeindevorstehers oder anderer Gemeindeorgane kann in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises Beschwerde an den Gemeinderat erhoben werden.
- 2) Gegen Entscheidungen des Gemeinderates in Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises kann Beschwerde an die Regierung erhoben werden.
- 3) [...]
- 4) Gegen Beschlüsse der Gemeindeversammlung ist, unbeschadet des Rechts auf Aufsichtsbeschwerde, kein Rechtsmittel gegeben.
- 5) Gegen Entscheidungen der Regierung kann binnen 14 Tagen ab Zustellung Verwaltungsbeschwerde an den Verwaltungsgerichtshof erhoben werden.

6

PRAXIS DER DIREKTEN  
DEMOKRATIE



Die Abstimmungsgeschichte Liechtensteins beginnt im Jahr 1919 mit einer ersten landesweiten Volksabstimmung. Wie bereits weiter oben ausgeführt, bestand damals die Rechtsgrundlage für direktdemokratische Entscheidungen noch gar nicht. Trotzdem wurden noch vor deren Verankerung in der Verfassung von 1921 zwei Abstimmungen durchgeführt. Im Anhang zu dieser Studie sind alle landesweiten Volksabstimmungen von 1919 bis dato aufgelistet. Die bereits 2016 durchgeführte Datenanalyse (siehe ab Kapitel 6.4) erfolgte hingegen auf der Basis aller Volksabstimmungen bis Ende 2015. An den Ergebnissen würde sich allerdings kaum etwas ändern, wenn auch die Abstimmung vom September 2016 einbezogen würde.

Ausgeschlossen aus der Analyse sind direktdemokratische Verfahren, die vor Abschluss des Verfahrens gescheitert sind. Gründe hierfür können sein, dass Begehren nach ihrer Anmeldung gar nicht zugelassen wurden, dass das benötigte Unterschriftenquorum oder die benötigte Zahl an Gemeindeversammlungsbeschlüssen nicht zustande kam oder dass ein Begehren nach erfolgreicher Sammeltätigkeit für unzulässig erklärt wurde. Teilweise wurden solche gescheiterte Vorhaben weiter oben im Kontext der Rechtsentwicklung und der Beschreibung der direktdemokratischen Instrumente angeführt.

Selbst nach diesen Abgrenzungen ist nicht eindeutig, was als jeweils einzelner Fall einer direktdemokratischen Entscheidung zu betrachten ist und daher in die Auflistung der Volksentscheide einfließen soll. Schwierigkeiten ergeben sich, wenn Initiativen in zwei separate Abstimmungen aufgeteilt sind, obwohl sie im Grunde genommen den gleichen Sachverhalt betreffen (beispielsweise Proporzinitiative 1930), oder wenn zwei konkurrierende und sich gegenseitig ausschliessende Initiativen zum gleichen Sachverhalt gleichzeitig zur Abstimmung gelangen (Zahl der Landtagsabgeordneten 1985; Gleichberechtigung 1985; Verfassungsvorlagen 2003; Schutz des Lebens 2005; Pensionsversicherung für das Staatspersonal 2012 und andere). Hierzu zählen auch die Gegenvorschläge des Landtages zu Initiativen. Schliesslich ist die Konsultativabstimmung zum Frauenstimmrecht im Jahr 1968 aus zwei Gründen ein problematischer Fall, denn einerseits handelte es sich eigentlich um koordinierte Gemeindeabstimmungen und andererseits wurden trotz fehlenden Frauenstimmrechts auch die Frauen befragt und ihre Stimmabgaben getrennt ausgezählt.

In unserer Chronologie werden alle landesweit durchgeführten Volksabstimmungen – also auch die Konsultativabstimmung über die Einführung des Frauenstimmrechts 1968 sowie diejenigen von 1919 bis 1921 – in die Darstellung einbezogen. Dabei werden alle Abstimmungen, die separat ausgezählt wurden, auch jeweils als gesonderte Abstimmung gewertet. Das heisst also beispielsweise, dass eine Initiative und ein Gegenvorschlag des Landtages als zwei Abstimmungen gerechnet werden. Dafür spricht zunächst ein praktischer Grund, da bei der Datenerfassung von konkurrierenden Vorlagen unterschiedliche Zahlen betreffend Zustimmung, Ablehnung usw. resultieren, sodass sie als zwei zu unterscheidende Fälle zu behandeln sind. Materiell spricht für diese Vorgehensweise, dass zwei konkurrierende Vorlagen meist unterschiedliche politische Stossrichtungen haben und daher berechtigterweise als zwei unterschiedliche Fälle zu betrachten sind.

## 6.1 Häufigkeit von Volksabstimmungen

Alle landesweiten Volksabstimmungen in Liechtenstein von 1919 bis 2017 sind im Anhang zu dieser Studie aufgelistet. Insgesamt wurde über 106 Vorlagen abgestimmt. Dies ist, wie in Kapitel 1.6 gezeigt wurde, im internationalen Vergleich eine beachtliche Zahl.

### 6.1.1 Vergleich zwischen der Schweiz und Liechtenstein

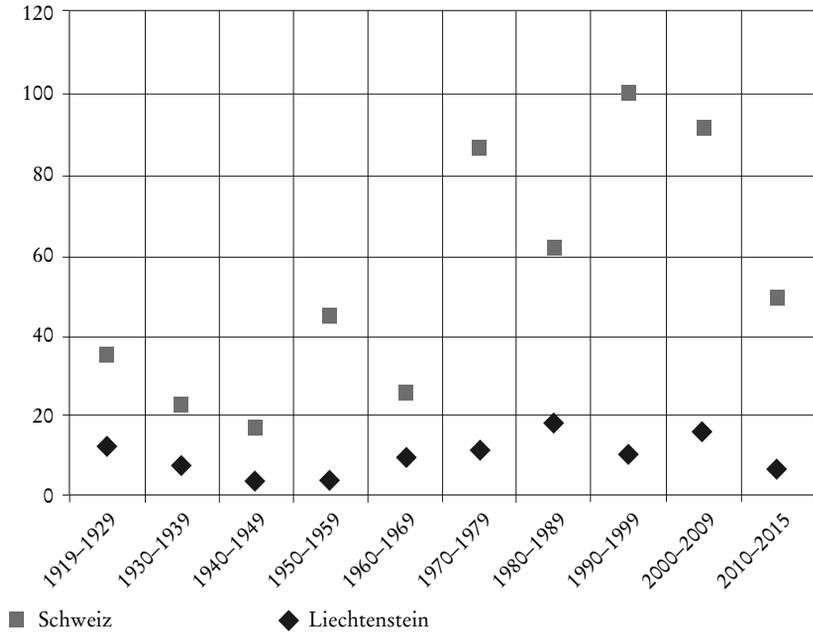
Spitzenreiter betreffend Volksabstimmungen ist völlig unangefochten die Schweiz, mit welcher nun Liechtenstein verglichen wird. Wir beschränken uns hier auf Volksabstimmungen auf nationaler Ebene. In der Schweiz kommen Volksabstimmungen auf kantonaler Ebene noch hinzu. In beiden Ländern existieren ferner weitere direktdemokratische Verfahren auf kommunaler Ebene, wobei in Liechtenstein Urnenabstimmungen die Regel sind, während es in Schweizer Gemeinden Urnenabstimmungen, Versammlungsabstimmungen oder beide Formen gleichzeitig gibt.<sup>450</sup>

Obwohl Liechtenstein ein breiteres Repertoire an direktdemokratischen Instrumenten aufweist (siehe Kapitel 3), fällt die Häufigkeit der Nutzung dieser Instrumente weit hinter den Stand der Schweiz zurück. Im langjährigen Mittel (1980 bis 2015) werden in der Schweiz acht bis neun Volksabstimmungen pro Jahr – in der Regel an vier Abstimmungswochenenden – durchgeführt, während in Liechtenstein durchschnittlich eineinhalb Abstimmungen pro Jahr – also drei in zwei Jahren – stattfinden.

---

450 Marxer und Pällinger 2011 über direkte Demokratie auf kommunaler Ebene im Vierländervergleich von acht Gemeinden im Bodenseeraum.

Abbildung 12: Anzahl Volksabstimmungen in Liechtenstein und der Schweiz, 1919 bis 2015 (Anzahl Abstimmungen nach Dekaden sowie 2010–2015)



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung..

## 6.2 Initianten und Art der Volksabstimmungen

### 6.2.1 Initianten

Wie weiter oben ausgeführt, sieht das Gesetz mehrere mögliche Initianten von Volksabstimmungen vor. Es kann der Landtag Volksabstimmungen über seine eigenen Beschlüsse anordnen (Landtagsbegehren). Er kann aber auch Konsultativabstimmungen durchführen sowie Gegenvorschläge zu Initiativen machen. Das Volk hat die Möglichkeit, landesweite Sammelbegehren in Form von Referenden gegen Beschlüsse des Landtages oder als Initiativen zu starten. Referendum und Initiative können aber auch in Form von Gemeindebegehren lanciert werden, wobei auch in diesem Falle Stimmberechtigte mittels Unterschriftensammlungen als Initianten in Erscheinung treten, ausser es werden diesbezügliche Beschlüsse an Gemeindeversammlungen getroffen (siehe Kapitel 4.4). Andere Verfahren, die nach der Verfassungsabstimmung von 2003 eingeführt wurden, können ausser Betracht bleiben, da sie bisher noch nicht zur Anwendung gelangt sind. Dies schliesst beispielsweise obligatorische Referenden in den Spezialfällen der Richterernennung oder der Monarchieabschaffung mit ein.

Die 106 direktdemokratischen Abstimmungen von 1919 bis 2017 verteilen sich auf 41 Prozent Behördenvorlagen, 34 Prozent Volksinitiativen und 25 Prozent Referenden (Tabelle 25).

Ein Vergleich zwischen drei Perioden – von 1919 bis 1945 (Ende des Zweiten Weltkrieges), von 1946 bis 1984 (Einführung des Frauenstimmrechts) und von 1985 bis 2017 – zeigt eine deutliche Verlagerung des Einsatzes der direktdemokratischen Instrumente. Insbesondere in der dritten Periode ist der Anteil von Behördenvorlagen markant zurückgegangen, während insbesondere das Instrument der Volksinitiative Aufschwung bekommen hat. In der Periode von 1985 bis 2017 war die Initiative das am häufigsten genutzte Instrument. In dieser Periode hat

Tabelle 25: Art der Vorlagen bei Volksabstimmungen, 1919 bis 2017

Art der Vorlage	Zahl	%
Total Landtagsbegehren	43	40.6
– Landtagsbegehren	30	28.3
– Landtagsbegehren als Gegenvorschlag	6	5.7
– Landtagsbegehren ohne Gesetzesgrundlage	3	2.8
– Landtagsbegehren als Konsultativabstimmung	1	0.9
– Konsultativabstimmung in den Gemeinden	2	1.9
– Landtagsbegehren nach Zustimmung zu einer Initiative	1	0.9
Initiative (Sammelbegehren)	36	34.0
Referendum (Sammelbegehren und Gemeindebegehren)	27	25.5
<b>Total</b>	<b>106</b>	<b>100.0</b>

Tabelle 26: Art der Vorlage bei Volksabstimmungen, 1919 bis 2017, nach Perioden (in Prozent)

Art der Vorlage	1919–1944		1945–1984		1985–2017		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Landtagsbegehren	11	52.4	20	57.1	11	22.0	42	39.6
Initiative	5	23.8	10	28.6	22	44.0	37	34.9
Referendum	5	23.8	5	14.3	17	34.0	27	25.5
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>100%</b>	<b>35</b>	<b>100%</b>	<b>50</b>	<b>100%</b>	<b>106</b>	<b>100%</b>

auch das Referendum gegen Beschlüsse des Landtages den höchsten Stand erreicht (Tabelle 26).

Im Verlaufe der Abstimmungsgeschichte hat sich somit das direkt-demokratische Instrumentarium von ursprünglicher Behördendominanz gelöst und zunehmend den eigentlichen Charakter der direkt-demokratischen Volksrechte als Prozess «von unten» angenommen.

Morel ist in einer vergleichenden Analyse von Referenden in verschiedenen Staaten zum Schluss gekommen, dass Sachfragen, die nicht entlang der traditionellen Trennlinie von Parteien verlaufen (*Cross-cutting Issues*), besonders häufig von den Behörden einer Volksabstimmung zugeführt werden.<sup>451</sup> Zu diesen Fragen zählt sie beispielsweise die Europapolitik oder die Nuklearenergie. Solche Fragen werden innerhalb von

451 Morel 2001.

Parteien und deren Wählerschaft kontrovers aufgefasst. Volksabstimmungen entlasten somit die Parteien von internen Zerreihsproben. Ein anderes Motiv kann sein, dass eine Minderheitspartei mit Volksabstimmungen grössere Chancen sieht, die eigenen Anliegen durchzusetzen, als wenn sie im Parlament beraten und dort mandatsverteilungsbedingt wahrscheinlich abgelehnt werden.

In Liechtenstein sieht die Motivlage etwas anders aus. Der institutionelle Kontext überlässt es nicht einfach den Behörden, zu entscheiden, ob eine Volksabstimmung stattfinden soll oder nicht, da das Volk selbst in den meisten Sachfragen eine Volksabstimmung herbeiführen kann. Das Parlament kann daher berücksichtigen, wie wahrscheinlich ein Referendum ist. Wenn der Landtag von sich aus eine Volksabstimmung anberaumt, kann er signalisieren, dass die Volksmeinung respektiert wird. Dies ist jedoch angesichts der geringen Zahl an Landtagsbegehren offensichtlich ein schwach gewichtetes Argument. Hingegen eröffnet das Instrumentarium von Referendum und Initiative den Parteien einen ausserparlamentarischen Handlungsspielraum, da solche Instrumente nicht selten von Parteien ergriffen werden. Insbesondere die parlamentarischen Minderheiten können sich dieses Instrumentariums mitunter wirksam bedienen. Im Falle von Verfassungsänderungen erfordert das qualifizierte Mehr<sup>452</sup> im Landtag ohnehin die Unterstützung beider Grossparteien, sodass der geschlossene Widerstand einer Grosspartei nur auf dem Wege einer Volksinitiative gebrochen werden kann.

Historische Beispiele hierfür sind Initiativen verschiedener Parteien zur Abänderung des Wahlrechts, welche das Proporzwahlrecht (VP 1930, 1935), die Sperrklausel (FL 1992), die Mehrheitsklausel (FBP 1975, 1981), die Zahl der Landtagsabgeordneten (FBP und VU 1985) sowie das doppelte Ja bei Abstimmungen (FL 1987) betrafen (siehe Abstimmungen über das Wahlrecht in Kapitel 6.3.1). Weitere Beispiele sind die Initiativen zur Kontrolle der Justizverwaltung (VU 1989) und für das Minderheitenrecht auf Kontrolle (FBP 1989), die Initiative zur Einführung eines Staatsvertragsreferendums und eines Diskriminierungsverbots (FL 1989 und 1992) sowie die Krankenkasseninitiative (FBP 1999).

---

452 Für das qualifizierte Mehr sind drei Viertel aller Stimmen in zwei aufeinanderfolgenden Sitzungen oder Einhelligkeit in einer einzigen Abstimmung erforderlich.

Eine Initiative jüngerer Datums, welche eine fehlende qualifizierte Mehrheit im Landtag umging, war die Volksinitiative des Fürstenhauses zur Abänderung der Verfassung, über welche 2003 abgestimmt wurde. Die Initiative wurde ergriffen, weil sich abzeichnete, dass das notwendige qualifizierte Mehr im Landtag nicht zu erreichen war (siehe Kapitel 2.2.3 und Kapitel 2.2.4.3 zu den Verfassungsabstimmungen 2003).

In der Praxis sind Vorlagen, welche der Landtag von sich aus dem Volk zur Abstimmung vorlegt, besonders wichtige Sachgeschäfte oder solche, die die politischen Volksrechte oder bürgerliche Rechte betreffen, oder in der Öffentlichkeit stark umstrittene Vorlagen, welche ohnehin die Gefahr eines Referendums bergen. Ein Landtagsbegehren ist jedoch keineswegs ein routinemässiger Vorgang. Die bescheidene Zahl an Landtagsbegehren belegt dies. Es kommt häufig vor, dass selbst Beschlüsse über eine Revision des Volksrechtegesetzes im Landtag gefasst werden, ohne eine Volksabstimmung anzuordnen.

Der Landtag erweist sich nicht als Motor der direkten Demokratie, sondern entscheidet im Regelfall, ohne das Volk in die Entscheidung einzubeziehen. Aktuelle Beispiele einer eher reservierten Haltung des Landtages zu Volksentscheiden waren die Debatten über die Initiative zur Lockerung des Rauchverbots in der Gastronomie im Herbst 2008 sowie der Beschluss über die Reform der Sekundarstufe I (SPES). Im Falle der Initiative stimmte der Landtag dem Sammelbegehren zu, lehnte aber mehrheitlich die Anordnung einer Volksabstimmung ab – obwohl das Begehren als Volksinitiative eingereicht wurde. SPES war ebenfalls eine umstrittene Vorlage im Landtag, begleitet von vielen kritischen Stellungnahmen und einer breiten, öffentlich ausgetragenen Auseinandersetzung. Trotzdem wollte der Landtag nach dem SPES-Beschluss keine Volksabstimmung anordnen. In beiden Fällen wurde dieses Versäumnis des Landtages durch Referenden korrigiert, sodass schliesslich doch das Volk abstimmen konnte: einmal mit Annahme, einmal mit Ablehnung.

Ein anderes Beispiel für eine zunehmend reservierte Haltung des Landtages gegenüber eigenen Begehren zeigt sich bei der Wahlrechtsentwicklung. Wahlrechtsänderungen waren in der Innenpolitik häufig umstritten und es herrschte lange Zeit Konsens, dass das Volk über relevante Wahlrechtsänderungen entscheiden soll (siehe Kapitel 6.3.1 über Wahlrechtsentscheidungen). Obwohl jedoch das Volk die Senkung des Wahlrechtsalters 1992 abgelehnt hatte, wurde das Wahlalter ohne Volksabstimmung vom Landtag im Jahr 1999 auf 18 Jahre gesenkt. Im Jahr

2004 wurde die Möglichkeit der Briefwahl für alle Stimmberechtigten eingeführt, ebenfalls ohne darüber eine Volksabstimmung anzuordnen.<sup>453</sup>

## 6.2.2 Abstimmungsthemen, Themenschwerpunkte und Instrumenteneinsatz

### 6.2.2.1 Abstimmungsthemen

Im Folgenden werden die Abstimmungsthemen aller bisherigen Volksabstimmungen in Gruppen zusammengefasst, um Themenhäufungen und Diskussionsverläufe aufzuzeigen. Eine Zuordnung fällt allerdings nicht immer leicht. In den folgenden Abschnitten wird erläutert, welche Abstimmungen welchen Kategorien zugeordnet werden.

---

#### Wahlrecht, Wahlsystem

---

In diese Kategorie fallen Abstimmungen über das Wahlsystem, das Wahlrechtsalter, die Mandatszahl des Landtages, das Frauenstimmrecht, die Mehrheitsklausel, das doppelte Ja bei Volksabstimmungen, die Einführung oder Abschaffung einer Sperrklausel bei Landtagswahlen sowie das Personalplebiszit zu Regierungschef Peer von 1919.

---

#### Soziales

---

In diese Kategorie fallen Versicherungen (Brandschaden, Krankenversicherung), die Arbeitslosenversicherung, die AHV, Familienzulagen, die betriebliche Personalvorsorge einschliesslich Abstimmungen über die Pensionsversicherung für das Staatspersonal, die obligatorische Unfallversicherung sowie Abstimmungen zum Schwangerschaftsabbruch.

---

#### Abgaben, Steuern

---

Diese Kategorie umfasst Abstimmungen über ein Steuergesetz oder Abänderungen des Steuergesetzes, den Finanzausgleich zwischen den Gemeinden sowie die Alkoholsteuer.

---

#### Bürgerrechte, Freiheitsrechte

---

In dieser Kategorie werden Abstimmungen zur Gleichberechtigung von Mann und Frau, über ein Diskriminierungsverbot, über Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechts sowie die Abstimmung über das Partnerschaftsgesetz 2011 zusammengefasst.

---

453 Wahlrechtsänderungen im VRG gemäss LGBL. 2000.056 und LGBL. 2004.235.

## *Praxis der direkten Demokratie*

Ebenfalls dieser Kategorie zugeordnet werden die beiden Vorlagen über die Abänderung der Zivilprozessordnung von 1925 sowie über das Pressegesetz von 1930.

Natur, Umwelt, Raumplanung, Energie

---

In diese Kategorie fallen Abstimmungen über den Binnenkanal, das Lawena- und das Saminakraftwerk, die Berglandsanierung, die Landesvermessung, den Lärm-schutz, ein Raumplanungsgesetz, das Halten von Hunden sowie den Mobilfunk.

Baurecht, Hochbau

---

In diese Kategorie fallen Abstimmungen über eine geschützte Operationsstelle beim Landesspital und den Neubau des Landesspitals, über das Kunsthaus und einen Konferenztrakt, das Zivilschutzgesetz, eine Abstimmung betreffend das Gesetz über den preiswerten Wohnungsbau sowie Abstimmungen über die Neugestaltung des Regierungsviertels sowie den Bau eines Polizeigebäudes bzw. Sicherheitszen-trums.

Wirtschaft, Gewerbe

---

In diese Kategorie fallen die Abstimmung über das Verbot von Warenhäusern, Abstimmungen über die Gewerbe-genossenschaft und die Gewerbeordnung ein-schliesslich gewerblicher Bestimmungen im Baugesetz, die Abstimmungen über den Europäischen Wirtschaftsraum, ferner die Lockerung des Rauchverbots in der Gas-tronomie.

Politische Rechte, Kontrollrechte

---

In diese Kategorie fallen Abstimmungen über die Kontrolle der Justizverwaltung, das Minderheitenrecht auf Kontrolle (parlamentarische Untersuchungskommission), die Einführung des Staatsvertragsreferendums, die Abstimmungen über die Revision der Verfassung von 2003 sowie die Vetoinitiative von 2012.

Freizeit, Jagd, Fischerei

---

Darunter fallen verschiedene Abstimmungen über ein Jagdgesetz, ein Fischereige-setz, Fischereikarten sowie den Waffenbesitz.

Tiefbau, Verkehr

---

In diese Kategorie fallen Abstimmungen über die Ortsumfahrung Schaan/Vaduz, den Industriezubringer Schaan, die Sanierung des Strassentunnels Gnalp-Steg, die Einführung einer Schwerverkehrsabgabe sowie eine Abstimmung über die Ver-kehrspolitik.

Kultur, Bildung

---

In diese Kategorie fallen die Abstimmungen über den Kredit für das Festival «The Little Big One» 2002, die Sechs-Tage-Woche an den Schulen 1991 sowie die Reform der Sekundarstufe SPES I 2009. Die Abstimmung über das Kunsthaus wird der Kategorie Hochbau zugeordnet.

### 6.2.2.2 Themenschwerpunkte verschiedener Instrumente

Es zeichnen sich deutliche Schwerpunkte und Konjunktoren von Abstimmungsthemen ab. Angeführt wird die Liste aller Abstimmungen zwischen 1919 und 2017 mit Abstimmungen über das Wahlrecht und das Wahlsystem. Knapp ein Viertel aller Abstimmungen (24) stammt aus dieser Kategorie. 16 Abstimmungen wurden über soziale Fragen durchgeführt. Elf Abstimmungen betrafen Steuern und Abgaben. Je neun Abstimmungen bezogen sich auf Bürgerrechte sowie auf den Themenkomplex Natur, Umwelt und Raumplanung. Am wenigsten Abstimmungen erfolgten zu Fragen von Kultur und Bildung (3) sowie zum Themenbereich Tiefbau und Verkehr (5).

Landtagsbegehren, Initiativen und Referenden zeigen je klare Themenschwerpunkte auf. Die Unterschiede nach Art der Vorlagen (Landtagsbegehren, Initiative, Referendum) erweisen sich in der statistischen Analyse als hochsignifikant. Landtagsbegehren sind das mit Abstand am häufigsten genutzte Instrument, wenn es um Fragen von Abgaben und Steuern, Wahlrecht und Wahlsystem und Sachverhalte aus der Kategorie Natur/Umwelt/Raumplanung/Energie geht. Initiativen dominieren bei politischen Rechten/Kontrollrechten und bei sozialen Fragen. Das Referendum ist dominant bei Hoch- und Tiefbauten und in der Kategorie Kultur/Bildung.

Knapp zwei Drittel der Abstimmungen zu Wahlrechtsfragen waren Landtagsbegehren, der Rest waren Initiativen. Bei den Initiativen war meistens eine Minderheitspartei aktiv, die mit einer Wahlrechtsänderung ihre Wahlchancen verbessern wollte, hierfür aber im Landtag keine Unterstützung bei der Mehrheitspartei fand. Daher wurde in solchen Konstellationen oft der Weg der Initiative beschritten. Andererseits legte aber auch der Landtag in der Vergangenheit von sich aus oftmals Entscheidungen, die das Wahlrecht betrafen, dem Volk zur Abstimmung vor. Es herrschte lange Zeit die Meinung im Landtag, dass das Volk über wesentliche Änderungen im Wahlrecht selbst bestimmen sollte, weshalb etwa Landtagsbeschlüsse über das Frauenstimmrecht (1971, 1973, 1984), das Kandidatenproporzsystem (1973), das Wahlrechtsalter (1919, 1992) oder die Mandatszahl (1919, 1945, 1972, 1988) regelmässig dem Stimmvolk zur Abstimmung unterbreitet wurden.

Zu Steuern und Abgaben wurden ebenfalls vornehmlich Abstimmungen aufgrund eines Landtagsbegehrens durchgeführt. Dabei ging

es in den meisten Fällen um das Steuergesetz. Bei Abstimmungen der Kategorie Natur/Umwelt/Raumplanung/Energie war der Landtag in 55 Prozent der Fälle der Auslöser. Dabei ging es in der Regel um Projekte mit hohem Investitionsbedarf (Binnenkanal 1930, Lawena- und Saminawerk 1925 und 1947 und anderes) oder sonst weitreichenden Konsequenzen (Raumplanungsgesetz 2002).

Die Volksinitiative ist das dominierende Instrument in den Kategorien politische Rechte/Kontrollrechte und in sozialen Fragen. Die sieben Abstimmungen in der Kategorie politische Rechte/Kontrollrechte basierten allesamt auf Initiativen – so etwa die Initiativen zur Einführung eines Staatsvertragsreferendums 1989 und 1992 oder die Verfassungsabstimmungen von 2003 und die Vetoinitiative von 2012. Bei sozialen Vorlagen war in sechs von vierzehn Fällen eine Initiative der Auslöser, darunter vor allem Initiativen in jüngerer Zeit wie diejenige zum Schwangerschaftsabbruch oder zur staatlichen Pensionskasse. Bei den vier Behördenvorlagen ging es meistens um die Einführung neuer Säulen des Sozialstaates: Arbeitslosenversicherung 1931, AHV 1952, Pensionskasse 1988. Die Volksmehrheit war gegenüber einem Ausbau und der Erhaltung sozialstaatlicher Einrichtungen in der Regel positiv eingestellt, unterstützte also den Ausbau von Sozialwerken und verhinderte deren Abbau.

Das Referendum ist das dominante Instrument in den Kategorien Baurecht/Hochbau, Tiefbau/Verkehr und Kultur/Bildung. Bei Referenden zu Hochbauten ging es meist um entsprechende Finanzbeschlüsse, gegen die das Referendum ergriffen wurde: geschützte Operationsstelle 1977, Kunsthaus und Konferenzsaal 1980, Landtagsgebäude und Regierungsviertel 1993, Polizeigebäude 2004, Landesspital 2011. Ähnlich sieht es in der Kategorie Tiefbau/Verkehr aus, wo drei der fünf Abstimmungen aufgrund eines Referendums zustande kamen, die sich 1988 gegen die Sanierung des Strassentunnels Gnalp–Steg und 2010 gegen den Industriebuszubringer Schaan richteten, 2000 gegen die Einführung einer Schwerverkehrsabgabe. Zu Kultur/Bildung gab es erst drei Volksabstimmungen, wobei zwei aufgrund von Referenden erfolgten: gegen die Finanzierung des Festivals «The Little Big One» 2002 sowie 2009 gegen die Reform der Sekundarstufe (SPES I).

*Initianten und Art der Volksabstimmungen*

Tabelle 27: Themenschwerpunkte der Vorlagen, 1919 bis 2017  
(Anzahl Abstimmungen)

<b>Themenkomplex</b>	<b>L</b>	<b>I</b>	<b>R</b>	<b>Total N</b>	<b>Total %</b>
Wahlrecht, Wahlsystem	15	9	0	24	22.6
Soziales	4	7	5	16	15.1
Abgaben, Steuern	7	3	1	11	10.4
Bürgerrechte, Freiheitsrechte	4	3	2	9	8.5
Natur, Umwelt, Raumplanung, Energie	5	2	2	9	8.5
Baurecht, Hochbau	1	0	7	8	7.5
Wirtschaft, Gewerbe	3	2	3	8	7.5
Politische Rechte, Kontrollrechte	0	7	0	7	6.6
Freizeit, Jagd, Fischerei	2	2	2	6	5.7
Tiefbau, Verkehr	1	1	3	5	4.7
Kultur, Bildung	0	1	2	3	2.8
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>37</b>	<b>27</b>	<b>106</b>	<b>100.0</b>
Total Zeilenprozent	39.6	34.9	25.5		100.0

Legende: L = Landtagsbegehren; I = Initiative; R = Referendum.

Tabelle 28: Themenschwerpunkte der Vorlagen, 1919 bis 2017 (Spaltenprozent)

<b>Themenkomplex</b>	<b>L</b>	<b>I</b>	<b>R</b>	<b>Total %</b>	<b>Total N</b>
Wahlrecht, Wahlsystem	35.7	24.3	0.0	22.6	24
Soziales	9.5	18.9	18.5	15.1	16
Abgaben, Steuern	16.7	8.1	3.7	10.4	11
Bürgerrechte, Freiheitsrechte	9.5	8.1	7.4	8.5	9
Natur, Umwelt, Raumplanung, Energie	11.9	5.4	7.4	8.5	9
Baurecht, Hochbau	2.4	0.0	25.9	7.5	8
Wirtschaft, Gewerbe	7.1	5.4	11.1	7.5	8
Politische Rechte, Kontrollrechte	0.0	18.9	0.0	6.6	7
Freizeit, Jagd, Fischerei	4.8	5.4	7.4	5.7	6
Tiefbau, Verkehr	2.4	2.7	11.1	4.7	5
Kultur, Bildung	0.0	2.7	7.4	2.8	3
<b>Total %</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	
Total N	42	36	27		106

Legende: L = Landtagsbegehren; I = Initiative; R = Referendum.

Tabelle 29: Themenschwerpunkte der Vorlagen, 1919 bis 2017 (Zeilenprozent)

Themenkomplex	L	I	R	Total%	Total N
Wahlrecht, Wahlsystem	62.5	37.5	0.0	100.0	24
Soziales	25.0	43.8	31.3	100.0	16
Abgaben, Steuern	63.6	27.3	9.1	100.0	11
Bürgerrechte, Freiheitsrechte	44.4	33.3	22.2	100.0	9
Natur, Umwelt, Raumplanung, Energie	55.6	22.2	22.2	100.0	9
Baurecht, Hochbau	12.5	0.0	87.5	100.0	8
Wirtschaft, Gewerbe	37.5	25.0	37.5	100.0	8
Politische Rechte, Kontrollrechte	0.0	100.0	0.0	100.0	7
Freizeit, Jagd, Fischerei	33.3	33.3	33.3	100.0	6
Tiefbau, Verkehr	20.0	20.0	60.0	100.0	5
Kultur, Bildung	0.0	33.3	66.7	100.0	3
<b>Total%</b>	<b>40.0</b>	<b>34.3</b>	<b>25.7</b>	<b>100.0</b>	
<b>Total N</b>	<b>42</b>	<b>36</b>	<b>27</b>		<b>106</b>

Legende: L = Landtagsbegehren; I = Initiative; R = Referendum.

## 6.2.3 Erfolg nach Instrument und Themenschwerpunkt

### 6.2.3.1 Erfolg von Landtagsbegehren, Initiativen und Referenden

In der Periode von 1919 bis 2017 haben in Liechtenstein rund 56 Prozent aller Landtagsbegehren und 44 Prozent aller Landtagsvorlagen, die zur Volksabstimmung kamen, mehrheitliche Zustimmung erfahren. Die Erfolgsrate bei Gegenvorschlägen und Volksinitiativen lag deutlich tiefer bei 33 bzw. 32 Prozent.

Wenn man die Perioden von 1919 bis 1984 und die Zeit danach bis 2017 vergleicht, stellt man fest, dass Vorlagen, die vom Landtag stammen (Landtagsbegehren, Gegenvorschläge und Vorlagen, gegen die das Referendum ergriffen wurde), deutlich an Akzeptanz gewonnen haben. Auf der anderen Seite sind die Erfolgsaussichten von Initiativen gesunken.

### 6.2.3.2 Erfolgsquote der Instrumente – Vergleich mit der Schweiz

Im Vergleich zur Schweiz wird in Liechtenstein etwas behördenkritischer abgestimmt. Landtagsvorlagen (in der Schweiz: obligatorische

*Initianten und Art der Volksabstimmungen*

Tabelle 30: Erfolgsquote von Landtagsbegehren, Gegenvorschlägen, Initiativen und Referenden, 1919 bis 2017

Instrument	Anzahl	Annahme	Ablehnung	Annahme %
Landtagsbegehren	36	20	16	55.6
Gegenvorschlag	6	2	4	33.3
Initiative	37	12	25	32.4
Referendum	27	12	15	44.4
<b>Total</b>	<b>106</b>	<b>46</b>	<b>60</b>	<b>43.4</b>

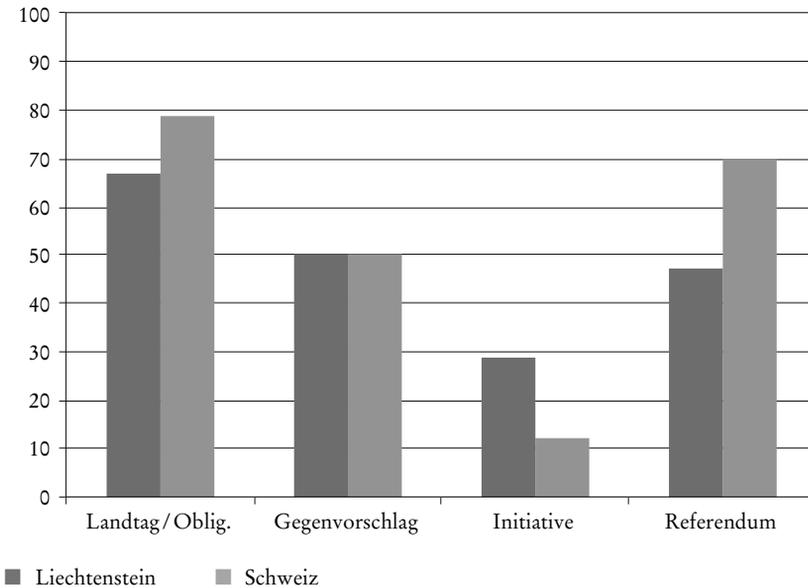
Tabelle 31: Erfolgsquote von Landtagsbegehren, Gegenvorschlägen, Initiativen und Referenden, 1919 bis 1984 bzw. 1985 bis 2017

Instrument	1919–1984			1985–2017		
	Anzahl	Annahme	Annahme %	Anzahl	Annahme	Annahme %
Landtagsbegehren	27	14	51.8	9	6	66.6
Gegenvorschlag	4	1	25.0	2	1	50.0
Initiative	15	6	40.0	22	6	27.3
Referendum	10	4	40.0	17	8	47.1
<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>25</b>	<b>44.6</b>	<b>50</b>	<b>21</b>	<b>42.0</b>

Vorlagen, die in den Räten entschieden wurden, oder Behördenvorlagen) wie auch Parlamentsvorlagen, gegen die das Referendum ergriffen wurde, werden in Liechtenstein häufiger abgelehnt als in der Schweiz. Umgekehrt haben Initiativvorlagen in Liechtenstein deutlich bessere Erfolgsaussichten als in der Schweiz. In Liechtenstein waren in der Periode von 1985 bis 2015 fast 30 Prozent aller Initiativen erfolgreich, in der Schweiz dagegen nur zwölf Prozent (Abbildung 13).

Vor dem Hintergrund dieser Zahlen scheint es so, dass in der Schweiz vonseiten der Behörden stärker auf die Möglichkeit von Initiativen und Referenden reagiert wird als in Liechtenstein. Im Prozess der Gesetzesberatung schwingt die Möglichkeit eines Referendums dauernd mit, sodass in zähen Verhandlungen und Diskussionen in den zuständigen Behörden lange nach einem tragfähigen Kompromiss gesucht wird. Wird dann trotzdem das Referendum ergriffen oder erzwingt die Verfassung eine obligatorische Abstimmung, ist ein Grossteil der möglichen Kontroversen bereits ausgeräumt und die breite Wählerschaft der Mitte sowie Parteienkonstellationen von Mitte-Rechts oder Mitte-Links un-

Abbildung 13: Erfolgsquote bei Volksabstimmungen in Liechtenstein und der Schweiz, 1985 bis 2015 (in Prozent)



Quelle: Amtliche Ausschreibungen und Resultate.

Legende: Landtag / Oblig. = Landtagsbegehren, Obligatorisches Referendum, Behördenreferendum.

terstützen die Vorlage. Umgekehrt hat eine Initiative wenig Chancen, weil sie meist nicht von einer breiten Interessenkoalition getragen wird und nicht von vornherein den Kompromiss in sich trägt, sondern das mehr oder weniger ungefilterte Anliegen von Interessengruppen oder Parteien widerspiegelt. Die Erfolgschancen sind entsprechend gering.

In Liechtenstein dagegen greift die direkte Demokratie viel seltener in den politischen Prozess ein. Sie weist somit sowohl aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger wie auch aus der Sicht der Politiker, Parteien und Verfassungsorgane weniger Präsenz auf als in der Schweiz. Die politischen Mandatsträger müssen zwar auch in Liechtenstein mit der Opposition direktdemokratisch operierender Akteure rechnen, aber die Androhung eines Referendums steht kommunikativ weniger stark im Raum als in der Schweiz und wird auch tatsächlich weniger oft ergriffen. Hinzu kommt, dass obligatorische Referenden in Liechten-

stein nur für Fälle vorgesehen sind, die bisher in der Praxis gar nicht vorkamen.

Folge dieses in Liechtenstein schlummernden direktdemokratischen Potenzials sind mehr oder weniger frei agierende Repräsentativorgane, deren Tätigkeit so lange geduldet wird, bis eine bestimmte Schmerzgrenze überschritten wird – sowohl was Entscheide des Parlaments betrifft (Referendum) wie auch die Untätigkeit oder Handlungsblockade des Parlaments in spezifischen Sachfragen (Initiative). Die direkte Demokratie wirkt daher im liechtensteinischen Kontext als Notbremse und Sicherheitsventil, kommt also nur im Ausnahmefall zum Einsatz.

### 6.2.3.3 Annahme und Ablehnung nach Themenschwerpunkt

Zwischen dem Sachthema einer Vorlage und dem Abstimmungsresultat – Annahme oder Ablehnung – zeigt sich kein statistischer Zusammenhang. Das hängt in erster Linie mit der kleinen Fallzahl zusammen. Insgesamt wurden 46 Vorlagen (43,8 Prozent) angenommen, 60 abgelehnt. Am höchsten war die Zustimmungsrate in den Kategorien Natur/Umwelt/Raumplanung/Energie, Tiefbau/Verkehr, Politische Rechte/

Tabelle 32: Annahme und Ablehnung von Vorlagen bei Volksabstimmungen nach Themenschwerpunkten, 1919 bis 2017

Themenkomplex	Annahme	Ablehnung	Total	Annahme %
Wahlrecht, Wahlsystem	8	16	24	33.3
Soziales	6	10	16	37.5
Abgaben, Steuern	6	5	11	54.5
Bürgerrechte, Freiheitsrechte	4	5	9	44.4
Natur, Umwelt, Raumplanung, Energie	6	3	9	66.7
Wirtschaft, Gewerbe	4	4	8	50.0
Baurecht, Hochbau	2	6	8	25.0
Politische Rechte, Kontrollrechte	4	3	7	57.1
Freizeit, Jagd, Fischerei	3	3	6	50.5
Tiefbau, Verkehr	3	2	5	60.0
Kultur, Bildung	0	3	3	0.0
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>60</b>	<b>106</b>	<b>43.4</b>

Kontrollrechte und Abgaben/Steuern. Am tiefsten fiel die Zustimmung zu Vorlagen aus den Kategorien Kultur/Bildung, Baurecht/Hochbau, Wahlrecht/Wahlssystem und Soziales aus.

#### 6.2.4 Themenhäufigkeit im zeitlichen Verlauf

Es ist auffällig, dass es Themenbereiche gibt, welche in allen Zeitperioden zu Volksabstimmungen geführt haben, während andere Themenbereiche gehäuft oder ausschliesslich in bestimmten Zeitperioden auftraten. Fragen zum Wahlrecht und zum Wahlssystem, zu Wirtschaft und Gewerbe, zu Abgaben und Steuern oder zu sozialen Fragen haben immer wieder zu Volksabstimmungen geführt. Fragen des Natur- und Umweltschutzes, des Verkehrs und der Raumplanung, der Bildung und Kultur, soziale Fragestellungen, aber auch bürgerrechtliche Fragen haben in der jüngeren Abstimmungsgeschichte Aufschwung erhalten.

Insgesamt zeigt sich eine thematische Ausweitung der Abstimmungsmaterien. Zu den traditionellen Themenbereichen, welche stark auf Wahl- und Behördenfragen und finanziell belastende Projekte verschiedener Art ausgerichtet waren, kamen neue Themenkomplexe hinzu. Auf einen Nenner gebracht fand eine Ausweitung von materiellen, wirtschaftlichen und machtrelevanten Fragestellungen auf gesellschaftspolitische und ökologische Sachverhalte statt.

Bezug nehmend auf die Theorie von Raschke (1980) kann auch für den Fall Liechtenstein ein Bedeutungswandel der Abstimmungsthemen im Verlauf der Zeit festgestellt werden. Raschke diagnostizierte einen Paradigmenwechsel seit dem 19. Jahrhundert, wonach zunächst das Herrschaftsparadigma bestand, bei welchem es vor allem um die Machtverteilung ging. Im Verlauf des 20. Jahrhunderts rückte das Verteilungsparadigma in den Vordergrund, gefolgt vom Paradigma der Lebensweise in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, bei welchem es um Ökologie, Wachstumsfragen und ähnliche Aspekte ging. Diese Entwicklung wurde von Epple (1997, 1998) mit Blick auf die kantonalen Abstimmungen in Basel-Landschaft sowie auch von Vatter (2002, S. 264ff.) in einem gross angelegten Vergleich kantonalen Volksabstimmungen in der Schweiz bekräftigt.

Allerdings folgt die Häufung von Volksabstimmungen zu bestimmten Themenkomplexen nicht dem von Raschke festgestellten Muster.

*Initianten und Art der Volksabstimmungen*

Tabelle 33: Anteil der Abstimmungen nach Perioden und Themenkomplex, 1919 bis 2017 (Zeilenprozent)

<b>Themenkomplex</b>	<b>1919–1944</b>	<b>1945–1984</b>	<b>1985–2017</b>	<b>Total N</b>
Wahlrecht, Wahlsystem	29.2	45.8	25.0	24
Soziales	18.8	12.5	68.8	16
Abgaben, Steuern	27.3	63.6	9.1	11
Bürgerrechte, Freiheitsrechte	33.3	0	66.7	9
Natur, Umwelt, Raumplanung, Energie	22.2	33.3	44.4	9
Wirtschaft, Gewerbe	37.5	25.0	37.5	8
Baurecht, Hochbau	0	50.0	50.0	8
Politische Rechte, Kontrollrechte	0	0	100.0	7
Freizeit, Jagd, Fischerei	0	83.3	16.7	6
Tiefbau, Verkehr	0	20.0	80.0	5
Kultur, Bildung	0	0	100	3
<b>Total Anzahl</b>	<b>21</b>	<b>35</b>	<b>50</b>	<b>106</b>
<b>Mittelwert Abstimmungen pro Jahr</b>	<b>0.8</b>	<b>0.9</b>	<b>1.5</b>	<b>1.1</b>

Tabelle 34: Anteil der Abstimmungen nach Perioden und Paradigma, 1919 bis 2017 (N, Zeilenprozent und Spaltenprozent [kursiv])

<b>Paradigma</b>	<b>1919–1944</b>	<b>1945–1984</b>	<b>1985–2017</b>	<b>Total</b>
Herrschaftsparadigma (Wahlrecht, Wahlsystem, Bürgerrechte, Freiheitsrechte, Politische Rechte, Kontrollrechte)	10 25.0 % 47.6 %	11 27.5 % 31.4 %	19 47.5 % 38.0 %	40 100 % 38.1 %
Verteilungspfadigma (Soziales, Abgaben, Steuern, Wirtschaft, Gewerbe, Baurecht, Hochbau, Tiefbau, Verkehr)	9 18.8 % 42.9 %	16 33.3 % 45.7 %	23 47.9 % 46.0 %	48 100 % 44.8 %
Lebensweiseparadigma (Natur, Umwelt, Raumplanung, Energie, Freizeit, Jagd, Fischerei, Kultur, Bildung)	2 11.1 % 9.5 %	8 44.4 % 22.9 %	8 44.4 % 16.0 %	18 100 % 17.1 %
<b>Total Anzahl</b>	<b>21</b>	<b>35</b>	<b>50</b>	<b>106</b>
<b>Zeilenprozent</b>	<b>20.0 %</b>	<b>33.3 %</b>	<b>46.7 %</b>	<b>100 %</b>
<b>Spaltenprozent</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>	<b>100 %</b>

In der von uns definierten ersten Abstimmungsperiode von 1919 bis 1944 häuften sich sowohl Abstimmungen, die sich dem Herrschafts- wie auch dem Verteilungsparadigma zuordnen lassen. Diese stellten aber auch in den folgenden Perioden die häufigsten Abstimmungsthemen dar. Es hat allerdings – moderat im Einklang mit Raschkes Schema – ein tendenzieller Bedeutungsverlust des Herrschaftsparadigmas zugunsten des Lebensweiseparadigmas stattgefunden. Die Verteilungsfragen sind in ihrer Bedeutung jedoch relativ konstant geblieben.

## 6.3

# Hauptkonflikte innerhalb der Themenschwerpunkte

In den folgenden Abschnitten werden separat für jeden Themenschwerpunkt die wichtigsten Konfliktpunkte herausgearbeitet. Die Kapitelanordnung orientiert sich dabei an der Zahl der Volksabstimmungen zu den jeweiligen Themenbereichen, beginnt also mit dem Themenkomplex, zu welchem am meisten Abstimmungen durchgeführt wurden. Die Ausführungen beschränken sich jeweils auf Fragestellungen und Auseinandersetzungen, soweit sie im Kontext der Volksabstimmungen stehen.

### 6.3.1 Wahlrecht, Politische Rechte

#### 6.3.1.1 Wahlsystem und Sperrklausel

Das Wahlrecht und die politischen Rechte waren in der Vergangenheit häufig sehr umstrittene Themen, welche die Innenpolitik über lange Zeit mitprägten. In den 1930er-Jahren tobte ein heftiger Parteienstreit über das Wahlsystem, in welchem vonseiten der Opposition der Wechsel vom Majorz- zum Proporzsystem gefordert wurde. Mehrere Volksabstimmungen aufgrund von Initiativen begleiteten diesen Prozess, beginnend mit der Initiative der Christlich-sozialen Volkspartei zur Einführung des Proporzwahlrechts 1929/1930, die in der Volksabstimmung mit über 60 Prozent abgelehnt wurde.<sup>454</sup> Erfolgreich war hingegen die Landtagsvorlage von 1932, welche faktisch als Konsultativabstimmung durchgeführt wurde. Das Volk sprach sich mehrheitlich mit 54,9 Prozent Ja-Stimmen für ein neues Verfahren zur Umsetzung der in der Verfassung

---

454 LI LA RE 1930/1014; SgZg 1929/5S; SgZg 1930/1ff. Geiger 1997, Bd. 1, S. 306–309; Korfmacher 1999, S. 235–238

von 1921 enthaltenen Bestimmung aus, dass allen Gemeinden mit mehr als 300 Einwohnern ein Landtagsmandat zustand (Gemeindequorum).<sup>455</sup> Dieser Volksentscheid wurde per dringlichem Landtagsbeschluss auch konkretisiert und umgesetzt (LGBL. 1932.009). Schliesslich wurde das Verhältniswahlrecht mit Landtagsbeschluss ohne Volksabstimmung 1939 eingeführt, nachdem die gemeinsame Proporz-Initiative der beiden Oppositionsparteien Christlich-soziale Volkspartei und Liechtensteiner Heimatdienst von 1935 noch gescheitert war, allerdings mit 47,3 Prozent Ja-Stimmen relativ knapp.<sup>456</sup> Die Gemeindequoren wurden mit dem Beschluss von 1939 wieder aufgehoben. Der Versuch, mittels einer Gesetzesinitiative 1945 das Proporzwahlrecht wieder abzuschaffen, scheiterte, da die notwendige Zahl an Unterschriften nicht zustande kam.<sup>457</sup>

1973 wurde das Verhältniswahlrecht modifiziert. An die Stelle des vormaligen Listenproporz trat nun der Kandidatenproporz.<sup>458</sup> Dieser Wahlrechtsänderung war ein längeres Tauziehen zwischen der FBP und der VU vorausgegangen, welches in die Zeit des Mehrheitswechsels von

---

455 LI LA PfABe A 40/7; LI LA B 95/42.

456 LI LA RF 152/323/2; SgZg 1935/1ff.; B 95/46/1ff.; B 95/47/1f. Diverse Dokumente aus dem Archiv Dr. Wilhelm Beck, freundlicherweise von Rupert Quaderer zur Verfügung gestellt.

457 Dem Initiativkomitee gehörten zehn Bürger aus Balzers an: Georg Vogt, Albert Vogt, Josef Vogt, Franz Frick, Gilbert Vogt, Hans Kindle jun., Josef Eberle, Josef Büchel, Linus Eberle und Alois Frick. Das Initiativbegehren wurde am 28. März 1945 von der Regierung kundgemacht (Liechtensteiner Vaterland vom 31. März 1945, S. 3). Die Verfassungsänderungen und Änderungen im Volksrechtgesetz zur Einführung des Verhältniswahlrechts (LGBL. 1939.003 und .004) sollten rückgängig gemacht werden und der vormalige Zustand wieder hergestellt werden. Im Liechtensteiner Vaterland wurde Ende März und im April 1945 eine Artikelreihe zu den Vorzügen des Proporzwahlrechts publiziert. Am 16. Mai 1945 berichtete die gleiche Zeitung: «Wie man hört, wurde die Initiative gegen das Verhältniswahlrecht erst am letzten Montag bei der fürstlichen Regierung eingereicht, trotzdem die Frist bereits am Samstag abgelaufen war. Da an letzterem Tage die erforderlichen 600 Unterschriften noch nicht beieinander waren, wurde die Unterschriftensammlung auch noch am Samstagabend und am Sonntag fortgesetzt. Die nach Ablauf der gesetzlich festgelegten Frist abgegebenen Unterschriften sind hinfällig. Das Initiativbegehren ist somit als nicht zustande gekommen zu betrachten.» Anders dagegen das Liechtensteiner Volksblatt am 15. Mai 1945: «Wie man hört, sind innert der gesetzlichen Frist die erforderlichen 600 Unterschriften für die am 23. März eingereichte und am 31. März publizierte Initiative zustande gekommen und wurden die Unterschriftenbogen heute Montag bei der Regierung zur Weiterleitung an den Landtag übergeben.»

458 LI LA RF 310/72/50.

der FBP zur VU im Jahr 1970 fiel und daher auch in Konsequenz die von der VU favorisierte Richtung nahm. Die Landtagsvorlage wurde dem Volk zur Entscheidung vorgelegt und mit 55,8 Prozent Ja-Stimmen angenommen.

Gleichzeitig mit dem Kandidatenproporz wurde dem Volk auch eine Sperrklausel von 8 Prozent zur Abstimmung vorgelegt. 1939 war mit dem Proporzgesetz eine ausserordentlich hohe Sperrklausel von 18 Prozent eingeführt worden, um eine Zersplitterung der politischen Kräfte zu verhindern, insbesondere aber auch, um den nationalsozialistischen Kräften<sup>459</sup> einen Einzug in den Landtag zu erschweren oder zu verunmöglichen. Da aber 1939 sogenannte «stille Wahlen» durchgeführt wurden und 1943 die Mandatszeit des Landtags ohne Wahl verlängert wurde, kam es ohnehin erst 1945 wieder zu einem Urnengang. Die Sperrklausel blieb auch nach der nationalsozialistischen Gefahr weiter bestehen, bis sie aufgrund einer Wahlbeschwerde der Christlich-sozialen Partei (CSP) 1962 vom Staatsgerichtshof für verfassungswidrig erklärt und aufgehoben wurde. Fortan galt nur noch das Erfordernis eines Grundmandates, was angesichts der geringen Zahl an Mandaten (neun im Oberland, sechs im Unterland) immer noch eine beträchtliche Hürde für neue Parteien darstellte.

Die Wiedereinführung einer Sperrklausel von 8 Prozent war zunächst 1972 in einer Volksabstimmung, bei der es in der gleichen Vorlage auch um die Erhöhung der Zahl der Landtagsmandate ging, mit 51,3 Prozent Nein-Stimmen knapp gescheitert. Dennoch wollten die beiden einzigen Landtags- und Regierungsparteien weiterhin eine feste Sperrklausel von 8 Prozent einführen. Das Volk unterstützte ein Jahr später den diesbezüglichen Entscheid des Landtages zur Abänderung der Verfassung, in welchem es nur um die Sperrklausel ging, mit 67,9 Prozent Ja-Stimmen. 1992 unternahm die Freie Liste einen Anlauf, um die Sperrklausel zu beseitigen. Die Initiative wurde jedoch von den beiden Volksparteien bekämpft und unterlag mit 67,7 Prozent Nein-Stimmen deutlich.<sup>460</sup>

---

459 1939 bis 1945 war die nationalsozialistische Bewegung in der Volksdeutschen Bewegung Liechtenstein (VDBL) organisiert und gab ab 1940 eine eigene Zeitung, den «Umbruch», heraus. Ausführlich Geiger 1990b, S. 75ff., und 1997, Bd. 2, S. 187ff.

460 LI LA RF 349/92; DS 94/1992-112 C. Eigene Archivunterlagen.

### 6.3.1.2 Wahlrechtsalter

Zwei Abstimmungen waren explizit dem Wahlrechtsalter gewidmet. 1919 wurde die Herabsetzung des Wahlfähigkeits- und Grossjährigkeitsalters von 24 auf 21 Jahre mit 54,5 Prozent der Stimmen abgelehnt.<sup>461</sup> 1922 wurde mit dem Volksrechtegesetz (LGBL. 1922.028) dann ohne Volksabstimmung trotzdem das Wahlrechtsalter von 21 Jahren eingeführt. In einem weiteren Schritt wurde 1969 das Wahlrechtsalter im Volksrechtegesetz nochmals gesenkt auf nunmehr 20 Jahre, ebenfalls ohne Volksabstimmung. 1992 beschloss der Landtag die Senkung des Wahlrechtsalters auf 18 Jahre, legte diesen Beschluss nun allerdings dem Volk zur Entscheidung vor. Bei sehr schwacher Stimmbeteiligung wurde der Landtagsbeschluss mit 56,3 Prozent der Stimmen abgelehnt.<sup>462</sup> 1999 führte der Landtag dann das Stimm- und Wahlrecht für die Landesangehörigen ab dem vollendeten 18. Lebensjahr ein, ohne darüber eine Volksabstimmung anzuordnen. Diesem Entscheid war die Einführung des Volljährigkeitsalters von 18 Jahren vorausgegangen.

### 6.3.1.3 Frauenstimmrecht

Mehrere Volksabstimmungen waren der Einführung des Frauenstimmrechts gewidmet, einschliesslich einer für Männer und Frauen separat ausgezählten Konsultativabstimmung im Jahr 1968, die den Beginn der Abstimmungen zu diesem Themenschwerpunkt markiert. Die Diskussion über die Einführung des Frauenstimmrechts wurde im Landtag und in den Medien in den 1950er- und 1960er-Jahren zunächst zaghaft geführt. Im Zuge der Debatten über die Abänderung des Wahlrechts wurde das Frauenstimmrecht im Landtag erst Ende der 1960er-Jahre ernsthaft diskutiert. Daher begrüsst der Landtag die Konsultativabstimmungen in den Gemeinden, die 1968 durchgeführt wurden. Die teilnehmenden Männer sprachen sich gegen das Frauenstimmrecht aus (39,81 Prozent Ja-Stimmen), die Frauen knapp dafür (50,50 Prozent Ja-Stimmen).<sup>463</sup>

---

461 LI LA RE 1919/601; LTA1919/L11.

462 LI LA RF 349/84; DS 94/1992-47 C. Eigene Archivunterlagen.

463 Ausführlicher V. Marxer 1994; Marxer 2004b. LI LA RF 307/067.

Hauptkonflikte innerhalb der Themenschwerpunkte

Abbildung 14: Quadratschädel-Flugblatt und Gegenflugblatt im Vorfeld der Abstimmung über das Frauenstimmrecht 1984



Quelle: Eigene Archivunterlagen.

Nachdem das Frauenstimmrecht, wie schon seit Längerem erwartet, 1971 in der Schweiz eingeführt worden war, beschloss auch der liechtensteinische Landtag die Einführung des Frauenstimmrechts, ordnete aber gleichzeitig eine Volksabstimmung über diese Frage an. Sie endete 1971 mit einer knappen Ablehnung mit 51,1 Prozent Nein-Stimmen.<sup>464</sup>

1973 wagte der Landtag im gleichen Verfahren – das heisst Beschluss im Landtag, Anordnung einer Volksabstimmung – einen zweiten Anlauf zur Einführung des Frauenstimmrechts. Diesmal war die Ablehnung allerdings grösser: 55,9 Prozent sagten Nein zum Frauenstimmrecht.<sup>465</sup> Konservatismus, patriarchale Vorstellungen und Vorurteile

464 LI LA RF 307/67.

465 LI LA RF 311/23.

wirkten noch sehr stark. Es wurde aber auch als ungerecht angesehen, dass liechtensteinische Frauen durch Heirat mit einem Ausländer das liechtensteinische Bürgerrecht verloren, während Ausländerinnen, die mit einem Liechtensteiner verheiratet waren, das Stimmrecht automatisch erhalten sollten. Die Politik war daher gefordert, flankierend und vorbereitend zu den Bestrebungen zur Einführung des Frauenstimmrechts solche Ungerechtigkeiten aus dem Weg zu schaffen. Die beiden Parteien – VU und FBP – gründeten Frauen-Unterorganisationen in ihren Parteien (Frauen-Union, Frauen in der FBP). Ferner wurde 1976 den Gemeinden gestattet, auf Gemeindeebene das Frauenstimmrecht unabhängig vom Stimm- und Wahlrecht auf Landesebene einzuführen.<sup>466</sup>

Die Ungeduld der fortschrittlich eingestellten Frauen und Männer in Liechtenstein wurde mit den Jahren jedoch immer grösser. Es bildeten sich Gruppen, die immer forscher auf die Einführung des Frauenstimmrechts drängten. Die Aktion «Dornröschen» unternahm sogar eine Fahrt zum Europarat nach Strassburg, um darauf hinzuweisen, dass das 1978 dem Europarat beigetretene Land Liechtenstein noch immer kein Frauenstimmrecht besass. Schliesslich beschloss der Landtag 1984 einmal mehr die Einführung des Frauenstimmrechts, legte die Vorlage aber wiederum dem Volk zur Entscheidung vor. Diesmal war der Schritt erfolgreich, das Frauenstimmrecht wurde mit knapper Mehrheit von 51,3 Prozent Ja-Stimmen eingeführt (LGBL. 1984.027).<sup>467</sup>

#### 6.3.1.4 Mehrheitsklausel

Zwei Initiativen und Volksabstimmungen widmeten sich dem Anliegen, dass diejenige Partei, die landesweit die Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigt, auch die Mehrheit der Sitze im Landtag einnehmen sollte. Beide Initiativen von 1975 und 1981 wurden von der FBP lanciert, die im Unterland jeweils einen deutlichen Stimmenüberhang hatte, während im Oberland die beiden Parteien fast gleichauf waren. Dies konnte dazu führen, dass beide Parteien im Unterland trotz deutlichen Stimmenvorsprungs der FBP drei Mandate eroberten, im Oberland aber die VU mit

---

466 LGBL. 1976.050 betreffend Art. 110bis LV.

467 LI LA RF 333/109; DM 1984/002/A+B. Eigene Archivunterlagen.

acht Mandaten besser abschnitt als die FBP mit sieben Mandaten, obwohl die FBP landesweit mehr Wähler hinter sich hatte.<sup>468</sup> Die VU argumentierte mit der Autonomie der beiden Wahlkreise, während die FBP dafür plädierte, dass die Mehrheitspartei auch die Mehrheitspartei im Landtag sein sollte. Beide Initiativen wurden knapp verworfen, 1975 mit 50,3 Prozent Nein-Stimmen, 1981 mit 52,9 Prozent Nein-Stimmen.<sup>469</sup>

---

468 1975 startete die FBP die Initiative, obwohl sie 1974 die Wahlen gewonnen hatte. Sie befürchtete, dass sie bei einer knappen Mehrheit der Stimmen bei künftigen Wahlen trotzdem mandatsmässig schlechter abschneiden würde als die VU. Dies hätte der Fall sein können, wenn die Mandatsverteilung im Unterland trotz deutlichen Stimmenüberhangs der FBP 3 zu 3 ergeben hätte, im Oberland aber die VU mit knappem Stimmenvorsprung 5 Mandate gegenüber 4 Mandaten der FBP errungen hätte. Die Initiative 1975 enthielt folgenden Wortlaut: «Eine Wählergruppe, welche mehr als die Hälfte der für die Mandatzuteilung massgeblichen gültigen Stimmen im ganzen Land erreicht, hat jedenfalls Anspruch auf die Mehrheit der Abgeordneten im Landtag» (LI LA RF 315/160). Die Initiative scheiterte mit 49,72 Prozent Ja-Stimmen sehr knapp (22 Stimmen Differenz). Nachdem 1978 mit dem Wahlsieg der VU genau das eingetroffen war, was die FBP bereits zur Initiative von 1975 veranlasst hatte, startete sie 1981 einen neuen Anlauf. Der Wortlaut der neuen Initiative war umfangreicher und präziser. Zu Art. 46 LV sollte ein neuer Absatz 4 hinzugefügt werden: «Wenn eine von zwei oder mehreren Wählergruppen mehr als die Hälfte der für die Mandatzuteilung 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 Mandatzuteilung massgebenden gültigen Stimmen auf sich vereinigt. Der Anspruch des Oberlandes auf neun Abgeordnete und des Unterlandes auf sechs Abgeordnete darf nicht angetastet werden» (LI LA RF 327/87/I). Die Initiative scheiterte mit 47,12 Prozent Ja-Stimmen deutlicher als beim ersten Versuch. In der Begründung zur Initiative 1981, eingereicht am 31. Januar (ebd.), wurde explizit das Beispiel der Landtagswahlen von 1978 aufgeführt. Es wurde das Ergebnis umgerechnet auf Wähler: Im Oberland erzielte die VU einen Vorsprung von zwei Wählern (5 zu 4 Mandate), im Unterland lag sie mit 107 Wählern zurück (3 zu 3 Mandate). Ob diese Umrechnung der Stimmen auf Wähler (somit im Oberland geteilt durch 9, im Unterland geteilt durch 6) zulässig ist, ist fraglich, da dies im Initiativtext nicht erwähnt wurde. Als «massgebende gültige Stimmen» werden nämlich nicht die je Wahlkreis auf Wähler umgerechneten Stimmen gezählt, sondern eben die gültigen Stimmen, somit im Unterland 6 Stimmen (aktuell 10) pro Wähler/in, im Oberland 9 (aktuell 15). Diese Zahlen werden auch bei der Ermittlung der landesweiten Wahlergebnisse der Parteien verwendet, also auch zur Ermittlung der 8-Prozent-Sperrklausel. Zu den Berechnungen und Verzerrungen siehe Marxer 2013.

469 LI LA RF 315/160; DS 094/1975-082 A (betreffend 1975); RF 327/087/I. Eigene Archivunterlagen (betreffend 1981).

### 6.3.1.5 Staatsvertragsreferendum

Die Frage des Staatsvertragsreferendums wurde erst in den 1990er-Jahren thematisiert. Bis dahin war es den Repräsentativorganen überlassen, über Staatsverträge Beschlüsse zu fassen. Ein erster Anlauf wurde von der Freien Liste im Jahr 1989 unternommen, auf dem Weg der Volksinitiative das Staatsvertragsreferendum einzuführen. Die Debatte erfolgte im Vorfeld des Beitritts Liechtensteins zur Uno. Die Freie Liste war zwar für einen Uno-Beitritt, wollte aber die Auseinandersetzung nutzen, um die Palette der Volksrechte auch auf Staatsverträge auszuweiten. Die Initiative wurde mit 56,8 Prozent Nein-Stimmen verworfen.<sup>470</sup> Die Gegner der Einführung des Staatsvertragsreferendums – Regierung und Landtag – argumentierten mit der Flexibilität, die der Kleinstaat in der Aussenpolitik bewahren sollte. Gemäss der Abstimmungsvorlage wäre das fakultative Referendum nur gegen unbefristete und unkündbare Staatsverträge, gegen den Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit und supranationale Gemeinschaften und gegen Staatsverträge, die schwerwiegende ökologische Eingriffe mit sich bringen, zulässig gewesen. Das Hauptaugenmerk lag dabei auf Abstimmungen zum Uno-Beitritt, zu einem allfälligen EU-Beitritt sowie zu den damals geplanten Laufkraftwerken zur Nutzung der Wasserkraft des Rheins (Rheinkraftwerke).

Das Staatsvertragsreferendum wurde aufgrund einer zweiten Initiative 1992 dennoch eingeführt (LGBL 1992.027). Diesmal ging die Initiative von der Gewerbe- und Wirtschaftskammer aus. Der Landtag stimmte der Vorlage lediglich mit drei Stimmen zu. In der anschliessenden Volksabstimmung wurde das Staatsvertragsreferendum mit 71,4 Prozent Ja-Stimmen deutlich angenommen.<sup>471</sup> Den Abstimmungshintergrund stellte der sich ankündigende Beitritt zum Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) dar. Nachdem die Vorlage von 1989 noch eine Begrenzung des Staatsvertragsreferendums auf besonders bedeutende Sachverhalte vorgeschlagen hatte, verzichtete die neue Vorlage auf entsprechende Bestimmungen. Seit der Zustimmung zum Staatsvertragsreferendum unterstehen nun alle im Landtag beschlossenen Staatsverträge dem fakultativen Referendum.

---

470 Landesarchiv RF 342/72/28; SgZg 1989/09. Eigene Archivunterlagen.

471 LI LA RF 348/72/27; V 127/1992/45. Eigene Archivunterlagen.

### 6.3.1.6 Doppeltes Ja bei Abstimmungen

In unserer Kategorie der Volksabstimmungen über das Wahlrecht und die politischen Rechte wurde ausserdem im Jahr 1987 das Abstimmungsverfahren mit dem doppelten Ja mit Stichentscheid eingeführt, falls mehr als eine Vorlage zum gleichen Sachverhalt zur Abstimmung gelangt. Die Initiative ging von der Freien Liste aus. Der Hintergrund war, dass bei der Abstimmung über die Erhöhung der Zahl der Landtagsmandate 1985 und über die Einführung eines Gleichstellungsartikels in der Verfassung – ebenfalls 1985 – jeweils zwei Vorlagen gleichzeitig zur Abstimmung vorlagen, die sich wechselseitig ausschlossen. Nach dem damals gültigen Abstimmungsverfahren musste man sich für eine der beiden Vorlagen entscheiden oder beide ablehnen. Die beiden konkurrierenden Initiativen zur Erhöhung der Zahl der Landtagsmandate erreichten 39,0 bzw. 43,6 Prozent der Stimmen. Obwohl nur 17,4 Prozent für den Status quo stimmten, scheiterten beide Initiativen und es blieb alles beim Alten. Bei der Abstimmung über die Gleichberechtigungsinitiative und den Gegenvorschlag des Landtags waren die Verhältnisse weniger deutlich. 23,3 Prozent votierten für die Initiative, 28,3 Prozent für den Gegenvorschlag. Eine Minderheit von 48,4 Prozent war für den Status quo, welcher aber trotzdem erhalten blieb, weil keine Vorlage eine Mehrheit der Stimmen erreicht hatte.

Der Initiative der Freien Liste war ein Postulat der FBP im Landtag vorausgegangen, welches die Regierung beauftragte, nach Lösungen zu suchen, damit die Volksrechte nicht dadurch geschmälert würden, dass mehrere Vorlagen zum gleichen Sachverhalt ein wahrscheinliches Scheitern aller Vorlagen bedeute. Die Initiative der FL kam der endgültigen Abklärung der Regierung zuvor. Der Landtag holte beim Staatsgerichtshof ein Gutachten ein, ob das in der Initiative vorgeschlagene Verfahren verfassungskonform sei. Dies war der Fall. Der StGH erachtete sowohl die von der FBP favorisierte Variante der bedingten Hauptabstimmung wie auch die in der FL-Initiative geforderte bedingte Eventualabstimmung als verfassungskonform.<sup>472</sup> Zweifel an der Verfassungsgemässheit wurden vor allem von der VU geäussert. Der Landtag stimmte schliess-

---

472 StGH 1986/10 vom 6. März 1987, in: LES 1987, S. 148–153. Bei der bedingten Hauptabstimmung gelangen im Falle mehrerer Vorlagen (Vorlage A, Vorlage B usw.,

lich der Gesetzesinitiative mit neun Stimmen mehrheitlich zu (6 FBP, 3 VU bei damals 15 Mandaten), sodass die Vorlage nicht als Volksinitiative, sondern als Landtagsbeschluss zur Abstimmung gelangte. Im Rahmen dieser Arbeit wird sie jedoch aufgrund ihres Ursprungs als Volksinitiative behandelt.<sup>473</sup> Die Initiative wurde mit 62,95 Prozent Ja-Stimmen angenommen.<sup>474</sup>

## 6.3.2 Behörden, Landtag, Regierung

### 6.3.2.1 Erhöhung der Zahl der Landtagsabgeordneten

Die Zahl der Landtagsabgeordneten blieb von 1862 (Konstitutionelle Verfassung) bis 1988 konstant bei 15 Abgeordneten. Zur Zeit der Verfassung von 1862 wurden zwölf Abgeordnete indirekt mit einem Wahlmännersystem gewählt, während drei Abgeordnete vom Fürsten ernannt wurden. Bereits 1919, also noch vor Einführung der direkten Volksrechte, wurde eine Abstimmung über die Erhöhung der Zahl der Landtagsmandate durchgeführt. Für das Oberland wären neu zehn, für das Unterland sieben Abgeordnete zu wählen gewesen, während der

---

Status quo) diejenigen mit den meisten Stimmen zum Stichentscheid in eine zweite Abstimmung. Bei der bedingten Eventualabstimmung besteht im Falle mehrerer Vorlagen die Möglichkeit, mehreren Vorlagen zuzustimmen. Ist dies der Fall, kann oder muss auf dem Stimmzettel angegeben werden, welcher Vorlage man die Stimme geben würde, wenn mehrere Vorlagen mehrheitliche Zustimmung finden (doppeltes oder mehrfaches Ja mit Stichentscheid). Eine zweite Abstimmung ist bei diesem Verfahren nicht notwendig. Siehe auch Haab 1984.

473 Die Abstimmungsfrage lautete entsprechend: «Wollt Ihr die vom Landtag beschlossene Abänderung des Gesetzes betreffend die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (Einführung des Doppelten Ja) annehmen?» Am Beginn des Verfahrens bis zur Beschlussfassung des Landtages stand allerdings das Instrument der Volksinitiative. Der Landtag hat nicht das Recht, den Text der Initiative zu verändern. Er kann ihr nur gesamthaft zustimmen oder sie ablehnen. Die Zustimmung erfolgte an einer einzigen Sitzung, also ohne die für ein Landtagsverfahren sonst üblichen Lesungen, bedingt auch dadurch, dass gar keine Veränderungen vorgenommen werden können. Obwohl die Vorlage letztlich nach einem zustimmenden Landtagsbeschluss und daher als Landtagsbegehren zur Abstimmung gelangte, ordnen wir die Entscheidung aufgrund der Vorgeschichte als Volksinitiative unter die Sammelbegehren ein.

474 LI LA RF 338/072/049. Eigene Archivunterlagen.

Fürst weiterhin drei Abgeordnete bestimmt hätte. Die Erhöhung der Landtagsmandate auf insgesamt zwanzig wurde aber in einer Konsultativabstimmung (damals ohne Rechtsgrundlage) mit 54,8 Prozent der Stimmen abgelehnt.<sup>475</sup>

1945 unternahm der Landtag einen neuen Versuch. Er beschloss die Erhöhung der Abgeordnetenzahl auf 21, wobei dreizehn auf das Oberland, acht auf das Unterland entfallen sollten. Die Bevölkerung war seit 1862 deutlich angewachsen, die Wirtschaft diversifizierte sich. Das waren Argumente für die Erhöhung der Zahl der Abgeordneten, ebenso die Verbesserung der Chancen aller Gemeinden, im Landtag vertreten zu sein. 79,2 Prozent des Stimmvolkes lehnten das Landtagsbegehren und damit die Erhöhung dennoch ab.<sup>476</sup>

Die gleiche Erhöhung der Zahl der Abgeordneten auf 21 beschloss der Landtag erneut 1972. Gleichzeitig sollte auch eine Sperrklausel von 8 Prozent eingeführt werden. Die Vorlage wurde dem Volk unterbreitet. Diesmal war die Entscheidung knapp, aber mit dem gleichen Ergebnis: 51,3 Prozent lehnten die Vorlage ab.<sup>477</sup>

1985 starteten die VU und die FBP je eine eigene Initiative zur Erhöhung der Zahl der Landtagsabgeordneten. Die VU-Initiative knüpfte zahlenmässig an die beiden vorher gescheiterten Vorlagen an. Sie strebte eine Erhöhung auf 21 Mandate an, wobei wie in früheren Vorlagen das Oberland dreizehn, das Unterland acht Mandate bekommen sollte. Die FBP-Vorlage zielte auf 25 Mandate, davon 15 im Oberland, zehn im Unterland. Arithmetisch betrachtet wäre beim FBP-Vorschlag das Verhältnis von Oberländer zu Unterländer Mandaten gleich geblieben (drei zu zwei, das heisst 60 Prozent Oberländer Mandate), während beim VU-Vorschlag dem Oberland knapp 62 Prozent der Mandate zugesprochen worden wären. Gemessen an der Bevölkerungszahl war das Unterland allerdings ohnehin in allen Varianten überrepräsentiert, was grundsätzlich von allen Akteuren akzeptiert wurde, da niemand eine erdrückende Dominanz des Oberlandes befürwortete.<sup>478</sup> Im Landtag

---

475 LI LA RF 1919/601; LTA 1919/L11.

476 LI LA RF 229/423.

477 LI LA RF309/146; DS 094/1972-039 A; DM 1972/002/A+B.

478 Eine Schlüsselzahl stellt diesbezüglich das Zwei-Drittel-Anwesenheitsquorum im Landtag dar. Wenn ein Drittel der Abgeordneten abwesend ist, können keine Be-

scheiterten beide Initiativen am erforderlichen qualifizierten Mehr, da sie jeweils nur von der eigenen Fraktion unterstützt wurden. Da die beiden Vorlagen alternativ und sich wechselseitig ausschliessend auf dem gleichen Stimmzettel zur Abstimmung gelangten, schaffte keine der beiden Vorlagen für sich genommen mehr als 50 Prozent Ja-Stimmen-Anteil. Zustimmung zur einen wurde als Ablehnung der anderen Vorlage gewertet. Die VU-Initiative erreichte 39,0 Prozent, die FBP-Initiative 43,6 Prozent. Nur 17,4 Prozent stimmten keiner der beiden Vorlagen zu, trotzdem blieb die alte Mandatszahl von fünfzehn Abgeordneten weiter bestehen.<sup>479</sup>

Drei Jahre später war dann der Versuch zur Erhöhung der Mandatszahl endlich erfolgreich. Die beiden Landtagsparteien VU und FBP einigten sich auf die Erhöhung der Mandatszahl auf 25 (15 im Oberland, 10 im Unterland), also entsprechend der Vorlage der FBP von 1985, womit die VU mit dem Versuch, das Mandatsverhältnis moderat zugunsten des Oberlandes zu verschieben, gescheitert war. Die Vorlage wurde dem Volk 1988 zur Abstimmung vorgelegt und mit 51,7 Prozent Ja-Stimmen knapp angenommen (LGBL 1987.049).<sup>480</sup>

### 6.3.2.2 Kontrollrechte

1989 lancierten die VU und die FBP je eine eigene Initiative betreffend die Kontrolle der Staatsverwaltung. Die Initiativen hatten eine lange Vorgeschichte, die den Ursprung im Angebot von Fürst Franz Josef II.<sup>481</sup> im Jahr 1969 hatte, dem Land Liechtenstein Werke aus der fürstlichen Sammlung zur Verfügung zu stellen, wenn das Land ein Kunsthaus errichte.<sup>482</sup> 1980 wurden landesweit sowie in Vaduz Volksabstimmungen durchgeführt, die eine knappe Zustimmung zu einem entsprechenden

---

schlüsse getroffen werden. Diese Sperrminorität > 33,3 Prozent sollte daher nicht unterboten werden, um das Unterland vor einer Dominanz des Oberlandes zu schützen. Siehe hierzu ausführlich Marxer 2013.

479 LI LA RF 335/110; DS 94/1985-079 A. Eigene Archivunterlagen.

480 LI LA RF 340/72/11. Eigene Archivunterlagen.

481 Zur Person von Fürst Franz Josef II. siehe Harald Wanger, «Liechtenstein, Franz Josef II. von», in: HLFL, S. 534–537.

482 Ausführlich bei Waschkuhn 1994, S. 217–236.

Projekt brachten. Das «Überparteiliche Initiativkomitee Kunsthaus» sammelte aber 1983 in Vaduz erfolgreich Unterschriften für eine neuerliche Abstimmung, welche nacheinander von der Gemeinde Vaduz, der Regierung, der Verwaltungsbeschwerdeinstanz und dem Staatsgerichtshof für unzulässig erklärt wurde. Einer Vorstellung<sup>483</sup> des Komitees wurde vom Staatsgerichtshof allerdings im Oktober 1984 mehrheitlich stattgegeben. Statt diesen Entscheid auszufertigen, verfügte der Präsident des StGH indes kurz darauf ein neues Ermittlungsverfahren, wonach die gleiche Vorstellung in neuer Besetzung des StGH abgewiesen wurde. In der Öffentlichkeit entstand der Eindruck, dass das Urteil «gedreht» worden sei. Das Ganze hatte ein gerichtliches Nachspiel, in welchem objektiver (aber kein subjektiver) Amtsmissbrauch des Präsidenten des StGH festgestellt wurde. Der StGH-Präsident veröffentlichte im August 1988 eine Rechtfertigung, welche wiederum kritische Fragen durch die FBP-Fraktion im Landtag auslöste. Die VU verweigerte mit ihrer Mehrheit im Landtag die Einrichtung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission, sodass die FBP am 21. Dezember 1988 die Landtagssitzung verliess, ihn damit beschlussunfähig machte und Neuwahlen auslöste.<sup>484</sup>

Als Folge dieser Ereignisse lancierten die beiden Parteien ihre Initiativen. Die VU-Initiative betraf Art. 63 LV, welcher neu den Wortlaut erhalten sollte: «Dem Landtag steht das Recht der Kontrolle über die gesamte Staatsverwaltung unter Einschluss der Justizverwaltung zu; er übt dieses Recht durch eine von ihm zu wählende Geschäftsprüfungskommission aus.» Die FBP-Initiative forderte einen neuen Art. 63bis LV mit dem Wortlaut: «Der Landtag hat das Recht, Untersuchungskommissionen zu bestellen. Er ist dazu verpflichtet, wenn wenigstens ein Viertel der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten es beantragt.» Der Landtag lehnte die FBP-Initiative mehrheitlich ab, aber auch die VU-Initiative erreichte nicht das für Verfassungsänderungen notwendige qualifizierte Mehr.

---

483 Die Vorstellung ist die alte Form eines Rechtsmittels, einer Beschwerde ähnlich (siehe beispielsweise Art. 41 Abs. 1 und Art. 51 des Staatsgerichtshofgesetzes vom 5. November 1925, LGBI. 1925.008).

484 Zu den Parlamentarischen Untersuchungskommissionen (PUK) in Liechtenstein, der Schweiz und Österreich im Vergleich siehe Bussjäger, Marxer und Schiess Rütimann 2016; Schädler 1989.

Über die beiden Initiativen wurde in der Volksabstimmung separat abgestimmt, da sie unterschiedliche Sachverhalte betrafen. Beide wurden klar angenommen und beide konnten in Kraft treten, da sie sich wechselseitig nicht ausschlossen. Die VU-Initiative erhielt 56,5 Prozent Zustimmung (LGBL. 1989.065), die FBP-Initiative 58,8 Prozent (LGBL. 1989.064).<sup>485</sup>

### 6.3.2.3 Verfassungsreformen

Unter Verfassungsreformen werden in diesem Abschnitt nicht alle Initiativen verstanden, die eine Abänderung der Verfassung angestrebt haben. Sie werden in unserer Auflistung entsprechend ihrer thematischen Ausrichtung, welche in aller Regel einen spezifischen, abgegrenzten Sachverhalt zum Gegenstand hat, zugeordnet. Unter Verfassungsreform sind hier die beiden Initiativen angeführt, die grundlegende Veränderungen der Verfassung, insbesondere im Hinblick auf die Kompetenzen der verschiedenen Staatsorgane, anstrebten. Dies sind die beiden Verfassungsinitiativen, die im März 2003 gegeneinander zur Abstimmung gelangten. Beide bezweckten eine fundamentale Revision der Verfassung, weshalb die Hintergründe etwas ausführlicher beleuchtet werden sollen. Ferner wird auch die Initiative «Ja – damit deine Stimme zählt» (Vetoinitiative) aus dem Jahr 2012 dieser Kategorie zugeordnet.

Den Volksabstimmungen 2003 vorausgegangen war eine Auseinandersetzung zwischen den Staatsorganen über die Klärung von Kompetenzen, die mit der sogenannten Staatskrise von 1992 den augenscheinlichen Anfang genommen hatte. Damals ging es um die Terminierung der Volksabstimmung über den Beitritt zum Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR).<sup>486</sup> Die Regierung wollte den Termin

---

485 LI LA RF 342/72/65; DS 094/1989-060 A; DS 094/1989-059 A; SgZg 1989/13. Eigene Archivunterlagen.

486 Zur Chronologie und zu den Ereignissen siehe Merki 2015; Wolff 2015; Marcinkowski und Marxer 2010, S. 103–108; 2011, S. 101–106; Längle 1997; Quaderer 1993. Fürst Hans-Adam II. führte in einer Stellungnahme am 7. September 2012 aus, dass er in informellen Gesprächen mit Bundesrat Pascal Delamuraz erfahren habe, dass die Schweiz daran interessiert sei, dass Liechtenstein vor der Schweiz eine Abstimmung durchführe; dies wohl mit Blick auf eine Wirkung auf das Abstim-

nach dem im gleichen Zeitraum stattfindenden Urnengang in der Schweiz ansetzen, während Fürst Hans-Adam II. den Termin vor der Schweizer Volksabstimmung festlegen wollte. Beide stützten sich in ihrer Argumentation auf rechtmässige Kompetenzen – der Fürst auf seine in der Verfassung definierte besondere Rolle in der Aussenpolitik, die Regierung auf ihre Verwaltungskompetenzen. Die Auseinandersetzung kulminierte in der Drohung des Fürsten, den Landtag aufzulösen, die Regierung zu entlassen und mit Notrecht zu regieren. Während der Krisengespräche und Verhandlungen kam es am 28. Oktober 1992 zu einem Volksauflauf vor dem Regierungsgebäude, wo der Fürst mit Pfiffen und Buhrufen empfangen wurde. Die Auseinandersetzung endete mit der als Kompromiss bezeichneten Vereinbarung, dass der Urnengang eine Woche nach der Schweizer Abstimmung erfolgen sollte, dass aber auch im Falle eines Neins der Schweiz zum EWR die Regierung weiterhin für einen Beitritt zum EWR eintreten würde. Der weitere Verlauf in dieser Sache war, dass das Schweizer Stimmvolk mehrheitlich mit «Nein» stimmte, der Fürst und der Regierungschef in der Woche vor der Abstimmung in einem Auftritt im Landeskanal für ein EWR-Ja warben und die Abstimmung in Liechtenstein tatsächlich mit einer mehrheitlichen Zustimmung endete.

Die Dringlichkeit einer Klärung der verfassungsmässigen Kompetenzen der Staatsorgane war offenkundig geworden, thematisiert unter anderem auch in den Thronreden des Fürsten im Mai 1993 und im Februar 1994. Im Jahr 1994 wurden auch erstmals Änderungsvorschläge des Fürsten zur Verfassung in die Vernehmlassung gegeben. Sie bezogen sich damals lediglich auf die Art. 13ter LV (Misstrauensvotum gegen den Fürsten und Monarchieabschaffung) und verschiedene Artikel zur Rich-

---

mungsverhalten in der Schweiz, vor allem der Ostschweiz. Er habe auch erfahren, dass eine gleichzeitige Mitgliedschaft im Zollvertrag und im EWR möglich sei. Regierung und Landtag hätten dagegen nur eine Mitgliedschaft im Gleichschritt mit der Schweiz für möglich gehalten. Die Zeit um die Staatskrise vom 28. Oktober 1992 wertet er insofern positiv, als die bereits früher bestehenden Probleme nun offenkundig geworden seien und dies ihm die Möglichkeit gegeben habe, seine Vorstellungen über eine Verfassungsrevision schliesslich zu realisieren. Dies sei ihm daher nicht ungelegen gekommen (als Stellungnahme im Liechtensteiner Vaterland, als Leserbrief im Liechtensteiner Volksblatt vom 7. September 2012 abgedruckt).

terbestellung.<sup>487</sup> Sie stiessen weitgehend auf Ablehnung.<sup>488</sup> In die Auseinandersetzung zwischen Landtag und Fürst fällt auch der Vorschlag des Landtags vom April 1997, Herbert Wille für eine weitere Mandatsperiode als Vorsitzenden der Verwaltungsbeschwerdeinstanz zu berufen. Der Fürst verweigerte jedoch die Ernennung.<sup>489</sup>

In den folgenden Jahren dominierte und belastete die Verfassungsrevision die Innenpolitik ausserordentlich stark. Der Landtag wählte im September 1995 eine Kommission, die sich mit einer Verfassungsrevision befassen sollte. Einen Anstoss dazu gab eine Petition mit rund 2300 Unterschriften, die am 11. August 1995 dem Landtag überreicht wurde. Der Fürst brachte aus seiner Sicht verschiedene Varianten fundamentaler Verfassungsänderungen ins Spiel und eine Vielzahl weiterer Akteure beteiligte sich in der einen oder anderen Form am Diskussionsprozess. Besonders bedeutsam waren dabei die Berichte der Verfassungskommission, welche sich in verschiedenen Mandatsperioden unterschiedlich zusammensetzte (Bericht der Verfassungskommission vom 31. Oktober 1996; Entwurf vom Juli 1998, welcher vom Fürsten abgelehnt wurde; Veröffentlichung der Vorschläge der Verfassungskommission im Mai

---

487 Die Vorschläge wurden der Regierung mit Begleitschreiben im Juli 1993 zugestellt. Der Fürst ersuchte darin die Regierung, die Vorlage gemäss Art. 92 der Verfassung an den Landtag zur Beratung weiterzugeben. Anlässlich einer Besprechung zwischen Regierungschef Markus Büchel, Regierungschef-Stellvertreter Mario Frick und dem Landesfürsten wurde jedoch die Vorgehensvariante beschlossen, zunächst eine breite Vernehmlassung durchzuführen.

488 In seinen «Aktuellen Fragen des liechtensteinischen Verfassungsrechts» kommentierte Batliner 1998 in einem Anhang die Verfassungsänderungsvorschläge des Fürsten aus dem Jahr 1993. Batliner 1998, S. 85–112.

489 Die Nichternennung hatte ein Vor- und ein Nachspiel. Fürst Hans-Adam II. begründete die Ablehnung damit, dass Wille seiner Meinung nach nicht auf dem Boden der Verfassung stehe. Anlass dazu bot ein Vortrag von Wille am 16. Februar 1995 am Liechtenstein-Institut, in welchem er dem Staatsgerichtshof die Kompetenz attestierte, im Konflikt zwischen Staatsorganen (Fürst/Regierung und Landtag) über die Auslegung der Verfassung entscheiden zu können. Siehe Schreiben vom 27. Februar 1995 des Fürsten an Wille. Ein Nachspiel hatte die Nichternennung mit der Beschwerde Willes beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, welche mangels eines innerstaatlichen Instanzenweges direkt in Strassburg vorgebracht wurde (Wille gegen Liechtenstein). Der Gerichtshof stellte eine Verletzung der Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 10 EMRK) und eine fehlende innerstaatliche Beschwerdemöglichkeit (Art. 13 EMRK) fest (Council of Europe/European Court of Human Rights [1999]); Marcinkowski und Marxer 2010, 2011.

2000; Bericht der Verfassungskommission vom November 2002).<sup>490</sup> Letztlich aber richtungsweisend waren die fertig formulierten Revisionsentwürfe des Fürstenhauses vom Juni 1999 sowie die weiter entwickelten Versionen im sogenannten roten Büchlein (2. Februar 2000) und im grünen Büchlein (1. März 2001).<sup>491</sup>

In diese Zeit der diversen Vorlagen des Fürstenhauses fiel ein Regierungswechsel. Bei den Landtagswahlen vom 11. Februar 2001 unterlag die VU, die seit 1997 eine Alleinregierung gebildet hatte. Sie ging daraufhin in die Opposition, sodass nun die FBP unter Regierungschef Otmar Hasler eine Alleinregierung bildete. Ein wichtiges Regierungsziel der FBP war die Beendigung des Verfassungskonfliktes. Der neue Landtagspräsident Klaus Wanger brachte dies auf einen einfachen Nenner: Der Verfassungsstreit müsse aufhören, damit man sich wieder auf die wichtigen Dinge konzentrieren könne. Fürst Hans-Adam II. hatte vor den Landtagswahlen signalisiert, dass er mit der neuen Regierung und dem neuen Landtag eine Lösung suchen werde. Er liess aber gleich von Beginn an wenig Spielraum, schickte er doch bereits im März 2001, ohne vorherige Gespräche mit dem Landtag oder der Regierung, seinen Verfassungsentwurf (grünes Büchlein) an alle Haushaltungen des Landes.

Nach Gesprächen zwischen dem Fürstenhaus und dem «Forum Liechtenstein»<sup>492</sup> wurde eine sogenannte Kompromissvariante entworfen (9. Juli 2001), die von Landtagspräsident Klaus Wanger und von Fürst Hans-Adam II. am Staatsfeiertag vom 15. August 2001 der Öffent-

---

490 Landtag 2000a, 2000b. 2002a, 2002b. Die Verfassungskommissionen setzten sich wie folgt zusammen. Wahl der Kommission am 13. März 1997: Peter Wolff (Vorsitzender), Norbert Bürzle, Peter Sprenger (alle VU), Otmar Hasler (FBP), Paul Vogt (FL); Wahl der Kommission am 22. Dezember 2011 am Ende der Landtagsdiskussion über einen Entwurf der Regierung zur Abänderung der Verfassung: Klaus Wanger (Vorsitzender), Helmut Konrad, Markus Büchel (alle FBP), Peter Wolff, Ingrid Hassler (beide VU).

491 Fürstenhaus 1999, 2000, 2001.

492 Das «Forum Liechtenstein» war eine Vereinigung von Liechtensteiner Persönlichkeiten aus Wirtschaft und Gesellschaft. Mit Datum vom 10. Juli 2001 entwarf es einen mit der Regierung weitgehend abgesprochenen Entwurf für eine Verfassungsrevision. Ausführlichere Darstellung der Entwicklung bis zur Volksabstimmung über zwei Vorlagen zur Verfassungsrevision bei Marcinkowski und Marxer 2010, S. 103–120. Weitere Erwähnungen des Forums Liechtenstein auch ebd. im Kapitel über die Struktur und Dynamik öffentlicher Kommunikation im Abstimmungsprozess 2000 bis 2003, S. 121–177.

lichkeit als «Verfassungskompromiss» präsentiert wurde. Mit unwesentlichen Änderungen flossen die ursprünglichen Vorstellungen des Fürsten (rotes und grünes Büchlein) schliesslich in den Bericht und Antrag der Regierung vom 20. November 2001 an den Landtag ein.<sup>493</sup> Nach einer kontroversen Debatte im Landtag wurde wiederum eine Verfassungskommission gewählt.

Die Verfassungsideen des Fürsten und des Landtages waren in der Frühphase der Auseinandersetzung weit auseinandergeschieden. Die Regierung hatte im November 1999 vier Verfassungsjuristen aus dem deutschsprachigen Raum mit der Begutachtung der Vorschläge beauftragt, welche vom Fürsten bzw. von der Landtagskommission ausgearbeitet worden waren.<sup>494</sup> Während gegenüber den Vorstellungen des Landtages keine Bedenken geäussert wurden, stiess die Vorlage des Fürsten auf mannigfache Vorbehalte. Eine deutliche Verschiebung der Kompetenzordnung zugunsten des Fürsten, Widersprüchlichkeiten in der Vorlage und Verletzung internationalen Rechts waren dabei wesentliche Kritikpunkte. Auch in der liechtensteinischen Wissenschaftsgemeinde stiessen die Vorstellungen des Fürsten auf Vorbehalte und mehrheitliche Ablehnung.<sup>495</sup>

Der Fürst seinerseits wartete im März 2001 mit zwei Rechtsgutachten von zwei österreichischen Verfassungsjuristen auf, in denen keine Unvereinbarkeiten des fürstlichen Verfassungsvorschlags mit bestehenden Staatsverträgen und auch keine Schwächung der Demokratie oder Stärkung der Monarchie festgestellt wurden.<sup>496</sup>

Die FBP war in der Zwischenzeit, spätestens aber nach der Rede des Landtagspräsidenten am Staatsfeiertag, tendenziell auf die Linie des Fürsten eingeschwenkt. Obwohl in den Gesprächen mit dem Fürsten einige Modifikationen an den Verfassungsvorschlägen des Fürstenhauses angebracht wurden, trugen sie im Wesentlichen die Handschrift des Fürsten. Die VU, die schon in der Zeit der Alleinregierung (1997 bis Frühjahr 2001) gegen die Vorlage des Landesfürsten opponiert hatte, hielt den Widerstand gegen die Vorlage aufrecht. Die FL hatte ohnehin

---

493 BuA Nr. 87/2001.

494 Breitenmoser 2000; Frowein 2000; Rhinow 2000; Funk 2001.

495 Dazu insbesondere Batliner 2001; Batliner et al. 2002.

496 Winkler 2001; Matscher 2001.

mit einem eigenen Verfassungsentwurf im Jahr 1996 Vorstellungen geäußert, die der Stossrichtung des Fürsten diametral entgegenliefen, sodass sie nach wie vor entschieden gegen die Verfassungsvorstellungen des Fürsten war.<sup>497</sup>

Nachdem sich aufgrund von Gesprächen zwischen der Verfassungskommission des Landtages und dem Fürsten im Frühjahr 2002 abzeichnete, dass der Fürst im Landtag die notwendige Einstimmigkeit oder Dreiviertelmehrheit an zwei aufeinanderfolgenden Sitzungen für seinen Revisionsentwurf nicht erreichen würde, beschritt er gemeinsam mit Erbprinz Alois den für Monarchen ungewöhnlichen Weg einer Volksinitiative. Bei der kritischen Gegnerschaft wurden formale Bedenken laut, ob es dem Fürsten überhaupt gestattet sei, das Instrument der Volksinitiative zu ergreifen. Die Regierung liess die Anmeldung jedoch zu.

Eine Beschwerde von stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürgern bei der Verwaltungsbeschwerdeinstanz und beim Staatsgerichtshof endete ohne definitive Antwort auf diese Frage. Es wurde hingegen festgehalten, dass das Recht auf Ergreifen einer Volksinitiative mindestens dem Erbprinzen zustehe, weshalb die Anmeldung zulässig sei. Auf die Kompetenz des Fürsten, eine Volksinitiative zu ergreifen, mussten die Gerichte daher – so deren Haltung – nicht eingehen.<sup>498</sup> Die Beschwerde richtete sich auch gegen den materiellen Gehalt der Vorlage, da sie nach Meinung der Beschwerdeführer nicht mit den bestehenden Staatsverträgen vereinbar war. Insbesondere wegen der Pflichten aus der Mitgliedschaft im Europarat und der Gültigkeit der Europäischen Menschenrechtskonvention müsse die Initiative für unzulässig erklärt werden. Die Regierung versäumte es jedoch, beim Europarat eine entsprechende Stellungnahme einzuholen. Im Landtag, welcher für die Feststellung der Vereinbarkeit von Vorlagen mit der Verfassung und bestehenden Staatsverträgen zuständig ist, teilte nur eine Minderheit diese Bedenken, sodass die Initiative zugelassen wurde.

Kurz darauf wurde von 202 Personen eine Gegeninitiative eingereicht, die unter dem euphemistischen Titel «Initiative für Verfassungs-

---

497 Freie Liste 1996.

498 Zulässigkeitsentscheid der Regierung vom 18. September 2002; Entscheid der Verwaltungsbeschwerdeinstanz vom 12. November 2002, VBI 2002/96; Entscheid des Staatsgerichtshofes vom 3. Februar 2003, StGH 2002/73.

frieden» einen markanten Kontrapunkt zur Fürsteninitiative setzte. Nach Ansicht der Initianten stärkte die Fürsteninitiative die Rechte des Monarchen. Ihr Gegenentwurf zielte dagegen auf eine deutliche Machteinschränkung des Fürsten hin. Die Vorlage war daher weniger ein Friedens- oder Kompromissangebot, sondern vielmehr eine Kampfansage. Vom Fürsten, verfassungsrechtlich mit Sanktionsrecht ausgestattet, wurde die Initiative denn auch sofort als «Totgeburt» charakterisiert.<sup>499</sup>

Die Unterschriftensammlung konnte also gestartet werden. Gleichzeitig wandten sich 53 besorgte Bürgerinnen und Bürger im September 2002 direkt an den Europarat mit dem Ersuchen, allfällige Verletzungen von Demokratiestandards des Europarates festzustellen.<sup>500</sup> Parallel zum innenpolitischen Initiativprozess entwickelte sich somit eine Debatte auf europäischer Ebene. Die Venedig-Kommission des Europarates, bestehend aus Verfassungsrechtlern aller Mitgliedsstaaten, stellte im Dezember 2002 fest, dass der Verfassungsvorschlag des Fürstenhauses mit den Prinzipien des Europarates nicht vereinbar sei.<sup>501</sup> Kritisch fiel auch der Bericht des Rapporteurs der politischen Abteilung des Europarates im Januar 2003 und zweier Berichterstatter des Monitoring-Komitees des Europarates im August 2003 aus – nachdem die Verfassungsrevision bereits beschlossen war.<sup>502</sup> Die Beschäftigung des Europarates mit dem Fall Liechtenstein ging noch weit über den Abstimmungstag hinaus. Unter dem Titel «Dialog» schuf er ein neues Instrument, um ältere Europaratsmitglieder einer Überprüfung zu unterziehen, ohne sie dem eher auf osteuropäische Beitrittskandidaten und Neumitglieder zugeschnittenen Monitoring-Verfahren unterstellen zu müssen. Das Dialogverfahren mit dem liechtensteinischen Landtag endete mit einem kritischen Bericht zuhanden des Büros des Europarates, zog dann aber bis dato keine weiteren Konsequenzen nach sich.<sup>503</sup>

In der Abstimmungskommunikation dominierten je länger je mehr sachfremde Aspekte die Debatte. Die Bedeutung der einzelnen Verfas-

---

499 Interview mit Fürst Hans-Adam II. im Liechtensteiner Volksblatt vom 31. Oktober 2002, S. 3f.

500 Demokratie-Sekretariat 2002.

501 Council of Europe 2002a, 2002b.

502 Lord Kilclooney, Council of Europe 2003a; Michael Hancock und Erik Jurgens, Council of Europe 2003b.

503 Council of Europe 2006.

sungsänderungen trat zunehmend in den Hintergrund, während grundsätzliche Fragen des Fortbestehens der Monarchie die Diskussion beherrschten. Diese Kommunikationsstrategie wurde vonseiten des Fürstenhauses und den sie unterstützenden Bürgerinnen und Bürgern und Gruppierungen konsequent verfolgt. Der Fürst drohte unüberhörbar, dass das Fürstenhaus das Land im Falle einer Abstimmungsniederlage verlassen werde, und prophezeite dem Land chaotische Zustände.<sup>504</sup>

Im Landtag erreichten beide Initiativen nicht das erforderliche qualifizierte Mehr. Die nachfolgende Volksabstimmung über die beiden Verfassungsinitiativen wurde nach dem Verfahren des doppelten Ja durchgeführt. Die Auszählung der Stimmen des Stichentscheides wurde allerdings nicht notwendig, da nur die Fürsteninitiative eine Mehrheit erzielte. Sie erreichte mit 64,3 Prozent Ja-Stimmen fast eine Zweidrittelmehrheit, während die Gegeninitiative mit 16,6 Prozent Ja-Stimmen klar scheiterte.<sup>505</sup>

Am 9. Februar 2012 meldete die «Demokratiebewegung in Liechtenstein» eine Verfassungsinitiative zur Eingrenzung des Sanktionsrechts des Fürsten an («Ja – damit deine Stimme zählt») an. Die Initiative fand an der Volksabstimmung vom 29. Juni/1. Juli 2012 lediglich Zustimmung von 23,6 Prozent. Ausführlicher ist diese Initiative in Kapitel 2.2.4.4 beschrieben.

#### 6.3.2.4 Weitere Volksabstimmungen

In doppelter Hinsicht aus dem Rahmen fällt die Abstimmung von 1921 über den Verbleib des provisorischen Regierungschefs Hofrat Dr. Josef Peer im Amt.<sup>506</sup> Denn damals waren erstens die direktdemokratischen Rechte noch gar nicht eingeführt, ebenso wie bei der ersten Abstimmung über die Erhöhung der Zahl der Landtagsabgeordneten und die Senkung des Wahlrechtsalters im Jahr 1919. Zweitens handelte es sich um ein Personalplebiszit gegenüber dem Regierungschef, was auch nach der Ein-

---

504 Ausführlich Merki 2015; auch Marcinkowski 2004; Schädler 2005; Marcinkowski und Marxer 2010, 2011.

505 LI LA DS 94/2003-14 C; DM 2003/1 A+B. Eigene Archivunterlagen.

506 Quaderer-Vogt 2014, Bd. 2, S. 281–287.

führung der direkten Volksrechte nicht vorgesehen war. Insofern war es auch keine Vorwegnahme späteren Rechts.

Die Abstimmung endete mit einem deutlichen Votum zugunsten des Verbleibs des provisorischen Regierungschefs (61,8 Prozent Ja-Stimmen). Nach dessen eigenem Ermessen fiel die Unterstützung jedoch zu schwach aus, er hatte bereits vor der Volksabstimmung demissioniert. Dem Antrag des Landtages nach der Abstimmung, Peer wieder ins Amt zu berufen, folgte Fürst Johann II. nicht, da er die Bedenken von Peer teilte. Josef Ospelt<sup>507</sup> wurde in der Folge als erster Liechtensteiner mit der einstweiligen Leitung der Regierungsgeschäfte betraut.

1927 wurde über ein Gesetz betreffend das Besoldungs- und Entschädigungswesen aufgrund eines Referendums abgestimmt.<sup>508</sup> 64,8 Prozent lehnten die Vorlage angesichts der schlechten Wirtschaftslage und der Vorbehalte gegenüber Beamten und Lehrern ab.

### 6.3.3 Hoch- und Tiefbau, Kraftwerksbau

#### 6.3.3.1 Kraftwerke

Eine nennenswerte Binnenerzeugung von Strom wurde mit der Lawenawerk-Abstimmung 1925 in die Wege geleitet.<sup>509</sup> Bis zur Inbetriebnahme des Lawenawerkes war die Wasserkraftnutzung hauptsächlich von der Textilindustrie der beiden Jenny-Spoerry-Fabriken in Vaduz und Triesen mit je eigenen Weihern, Druckleitungen und Turbinen betrieben worden. Mit dem Lawenawerk sollte neu auch die öffentliche Hand aktiv als Stromproduzent in Erscheinung treten. Ein Landtagsbeschluss

---

507 Zur Person von Josef Ospelt siehe Rupert Quaderer, «Ospelt, Josef», in: HFLF, S. 682. Dort heisst es: «Auf Empfehlung des zurücktretenden Landesverwesers Josef Peer beauftragte Johann II. Ospelt ab dem 23.3.1921 erneut mit der einstweiligen Führung der Regierungsgeschäfte. [...] Am 5.3.1922 ernannte ihn der Fürst auf Vorschlag des Landtags als ersten Liechtensteiner zum Regierungschef. Am 27.4.1922 entsprach Johann II. dem Gesuch Ospelts, ihn aus gesundheitlichen Gründen vom Amt des Regierungschefs zu entheben. Den eigentlichen Grund für seine Demission bildete der Sieg der Volkspartei bei den Landtagswahlen vom Februar 1922.»

508 LI LA RE 1927/163.

509 LI LA RE 1925/3626; DS 076(1925-01)A+B. Quaderer-Vogt 2014, Bd. 3, S. 230–231.

und der Beginn von Bauarbeiten waren zwar bereits 1914 erfolgt. Infolge des Ersten Weltkriegs wurden die Arbeiten aber 1915 eingestellt. Es mussten für damalige Verhältnisse grosse Geldbeträge aufgewendet werden, sodass der Bau des Kraftwerks nicht unumstritten war. 1925 fasste der Landtag erneut einen Beschluss zum Bau des Lawenawerkes. Eschen und Mauren waren bereits an das Stromnetz von Feldkirch angeschlossen, sodass eine Staatsanleihe von einer Million Franken für das Kraftwerk von dort aus kritisch betrachtet wurde und vielmehr der Rietentwässerung der Vorzug gegeben worden wäre. Die vom Landtag beschlossene Volksabstimmung endete mit 56,1 Prozent Ja-Stimmen, wobei die Vorlage in Eschen, Mauren, Schaan und Planken mehrheitlich abgelehnt wurde.

Breite Zustimmung von 91 Prozent fanden später der Bau des Saminawerks und das Gesetz betreffend die Liechtensteinischen Kraftwerke in einer Volksabstimmung über die Landtagsvorlage 1947.<sup>510</sup>

### 6.3.3.2 Binnenkanal

Nur wenige Jahre nach dem Beschluss zum Bau des Lawenawerkes beschloss der Landtag 1930 den Bau eines Binnenkanals zur Rietentwässerung. Diesmal wehrten sich die Oberländer Gemeinden Balzers, Triesen und Triesenberg gegen das Bauvorhaben. Obwohl dort mittels Gemeindebeschlüssen erfolgreich ein Referendumsbegehren zustande gekommen war, ordnete der Landtag keine Volksabstimmung an.<sup>511</sup> Stattdessen wurde das Projekt überarbeitet und in dieser neuen Version dem Volk zur Abstimmung vorgelegt. Mit 70,5 Prozent Ja-Stimmen fand es deutliche Zustimmung. Das Projekt verfolgte in der Planungsphase Ende der 1920er-Jahre klar das Ziel der Rietentwässerung. In der späteren Phase ab 1930 kam das Argument der Arbeitsbeschaffung hinzu, da starke Unterbeschäftigung herrschte. Die Arbeitsvergaben brachten

---

510 LI LA RF 241/072/5.

511 Mit Gemeindeversammlungsbeschlüssen vom 11., 14. und 15. August 1930 in Triesen (110 gegen 70 Anwesende), Triesenberg (169 gegen 8) und Balzers (209 gegen 19) war das Referendum erfolgreich zustande gekommen. Siehe auch Geiger 1997, Bd. 1, S. 221. Zu den Gemeindebegehren Kapitel 4.4.

aber auch mancherlei Zwist, weil bei vielen der Eindruck vorherrschte, dass die Arbeiten ungerecht und nach parteilichen Kriterien verteilt würden.<sup>512</sup>

### 6.3.3.3 Hochbauprojekte

Seit 1977 ist mehrfach über Hochbauprojekte abgestimmt worden. Die Errichtung und Ausstattung einer geschützten Operationsstelle beim Landesspital, wogegen das Referendum ergriffen wurde, fand mit 54,4 Prozent relativ deutliche Zustimmung.<sup>513</sup> Ein Kunsthausprojekt wurde dagegen 1980 nur äusserst knapp angenommen (50,4 Prozent Ja), während ein gleichzeitig geplanter Konferenzsaal mit 52,9 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt wurde.<sup>514</sup> Beides waren ebenfalls Abstimmungen aufgrund eines Referendums. Die Realisierung des Kunsthauses scheiterte allerdings in der Folge am weiteren Widerstand in der Gemeinde Vaduz, welcher bis zu einem Justizskandal und damit auch dem politischen Ende des projektierten Kunsthauses führte (siehe auch Kapitel 6.3.2.2). Das Vorhaben konnte Jahre später auf Basis privater Trägerschaft und mit einem völlig neu konzipierten Projekt als «Kunstmuseum Liechtenstein» realisiert werden.

1993 wurden der Bau eines Landtagsgebäudes und die Neugestaltung des Regierungsviertels mit 79,6 Prozent Nein-Stimmen in einem Referendum wuchtig verworfen.<sup>515</sup> Ähnlich verfuhr das Stimmvolk mit dem geplanten Sicherheitszentrum (Polizeigebäude und anderes) in der Volksabstimmung im Jahr 2004, welche ebenfalls aufgrund eines Referendums durchgeführt wurde: 68,2 Prozent der Stimmenden sprachen sich gegen den Verpflichtungskredit aus.<sup>516</sup>

---

512 Ausführlich Geiger 1997, Bd. 1, S. 216–230. LI LA B 95/40/1ff.; B 95/5. Gemeindearchiv Ruggell: K 2/26/163/-137 (Abstimmungsinstruktion von Regierungschef Hoop an die Gemeinden).

513 LI LA RF 333/109; DM 1977/004 A+B.

514 LI LA RF 325/152/III.

515 LI LA RF 351/21; DM 1993/18 A. Eigene Archivunterlagen.

516 LI LA DS 94/2004-23 C; DM 2004/4 A. Eigene Archivunterlagen.

Ebenso abgelehnt wurde der Verpflichtungskredit für den Neubau des Landesspitals Vaduz 2011 mit einem Nein-Stimmen-Anteil von 58,1 Prozent.<sup>517</sup>

#### 6.3.3.4 Tiefbauprojekte

Auch beim Strassenbau ist das Volk im Falle von Grossprojekten eher skeptisch und ablehnend. Die Ortsumfahrung Schaan/Vaduz wurde 1976 mit 80,2 Prozent deutlich verworfen.<sup>518</sup> Die Zustimmung zur Sanierung des Strassentunnels Gnalp-Steg mit 55,1 Prozent Ja-Stimmen erfolgte 1988 vor dem Hintergrund, dass die Referendumsführer eine neue, längere und grosszügiger ausgebaute Tunnelröhre anstrebten. Die Zustimmung zur Tunnelsanierung war daher eigentlich ein Ja zu einer Minimalvariante und verhinderte eine neue und teurere Tunnelführung.<sup>519</sup> Zustimmung mit 51,9 Prozent fand hingegen eine Vorlage zur Realisierung eines Industriezubringers in Schaan 2010, von den Referendumsführern als erste Etappe einer Umfahrung von Schaan kritisiert.<sup>520</sup>

Ausgaben für Projekte, deren Nutzen nicht unmittelbar einsichtig ist, haben es schwer vor dem Volk. So haben die Kraftwerkprojekte und das Binnenkanalprojekt den Test vor dem Volk bestanden, während Hochbauten (Landtagsgebäude, Polizeigebäude, Konferenzsaal) einen schweren Stand hatten. Die Operationsstelle schaffte es deutlich, das Kunsthause jedoch nur hauchdünn, obwohl dahinter das Angebot des Landesfürsten stand, Objekte aus der fürstlichen Gemäldesammlung zu Ausstellungszwecken zur Verfügung zu stellen. Die Ortsumfahrung Schaan/Vaduz wurde abgelehnt, indirekt abgelehnt wurde auch ein neues Tunnelprojekt Gnalp-Steg, indem der Sanierung des bestehenden Tunnels zugestimmt wurde.

---

517 [www.abstimmung.li](http://www.abstimmung.li). Eigene Archivunterlagen. Die Regierung gab nach der Abstimmungsniederlage eine Umfrage in Auftrag, um die Gründe für die Ablehnung und die künftigen Handlungsoptionen in Erfahrung zu bringen (Marxer 2011a).

518 LI LA RF 305/256; RF 333/109. Eigene Archivunterlagen.

519 LI LA RF 332/46; DS 094/1988-050 A. Eigene Archivunterlagen.

520 [www.abstimmung.li](http://www.abstimmung.li). Eigene Archivunterlagen.

## 6.3.4 Sicherheit, Sozialstaat

### 6.3.4.1 Versicherungen

Versicherungen oder Fragen des Aus- oder Abbaus von Systemen der sozialen Sicherheit und der Wohlfahrt waren im Verlauf der Abstimmungsgeschichte immer wieder Gegenstand der Debatte. Bereits 1926 startete die Reihe mit einer Volksabstimmung über die Errichtung einer Landes-Brandschaden-Versicherungsanstalt, gegen die das erste Referendum in Liechtenstein ergriffen wurde. Es wurden Vorbehalte gegen eine staatliche Monopolanstalt geäußert und vor den Kosten, welche die Privaten zu tragen hätten, gewarnt. Die Versicherung wurde mit 65,8 Prozent Nein-Stimmen klar abgelehnt.<sup>521</sup>

Nicht besser erging es der geplanten Einführung einer Arbeitslosenversicherung im Jahr 1931.<sup>522</sup> Der einstimmige Landtagsbeschluss, der dem Volk zur Abstimmung vorgelegt wurde, wurde mit 63,8 Prozent der Stimmen abgelehnt. Es herrschte der Tenor, dass es besser sei, mit den öffentlichen Geldern Arbeit zu schaffen – wie etwa mit dem Bau des Binnenkanals –, statt damit Arbeitslose zu unterstützen.

Der Ausbau der Sozialwerke nach dem Zweiten Weltkrieg wurde hingegen von den Stimmberechtigten unterstützt. Das Landtagsbegehren zur Einführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung im Jahr 1952 fand Zustimmung mit 53,5 Prozent.<sup>523</sup> Damit war ein wichtiger Schritt zum Aufbau des Sozialstaates gemacht. 1965 ergriff die VU eine Initiative zur Verbesserung der Familien- und Kinderzulagen, nachdem sie mit ihren Vorstellungen im Landtag nicht durchgedrungen war. Die Volksabstimmung endete mit einer klaren Zustimmung von 63,4 Prozent.<sup>524</sup> Ebenfalls die Familienzulagen standen im Zentrum der Initiative der Wirtschaftskammer 2015, welcher der Landtag mehrheitlich zustimmte und gleichzeitig eine Volksabstimmung darüber anordnete. Die Vorlage wurde mit mehr als 82 Prozent vom Volk abgelehnt.

---

521 Siehe auch Quaderer-Vogt 2014, Bd. 3, S. 234–236. LI LA RE 1926/44; SgZg 1926/1-5.

522 LI LA RF 118/137; B 95/41.

523 LI LA SgZg 1952/03; B 95/56/1ff.

524 LI LA RF 294/072/033.

Knapp endete die Abstimmung über das Landtagsbegehren zur Einführung einer betrieblichen Personalvorsorge (Pensionskasse) 1988. Die Vorlage wurde knapp mit 51,7 Prozent Ja-Stimmen angenommen.<sup>525</sup>

1989 folgte eine Abstimmung über die Abänderung des Gesetzes über die Krankenversicherung, welche aufgrund eines Referendums durchgeführt wurde. Von den Gegnern der Vorlage wurde vor allem eine unsoziale Kostenüberwälzung auf die Patienten wegen der Einführung eines Selbstbehaltes kritisiert. Das Volk stimmte allerdings der Vorlage im Sinne der Empfehlung der VU und der FBP mit 59,0 Prozent zu.<sup>526</sup> Zehn Jahre später lancierte die FBP als Oppositionspartei eine Initiative zur Abänderung des Gesetzes über die Krankenversicherung, die als Massnahme zur Kostentlastung der sozial Schwächeren gedacht war. In der Abstimmungskommunikation wurde der Initiative der Vorwurf gemacht, dass man die Kosten nicht im Griff hätte, dass eine umfassende Reform des Gesundheitswesens dadurch behindert werde und vor allem auch dass ein Grossteil der Subventionen ins Ausland fliessen würde, insbesondere an Grenzgänger aus Österreich. Die Initiativvorlage wurde im Januar 1999 mit 66,0 Prozent der Stimmen abgelehnt.<sup>527</sup> Ebenso ging es bei einem Referendum im Jahr 2015 um das Krankenversicherungsgesetz (KVG). Das Referendumskomitee «fL21» setzte sich gegen die als unsolidarisch empfundene KVG-Revision ein. Die von den meisten Parteien, dem Krankenkassenverband und der Wirtschaftskammer unterstützte Vorlage fand an der Urne Zustimmung von 53,2 Prozent.

2004 ging es um den Beschluss des Landtages, die staatlichen Prämien für die obligatorische Unfallversicherung abzuschaffen. Die Prämien für Berufsunfälle waren ganz vom Arbeitgeber zu tragen, Prämien für Nichtberufsunfälle zu zwei Dritteln vom Arbeitnehmer und einem Drittel vom Staat. Der Liechtensteinische Arbeitnehmerverband (LANV) ergriff dagegen das Referendum. In der Volksabstimmung lehnten 66,3 Prozent den Landtagsbeschluss ab, sodass die Subvention der Unfallversicherung bestehen blieb.<sup>528</sup> Auf Antrag der Regierung

---

525 LI LA RF 340/72/12; DS 094/1988-002 A; SgZg 1988/04f. Eigene Archivunterlagen.

526 LI LA RF 342/72/28.

527 Eigene Archivunterlagen.

528 LI LA DS 94/2004-22 C; DM 2004/5 A. [www.abstimmung.li](http://www.abstimmung.li). Eigene Archivunterlagen.

wurde im Rahmen der Sanierung des Staatshaushalts der Staatsbeitrag für die Nichtberufsunfallversicherung 2011 dennoch abgeschafft, ohne dass dagegen das Referendum ergriffen wurde.<sup>529</sup>

Eine Besonderheit stellt eine erstmals erfolgreich lancierte Initiative in Form einer einfachen Initiative zur Abänderung des Pensionsversicherungsgesetzes für das Staatspersonal im Jahr 2008 dar (siehe Kapitel 3.2 zur einfachen Initiative). Die Initiative kam gütig zustande, wurde dann aber im Landtag abgelehnt. Da der Landtag keine Volksabstimmung über die einfache Initiative beschloss, an deren Ergebnis er sich danach in der Tendenz zu orientieren gehabt hätte, war das Initiativverfahren erledigt. Der Landtag trat in der weiteren Beratung über die Pensionsversicherung für das Staatspersonal in derselben Sitzung auf eine anders lautende Vorlage der Regierung ein und griff das Anliegen der Initiative nicht auf.<sup>530</sup>

2014 kam es dennoch zu Volksabstimmungen über die Pensionsversicherung für das Staatspersonal. Es ging um die Sanierung der Pensionskasse, die eine Deckungslücke von mehr als 300 Millionen Franken aufwies. Dem vom Landtag verabschiedeten neuen Gesetz stellte der Initiant Nikolaus Frick nicht ein Referendum entgegen, sondern startete im August 2013 eine Volksinitiative, deren Vorlage die Versicherten stärker belastete und weniger staatliche Mittel für die Sanierung der Pensionskasse vorsah (Initiative «Win-Win»)<sup>531</sup> Nach einem Nichtigkeitsbeschluss des Landtags aufgrund eines Gutachtens startete der Initiant eine zweite Initiative. Nachdem der Staatsgerichtshof auf Zulässigkeit der ersten Initiative entschied, kamen am Ende beide Initiativen (die erste Initiative wurde nun «Win-Win-90» genannt, die zweite «Win-Win-50») am gleichen Tag zur Abstimmung. «Win-Win-50» wurde nur ganz knapp, «Win-Win-90» deutlich abgelehnt, sodass die vom Landtag verabschiedete Gesetzesvorlage am 1. Juli 2014 in Kraft treten konnte (Ausführungen auch in Kapitel 3.1.4.4.2.2, Kapitel 4.5.3 und Kapitel 4.12.1.2).<sup>532</sup>

---

529 BuA Nr. 13/2011, Beschluss des Landtages vom 19. Mai 2011, LGBL 2011.247.

530 Eigene Archivunterlagen.

531 Ausführlicher in Kap. 6.3.1.6 und Kap. 4.5.3 über das doppelte Ja. Ferner auch bei Marxer 2014a.

532 [www.abstimmung.li](http://www.abstimmung.li). Eigene Archivunterlagen. Ergebnisse einer Nachabstimmungsfrage bei Marxer 2014a.

#### 6.3.4.2 Schwangerschaftsabbruch

Im März 2005 wurde die Initiative «Für das Leben» angemeldet, die den Katalog der Staatsaufgaben in der Verfassung auf den Schutz des Lebens von der Zeugung bis zum natürlichen Tod ausweiten wollte. Es ging dabei insbesondere um die Verhinderung von Schwangerschaftsabbruch und von Sterbehilfe. Der Landtag lehnte das sehr weit gehende Begehren ab und formulierte einen Gegenentwurf, welcher den Schutz des Lebens in der Verfassung unter den allgemeinen Rechten und Pflichten der Landesangehörigen verankern wollte. Daraus war kein generelles Verbot von Abtreibung und Sterbehilfe ableitbar und für künftige Regelungen Spielraum vorhanden. Bei der Volksabstimmung im November 2005 wurde die Initiative «Für das Leben» in allen Gemeinden von insgesamt 81,3 Prozent klar abgelehnt. Der Gegenvorschlag des Landtages wurde mit 79,6 Prozent Ja-Stimmen dagegen hoch angenommen. Die Abstimmung erfolgte nach dem Verfahren des doppelten Ja, wobei die Auszählung der Stichfrage nicht notwendig war, da nur eine Vorlage die Mehrheit erreichte.<sup>533</sup>

Eine Volksinitiative zur Liberalisierung des Schwangerschaftsabbruchs wurde von der Arbeitsgruppe Schwangerschaftsabbruch im März 2011 angemeldet und gelangte im September 2011 zur Abstimmung. Hauptanliegen war die Entkriminalisierung des Schwangerschaftsabbruchs, da das liechtensteinische Recht ein weltweites Verbot in fast allen Fällen vorsah. Die Abstimmungskampagne wurde begleitet von der Ankündigung eines Vetos durch Erbprinz Alois, falls die Vorlage an der Urne eine Mehrheit finden würde. Mit 47,7 Prozent Ja-Stimmen scheiterte die Initiative knapp.<sup>534</sup>

---

533 LI LA DM2005/15 A. [www.abstimmung.li](http://www.abstimmung.li). Eigene Archivunterlagen.

534 [www.abstimmung.li](http://www.abstimmung.li). Eigene Archivunterlagen. Die Vetoankündigung führte zu einer geringeren Stimmbeteiligung und dürfte insgesamt dazu beigetragen haben, dass die Initiative knapp scheiterte. Eine repräsentative Meinungsumfrage im Nachgang zur Volksabstimmung im Auftrag der Demokratiebewegung zeigte allerdings auch, dass Vorbehalte gegen die Initiativvorlage bestanden. Insbesondere war keine explizite Frist vorgesehen, innert welcher eine Abtreibung von Embryonen mit nachweislicher Behinderung zulässig sein sollte. Dieser Punkt wurde von den Gegnern der Initiative in der Abstimmungskampagne mit Erfolg stark in den Vordergrund gerückt. Resultate der Umfrage bei Marxer 2011b; Liechtensteiner Vaterland und Liechtensteiner Volksblatt vom 13. Oktober 2011.

### 6.3.4.3 Sonstiges

Weitere Abstimmungen, bei denen wohlfahrtsstaatliche Aspekte oder die Sicherheit der Bevölkerung im Vordergrund standen, waren die Abstimmungen über den Zivilschutz, den preiswerten Wohnungsbau und das Hundegesetz.

Das Zivilschutzgesetz war ein Landtagsbegehren, welches 1962 dem Volk zur Abstimmung vorgelegt wurde. Analog zur Schweiz wären die privaten Bauherren und die öffentliche Hand verpflichtet worden, zum Schutz vor kriegerischen Ereignissen Zivilschutzräume einzurichten. Ferner sollte ein Alarmsystem eingeführt werden. Das Zivilschutzgesetz wurde mit 74,3 Prozent Nein-Stimmen hoch verworfen.<sup>535</sup>

Die Subventionierung des privaten Wohnungsbaus war 1977 mit dem Wohnbauförderungsgesetz eingeführt worden. 1999 verabschiedete der Landtag eine umfassende Revision des Gesetzes, wobei unter anderem die Berechnungsweise der förderungswürdigen Objekte neu geregelt, die Förderhöhe und die Förderungsbedingungen abgeändert und die Prämie für die verdichtete Bauweise gestrichen werden sollte. Gegen diesen Landtagsbeschluss wurde das Referendum ergriffen. 66,1 Prozent lehnten die Vorlage im Februar 2000 ab.<sup>536</sup>

Im Juni 2006 verabschiedete der Landtag eine Abänderung des Gesetzes über das Halten von Hunden. Hintergrund waren Vorfälle mit Hunden in den Nachbarstaaten, bei denen Menschen verletzt oder sogar getötet worden waren und die hohe mediale Resonanz fanden. Dies sowie durch Hundekot verursachte hygienische Probleme bewogen den Gesetzgeber, die Hundehalter stärker in die Pflicht zu nehmen. Es wurden Situationen und Orte festgelegt, in denen Betretensverbote oder die Leinenpflicht gelten sollten. Per Verordnung bezeichnete Hunderassen sollten als gefährlich eingestuft werden, womit auch spezielle Sicherheitsmassnahmen verbunden waren, und schliesslich sollte die Beseitigung von Hundekot verpflichtend für die Halter sein. Gegen diesen Landtagsbeschluss wurde das Referendum ergriffen. Die Vorlage fand Zustimmung mit 62,7 Prozent Ja-Stimmen.<sup>537</sup>

---

535 LI LA RF 279/040; SgZg 1962/03.

536 LI LA DM 2000/5 A; DS 94/2000-13 C. Eigene Archivunterlagen.

537 [www.abstimmung.li](http://www.abstimmung.li). Eigene Archivunterlagen.

## 6.3.5 Steuern, Finanzen

### 6.3.5.1 Steuergesetz

Das Steuergesetz oder Teile des Steuergesetzes gelangten mehrmals zur Abstimmung, und zwar in den Jahren 1922, 1924, 1947, 1961, 1975 und 1990.<sup>538</sup> Hinzu kamen Abstimmungen über die Alkoholsteuer 1929 und 1968.

Das Steuergesetz wurde Ende 1922 mit 59,6 Prozent Ja-Stimmen aufgrund eines Landtagsbegehrens vom Volk gutgeheissen. Es ersetzte das veraltete Steuergesetz aus dem Jahr 1865. Wichtigste Säulen des neuen Steuersystems waren die Vermögens- und Erwerbssteuer sowie die Gesellschaftssteuer, von welcher man sich eine Verbesserung des Staatshaushalts versprach. Bereits zwei Jahre später zeigten sich Schwächen des Steuergesetzes. Die Nachbesserungen von 1924 betrafen die Holdingsteuer sowie einige steuerliche Entlastungen und soziale Ausgleichsmassnahmen. Die Vorlage wurde wieder dem Volk vorgelegt, welches mit 64,5 Prozent zustimmte. Drei einfache Initiativen im Jahr 1925 gelangten indes nicht zur Abstimmung.

Ende 1945 beschloss der Landtag eine Erhöhung des Steuersatzes. Ein knappes Jahr später kam eine Volksinitiative zustande, welche die Herabsetzung des Steuersatzes auf den früheren Stand verlangte, was der Landtag ablehnte. In der Volksabstimmung stimmten 58,7 Prozent der Initiative und somit der Reduktion des Steuersatzes zu.

1961 beschloss der Landtag ein neues Steuergesetz, welches gegenüber dem alten allerdings keinen Systemwechsel brachte. Die Progressionsskala wurde verändert, die Abzugsmöglichkeiten ausgebaut und vor allem auch der Finanzausgleich zugunsten finanzschwacher Gemeinden verbessert. Die Vorlage wurde dem Volk zur Abstimmung vorgelegt, von dem sie mit 66,7 Prozent Ja-Stimmen deutlich angenommen wurde. Ende 1974 beschloss der Landtag unter der FBP-Mehrheit eine Erhöhung des Steuersatzes, da das Budget mit einem Defizit rechnete. Die

---

538 Zu den Volksabstimmungen über das Steuergesetz in den 1920er-Jahren Quaderer-Vogt, Bd. 3, S. 230–234, 564–565. LI LA RE 1922/46; RE 1923/75; SpZg 1922/2; RE 1924/64; RF 229/423; RF 287/200; RF 315/108; DS 094/1990-130 A; RF 344/72. Eigene Archivunterlagen.

Vorlage wurde von der VU bekämpft. Der Landtag beschloss, die Vorlage dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten. Sie wurde mit 60,7 Prozent der Stimmen abgelehnt.

1990 wurde ein neues Steuergesetz im Landtag verabschiedet, dessen Ausarbeitung bereits Mitte der 1970er-Jahre mit Expertisen des Instituts für Finanzrecht und Finanzwissenschaft der Hochschule St. Gallen begonnen hatte. Das neue Gesetz beabsichtigte eine Ausdehnung der Erwerbssteuer auf eine allgemeine Einkommenssteuer, womit etwa auch Einkommen aus Vermietung und Verpachtung zu versteuern gewesen wären. Dagegen sollte die Vermögenssteuer, Anfang der 1920er-Jahre noch das Herzstück des Steuersystems, in ihrer Bedeutung zurückgestuft werden. Verschiedene weitere Änderungen zu Abzügen, Erbschaftsteuer usw. waren in der Vorlage vorgesehen. Der Landtag beschloss, über die Vorlage eine Volksabstimmung durchzuführen. 76 Prozent lehnten das neue Steuergesetz ab.

1996/1997 wurde eine Gesetzesinitiative zur Abschaffung der fürstlichen Steuerprivilegien vorbereitet, aber nie angemeldet.<sup>539</sup>

### 6.3.5.2 Alkoholsteuer

Ende Dezember 1927 beschloss der Landtag die Einführung einer Alkoholsteuer, die einerseits helfen sollte, die Wiederaufbauarbeiten nach der

---

539 Die Initiative ging vom Triesenberger Rechtsanwalt Hugo Sele aus. Im Entwurf für dieses formulierte Initiativbegehren wurden Abänderungen in verschiedenen Artikeln des Steuergesetzes (LGBL. 1961.007) und des Gesetzes über die Befreiung des Landesfürsten und des Erbprinzen von der Abgabepflicht (LGBL. 1982.026) vorgeschlagen (Ankündigung durch Hugo Sele in den Landeszeitungen mittels Leserbrief am 13. Mai 1996). Hugo Sele kalkulierte einen Steuerertrag von mindestens rund 6 Millionen Franken (Berechnungen gemäss Bericht im Liechtensteiner Vaterland vom 22. Mai 1996), während Fürst Hans-Adam II. auf Anfrage von einer «Milchbüchleinrechnung, die nicht aufgeht», sprach und von zusätzlichen Steuereinnahmen von 600 000 Franken ausging (Liechtensteiner Volksblatt vom 14. Mai 1996; auch Liechtensteiner Vaterland vom 17. Mai 1996). Der Initiant fühlte sich unter anderem von der Aussage des Landesfürsten in der schweizerischen Fernsehsendung «Rundschau» provoziert, in welcher der Fürst gemäss einem Bericht im Liechtensteiner Vaterland vom 17. Mai 1996 gesagt hatte, dass er für sein Amt vom Staat nicht bezahlt werde, sondern dass ihn dieser «Ehrenjob» als Staatsoberhaupt mehrere Millionen Franken pro Jahr koste. Der Initiant wollte in dieser Frage Transpa-

Rheinkatastrophe zu finanzieren, andererseits auch den Alkoholkonsum zu dämpfen. Gegen diesen Beschluss wurde das Referendum ergriffen. Das Volk stimmte der Einführung der Alkoholsteuer im Mai 1929 mit 53,9 Prozent zu.<sup>540</sup> Eine 1931 angemeldete Initiative zur Abschaffung der Alkoholsteuer erreichte hingegen die erforderliche Zahl an Unterschriften nicht.<sup>541</sup>

Das Gewerbe versuchte 1968 mit einer Volksinitiative, die 1929 eingeführte Alkoholsteuer wieder abzuschaffen. Der Landtag lehnte dies ab. Mit einem Nein-Stimmen-Anteil von 56,3 Prozent scheiterte die Initiative auch in der Volksabstimmung deutlich.<sup>542</sup>

### 6.3.5.3 Finanzausgleich

Der Steuerausgleich zwischen dem Land und den Gemeinden (Finanzausgleich) war bereits 1961 im Gesamtpaket des neuen Steuergesetzes enthalten. Das Volk stimmte damals der Landtagsvorlage zu. Speziell dem Finanzausgleich widmete sich eine spätere Initiative der VU, die von den VU-Ortsgruppen der Gemeinden Balzers, Triesen und Triesenberg im Dezember 1968 lanciert wurde. Die Initiative wollte eine deutliche Erhöhung des Steueraufkommens der Gemeinden zulasten des Staatshaushalts. Die FBP brachte im Landtag im Dezember 1969 einen

---

renz schaffen. Die Initiative wurde jedoch nie angemeldet. Weitere Quellen: Eigene Archivunterlagen.

540 LI LA SpZg 1929/03; B95/0037/1.

541 Die Initiative wurde von E. Wolfinger, Egon Rheinberger und Ferdinand Foser aus Balzers am 19. August 1931 angemeldet. Die formulierte Initiative enthielt einen einzigen Artikel: «Das Gesetz vom 31. Mai 1929 betreffend die Einführung einer Alkoholsteuer, Landesgesetzblatt Nr. 8, wird mit sofortiger Wirkung aufgehoben.» (Kundmachung am 25. August 1931, siehe Liechtensteiner Nachrichten vom 27. August 1931) Der Regierungschef gab am 14. Dezember 1931 im Landtag bekannt, dass die Initianten die Initiative zurückgezogen hätten, nachdem sie die erforderliche Zahl von 400 Unterschriften nicht beigebracht hätten. Somit sei die Initiative nicht zustande gekommen. Dies hatten die Liechtensteiner Nachrichten bereits am 3. Dezember 1931 berichtet und sprachen ebenfalls davon, dass die Initiative «zurückgezogen» worden sei, da nur 158 Unterschriften zusammenkamen, 129 im Oberland, 29 im Unterland. Da es damals noch keinen Rückzugsartikel bei direktdemokratischen Verfahren gab, wurde genau genommen die Initiative nicht zurückgezogen, sondern ist einfach nicht zustande gekommen.

542 LI LA RF 301/003; DS 094/1968-015 A.

Gegenvorschlag mit einer moderateren Erhöhung des Finanzausgleichs zugunsten der Gemeinden ein. Das Volk stimmte der Vorlage der Initianten mit 66,2 Prozent Ja-Stimmen zu, während die Landtags- bzw. FBP-Vorlage nur 29,6 Prozent Zustimmung fand.<sup>543</sup>

1975 wurde in gleicher Gegnerschaft von FBP und VU neuerlich über den Finanzausgleich abgestimmt. Die FBP hatte mit ihrer Mehrheit im Landtag eine Reduktion des Finanzausgleichs zugunsten der Gemeinden beschlossen, während die VU dagegen opponierte. Das Landtagsbegehren wurde mit 56,8 Prozent Nein-Stimmen deutlich verworfen, die finanzielle Lage der Gemeinden damit gestärkt.

Das neue Steuergesetz aus dem Jahr 2010 (LGBL. 2010.340), welches dasjenige aus dem Jahr 1961 ablöste, wurde dagegen im Landtag beschlossen, ohne dass der Landtag darüber eine Volksabstimmung anordnete und ohne dass dagegen ein Referendum ergriffen wurde.

## 6.3.6 Bürgerrechte, Freiheitsrechte

### 6.3.6.1 Pressegesetz

1930 wurde über ein restriktives Pressegesetz abgestimmt.<sup>544</sup> Die Vorgeschichte bestand darin, dass die oppositionelle Presse – die Liechtensteiner Nachrichten als Parteizeitung der Volkspartei – heftig gegen die Regierung polemisierte. Dies trug sich in einer Zeit des innenpolitischen Streits, massiver wirtschaftlicher Probleme und des aufkommenden Nationalsozialismus in Deutschland zu. Wegen einer parteipolitischen Auseinandersetzung über die Mandatsdauer des Landtags nach vorgezogenen Neuwahlen war zudem die Christlich-soziale Volkspartei, die Vorgängerpartei der VU, aus Protest aus dem Landtag ausgetreten, sodass nur noch die FBP im Landtag vertreten war.<sup>545</sup> Die Volkspartei be-

---

543 Die beiden Vorlagen wurden auf dem gleichen Stimmzettel zur Abstimmung gebracht, wobei man nur eine Vorlage bejahen durfte. Bei insgesamt 3296 gültigen Stimmzetteln erreichte die Initiativvorlage 2181 Ja-Stimmen, 1045 Nein-Stimmen und 70 leere Stimmabgaben, der Gegenvorschlag 974 Ja, 1956 Nein und 366 leere. Landesarchiv RF 304/72/18 III.

544 LI LA RE 1930/6965; B 95/39/1ff.; SgZg 1930/12.

545 Geiger 1997, Bd. 1, S. 305–306.

kämpfte das vom FBP-Landtag verabschiedete Pressegesetz energisch («Maulkrattengesetz») und ergriff das Referendum. Das Gesetz wurde mit einem Nein-Anteil von 50,1 Prozent hauchdünn abgelehnt.<sup>546</sup>

### 6.3.6.2 Gleichberechtigung

1985 kam es zu einer Abstimmung über die Gleichberechtigung von Mann und Frau. Ausgangspunkt war eine Initiative, die bereits kurz nach der Einführung des Stimm- und Wahlrechts für Frauen im Jahr 1984 ergriffen wurde. Der Landtag lehnte mit der VU-Mehrheit den Vorschlag der Initianten mehrheitlich ab und formulierte einen Gegenvorschlag in stark abgeschwächter Form, in welchem für die Verwirklichung der Gleichberechtigung keine Fristen gesetzt werden sollten und generell der Gleichheitsgrundsatz nur eine Empfehlung für den Landtag sein sollte. Über beide Vorlagen wurde auf dem gleichen Stimmzettel, damals noch ohne Möglichkeit des doppelten Ja, abgestimmt. Die Initiative erreichte 23,3 Prozent Ja-Stimmen, der Gegenvorschlag 28,3 Prozent. 48,4 Prozent waren gegen beide Vorlagen. Damit hatte keine Vorlage die notwendige Mehrheit gefunden und es blieb beim Status quo.<sup>547</sup>

### 6.3.6.3 Landesbürgerrecht

Seit den 1970er-Jahren wurden einige Veränderungen in Bürgerrechtsfragen vorgenommen, insbesondere flankierend zu den Bemühungen, das Frauenstimmrecht einzuführen. Dazu zählt etwa die Rückbürgerung von ehemaligen Liechtensteinerinnen, die durch Heirat mit einem Ausländer das liechtensteinische Bürgerrecht verloren hatten. Die Änderungen wurden alle im Landtag ohne nachfolgende Volksabstimmung beschlossen.

Erst 1986 kam es zu einer Volksabstimmung zum Bürgerrecht. Diesmal ging es um einen Landtagsbeschluss zur erleichterten Einbürgerung von ausländischen Kindern liechtensteinischer Mütter mit auslän-

---

546 Geiger 1997, Bd. 1, S. 311–313; auch Korfmacher 1999, S. 182–184.

547 LI LA RF 335/117; RF 337/44. Eigene Archivunterlagen.

dischen Ehegatten. Bis dahin konnten nur die Männer das Bürgerrecht vererben oder an ihre Ehegattinnen weitergeben. Bedingung bei der Neuregelung sollte sein, dass die Mutter das liechtensteinische Bürgerrecht hatte, dass ein ordentlicher Wohnsitz von 30 Jahren in Liechtenstein nachgewiesen werden konnte (die Jahre bis zum 20. Lebensjahr zählten doppelt) und dass auf die bisherige Staatsbürgerschaft verzichtet wurde. Der Landtag legte die Vorlage dem Volk zur Abstimmung vor, bei welcher sie mit 52 Prozent knapp angenommen wurde.<sup>548</sup>

Noch knapper war die Zustimmung zu einer Vorlage des Landtages im Jahr 2000, als es um die erleichterte Einbürgerung von langjährig in Liechtenstein wohnhaften Ausländern ging. Die Regelung sah vor, dass Ausländer nach 30 Wohnsitzjahren (wobei die Jahre bis zum 20. Altersjahr wiederum doppelt zählen sollten) einen Anspruch auf die liechtensteinische Staatsbürgerschaft hatten. Voraussetzung sollte der Wohnsitz im Land in den letzten fünf Jahren sowie der Verzicht auf die bisherige Staatsbürgerschaft sein. Die Vorlage wurde in der Volksabstimmung mit 50,1 Prozent denkbar knapp angenommen.<sup>549</sup>

#### 6.3.6.4 Diskriminierung

Gleichzeitig mit der weiter oben erwähnten Initiative auf Abschaffung der 8-Prozent-Sperrklausel lancierte die Freie Liste im Mai 1992 eine Verfassungsinitiative zum Diskriminierungsverbot. Sie kritisierte damit auch den mangelnden Fortschritt auf dem Weg zur Gleichstellung der Geschlechter nach der gescheiterten Volksabstimmung von 1985. Der Landtag verwies auf den in der Juni-Sitzung 1992 verabschiedeten Gleichheitsgrundsatz in der Verfassung und bezeichnete die Initiative als unnötig. Da er sie geschlossen ablehnte, musste eine Volksabstimmung durchgeführt werden. Die Vorlage wurde mit 75,4 Prozent Nein-Stimmen deutlich abgelehnt.<sup>550</sup>

2011 ergriffen konservativ-katholische Kreise das Referendum gegen den Beschluss des Landtags über ein Partnerschaftsgesetz, welches

---

548 LI LA RF 336/72/104. Eigene Archivunterlagen.

549 LI LA DM 2000/9 A. Eigene Archivunterlagen.

550 LI LA RF 349/92; DS 94/1992-120 C; DM 1992/9 A. Eigene Archivunterlagen.

eine Verbesserung der rechtlichen Stellung gleichgeschlechtlicher Paare zum Ziel hatte. Die Landtagsvorlage wurde an der Urne mit einer grossen Mehrheit von 68,8 Prozent angenommen.<sup>551</sup>

#### 6.3.6.5 Weitere Volksabstimmungen

1925 wurde die erste Volksinitiative gestartet. Anlass war eine Zwangsversteigerung, die im Jahr 1913 durchgeführt worden war. Der Initiant Josef Gassner war betroffen von dieser Versteigerung und strebte mit der Initiative (die sogenannte Gassner-Initiative) eine Abänderung der Zivilprozessordnung an, damit eine Wiederaufnahme des Verfahrens möglich werden sollte.<sup>552</sup> Die Landtagsparteien warfen dem Initianten Missbrauch der Volksrechte vor und verabschiedeten einen Gegenvorschlag zur Initiative. Die Initiative wurde hoch abgelehnt (80,9 Prozent Nein), während der Gegenvorschlag mit 74,7 Prozent Ja-Stimmen klar angenommen wurde.

### 6.3.7 Jagd, Fischerei, Waffen, Hunde

#### 6.3.7.1 Jagd

Die erste Volksabstimmung zur Jagd erfolgte 1961.<sup>553</sup> Am Beginn der Auseinandersetzung stand eine Initiativanmeldung im März 1961, die vorsah, dass das Jagdrecht bevorzugt an Einwohner der betreffenden Gemeinden zu vergeben sei. Der Staatsgerichtshof kam allerdings zum Schluss, dass das Begehren nicht verfassungskonform sei, sodass keine

---

551 [www.abstimmung.li](http://www.abstimmung.li). Eigene Archivunterlagen.

552 Bereits 1920 hatte Josef Gassner, Triesenberg, beim Landtag ein Gesuch um Abänderung der Bestimmungen des Einführungsgesetzes zur Zivilprozessordnung eingereicht, welches abgelehnt wurde. LTP 1920/096 (29.12.1920). Siehe auch Quaderer-Vogt 2014, Bd. 3, S. 232f. LI LA RF 304/72/18 III. Korfmacher geht an mehreren Stellen auf Gassner und seine Versuche zur Lösung des Problems mittels Prozessen und Bittschriften bis in die 1930er-Jahre ein (Korfmacher 1999, S. 86–88, 174, 223, 266–267, 302).

553 LI LA RF 288/072/004.

Unterschriftensammlung erfolgte. Der Landtag verabschiedete daraufhin im Oktober 1961 ein neues Jagdgesetz, welches dem Volk vorgelegt werden sollte. Inzwischen war aber bereits eine Verfassungsinitiative lanciert worden, die die Jagdhoheit den betreffenden Grundeigentümern übertragen wollte. Über die Landtagsvorlage wurde nicht abgestimmt, die Vorlage der Initianten wurde mit 51 Prozent knapp angenommen.

Wegen verfassungsmässiger Bedenken verweigerte der Landesfürst wohl im Einvernehmen mit den beiden Landtagsparteien dem Gesetz die Sanktion.<sup>554</sup> Eilends arbeitete die Regierung, basierend auf einer Initiative des Landesfürsten,<sup>555</sup> ein neues Jagdgesetz aus, welches vom Landtag Ende Januar 1962 beschlossen wurde. Das Volk sollte das letzte Wort haben. Die Vorlage wurde im Februar 1962 mit 54,6 Prozent Ja-Stimmen angenommen.<sup>556</sup>

1985 stand das Jagdgesetz erneut zur Diskussion. Wegen eines internationalen Artenschutzabkommens sollten Anpassungen im Jagdgesetz vorgenommen werden. Auf Ablehnung stiessen insbesondere die vorgesehenen Strafbestimmungen, die als zu streng erachtet wurden. Daher wurde das Referendum ergriffen. In der Abstimmung fand die Abänderung des Jagdgesetzes keine Zustimmung; 62,5 Prozent votierten dagegen.<sup>557</sup>

---

554 Die Ablehnung begründete Fürst Franz Josef II. in einer Erklärung, die in den Zeitungen abgedruckt wurde (Liechtensteiner Vaterland/Liechtensteiner Volksblatt vom 23. Dezember 1961). Kieber (2006, S. 68) schildert in seinen Erinnerungen, dass der Sanktionsverweigerung «ein Antrag des damaligen Regierungschefs Dr. Alexander Frick zugrunde [lag], den er in Übereinstimmung mit Landtagspräsident Fürstlicher Sanitätsrat Dr. Martin Risch (1899–1970) und Landtagsvizepräsident Fürstlicher Justizrat Dr. Alois Vogt gestellt hatte.» Ausführungen zur Sanktionsverweigerung betreffend das Jagdgesetz auch bei Waschkuhn 1994, S. 120; Winkler 2001, S. 92, 2002, S. 21. Zu Alexander Frick siehe Fabian Frommelt, «Frick, Alexander», in HLF, S. 247f.; zu Martin Risch siehe Donat Büchel, «Risch, Martin», in: HLF, S. 771f.; zu Alois Vogt siehe Jürgen Schremser, «Vogt, Alois», in: HLF, S. 1014f.

555 Mit Schreiben vom 2. Jänner 1962 an die Regierung (LI LA RF 288/072/004) bezog sich Fürst Franz Josef II. auf die Sanktionsverweigerung und betonte dabei, dass sie nicht heissen solle, dass er mit der geltenden Jagdgesetzgebung einverstanden sei. Daher mache er «gemäss Artikel 64 der Verfassung von meinem Initiativrecht Gebrauch und beauftrage meine Regierung, beim Landtag umgehend eine Jagdgesetzvorlage einzureichen». Im Weiteren formulierte er vier Grundsätze, die dabei eingehalten werden sollten.

556 LI LA RF 288/072/004.

557 LI LA RF 335/40; DS 94/1985-65 A+B. Eigene Archivunterlagen.

#### 6.3.7.2 Fischerei

1954 kam es zu einer Volksabstimmung über die Fischerei. Fischereikreise reichten eine Volksinitiative mit dem Ziel ein, die Ausübung der Fischerei für Ausländer ohne dauernden Wohnsitz in Liechtenstein zu beschränken. Auswärtige sollten höhere Gebühren bezahlen und maximal zwei Mal pro Jahr Karten mit bis zu sieben Tagen Fischereierlaubnis erwerben können. Der Landtag verabschiedete einen Gegenvorschlag, der höchstens 14 Tageskarten vorsah und damit flexibler war. Das Volk stimmte der Initiative mit 61,1 Prozent zu, während der Gegenvorschlag des Landtages nur 9,4 Prozent Zustimmung fand.<sup>558</sup>

#### 6.3.7.3 Waffen

Im Dezember 1949 verabschiedete der Landtag ein Gesetz, das den Besitz und die Herstellung von Waffen regelte und für bestimmte Waffen obligatorisch einen Waffenschein verlangte. Dagegen kam ein Referendum zustande. In der Volksabstimmung vom März 1950 wurde die Verschärfung der Waffenbestimmungen mit 72,3 Prozent der Stimmen klar abgelehnt.<sup>559</sup>

#### 6.3.7.4 Halten von Hunden

2006 wurde das Referendum gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz über das Halten von Hunden ergriffen. Den Referendumsführern gingen einige Artikel des neuen Gesetzes zu weit, andere nicht weit genug. Insbesondere die pauschale Qualifizierung bestimmter Hunderasen als potenziell gefährlich wurde abgelehnt. In der Volksabstimmung erzielte das Gesetz allerdings Zustimmung mit 62,7 Prozent Ja-Stimmen.

---

558 LI LA RF 271/65; RF 271/72/14.

559 LI LA RF 256/72/38.

## 6.3.8 Raumplanung, Umweltschutz, Naturschutz, Verkehr

### 6.3.8.1 Raumnutzung

Vorlagen zur Raumnutzung standen seit den 1960er-Jahren mehrfach zur Abstimmung. 1961 kam es zu einer Abstimmung über die Güterzusammenlegung. Mit dem Gesetz über die Landesvermessung von 1945 galt die Regelung, dass Beschlüsse über die Güterzusammenlegung gültig waren, wenn mehr als die Hälfte der betroffenen Grundeigentümer, denen gleichzeitig mehr als die Hälfte der betroffenen Fläche gehörten, zustimmten. Entscheidend war dabei, dass Eigentümer, die an der Abstimmung nicht teilnahmen, als zustimmend gewertet wurden. Eine Volksinitiative wollte erreichen, dass diese Eigentümer nicht gezählt würden und dass sich ausserdem Eigentümer vertreten lassen konnten. Die FBP-Mehrheit im Landtag lehnte das Begehren ab, weil sie im Einklang mit dem Bauernverband eine Erschwerung der Melioration befürchtete. Mit 60,9 Prozent wurde die Initiativvorlage jedoch deutlich angenommen.<sup>560</sup>

In eine parteipolitische Auseinandersetzung mündete das Gesetz zum Schutz des Alpengebietes, welches mit der FBP-Mehrheit im Landtag im Oktober 1966 beschlossen worden war. Das Gesetz sollte im Berggebiet eine Zonenordnung festlegen und die Regierung ermächtigen, Schutz- und Nutzungsbestimmungen zu erlassen. Die VU sah darin eine Verletzung der Gemeindeautonomie und einen zu starken Eingriff in die Rechte der Eigentümer. Das Gesetz wurde dem Volk zur Abstimmung vorgelegt und mit 61,0 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt.<sup>561</sup>

Nicht realisiert wurde eine von der Liechtensteinischen Gesellschaft für Umweltschutz 1985 vorbereitete Initiative zum Schutz der Gewässer.<sup>562</sup> Gleich erging es einer 2009 in der Wirtschaftskammer dis-

---

560 LI LA RF 286/072/022.

561 LI LA RF 295/181; DM 1967/7/A+B.

562 Auslöser war gemäss Bericht von Peter Goop, einem damaligen Mitglied des Vorstandes der Liechtensteinischen Gesellschaft für Umweltschutz, der Ausbau der Wasserkraft beim Lawenawerk ohne eine ökologisch erforderliche Restwassermenge (Liechtensteiner Umweltbericht Nr. 18, Oktober 1985, S. 5). Er erwähnte, dass eine Gewässerschutz-Initiative auf Landesebene in Vorbereitung sei. Der Gesetzestext als neuer Art. 2ter im Gewässerschutzgesetz (LGBI. 1957.014) war bereits formuliert. In sieben Absätzen wurden Bestimmungen zum Schutz der Gewässer und der Uferbe-

kutierten Initiative gegen das Verbandsbeschwerderecht, welches den Einfluss insbesondere auch von Umweltverbänden bei Grossprojekten reduzieren sollte.<sup>563</sup>

Klar verworfen wurde im Jahr 2002 ein Raumplanungsgesetz. Es ging auf eine Motion aus dem Jahr 1991 zurück, welche schliesslich mit zeitlicher Verzögerung in eine Vorlage mündete, die im Juni 2002 mit 24 Stimmen im 25-köpfigen Landtag verabschiedet wurde. Ziel des Gesetzes war es, einen Ausgleich zwischen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Interessen in der Raumnutzung zu finden. Der Landtag beschloss mehrheitlich, die Vorlage dem Volk vorzulegen, wo sie keine Chance hatte: 74,3 Prozent lehnten das Raumplanungsgesetz ab.<sup>564</sup>

### 6.3.8.2 Verkehr und dessen Folgen

Abgesehen von der Volksabstimmung über die Ortsumfahrung Schaan-Vaduz und den Industriebühnen Schaan (im Abschnitt über Bauvorhaben) gelangten drei Abstimmungen vor das Volk, welche direkt oder indirekt mit dem Verkehr zu schaffen hatten: das Gesetz zum Schutz gegen Lärm (1991), die Einführung einer leistungsabhängigen Schwerkverkehrsabgabe (LSVA) (2000) und die Verkehrsinitiative (2002).

Gegen das im Mai 1991 vom Landtag beschlossene Gesetz zum Schutz gegen Lärm wurde das Referendum ergriffen. Stein des Anstosses war die Einführung einer jährlichen Lenkungsabgabe von 20 bis 40 Franken auf Motorfahrzeuge. Das Gesetz sah Lärmvermeidung, Lärmschutzmassnahmen an der Quelle und – wo es nicht anders möglich war – beim Lärmempfänger vor. Die Lenkungsabgabe sollte zur Finanzierung von Lärmschutzmassnahmen dienen. Das Gesetz wurde mit 79,7 Prozent Nein-Stimmen überaus deutlich verworfen.<sup>565</sup>

---

reiche, zur Gewässersanierung, zu Stauwerken, Grundwasserschutz, Restwassermengen und zum Recht auf Einsprachen mit aufschiebender Wirkung vorgeschlagen (LI LA PA 133/265). Die Initiative wurde jedoch nicht angemeldet.

563 Im Vorstand der Liechtensteinischen Gesellschaft für Umweltschutz wurde dies in der Sitzung 34/2009 vom 12. Januar 2009 thematisiert ([www.lgu.li](http://www.lgu.li)). Der Vorstand nahm die Initiative der Wirtschaftskammer zur Kenntnis und wollte die weitere Entwicklung abwarten.

564 LI LA DS 94/2002-87 C; DM 2002/5 A. Eigene Archivunterlagen.

565 LI LA RF347/77; DS 094/1919-066 A; SgZg 1991/04. Eigene Archivunterlagen.

Erfolgreich war der Landtag hingegen mit der Einführung einer leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe. Grundlage waren ein Vertrag und eine Vereinbarung mit der Schweiz, die im Landtag im Mai 2000 genehmigt wurde. Gegen diesen Beschluss ergriffen Gewerbekreise das Referendum, somit war es also das erste Staatsvertragsreferendum, welches als Sammelbegehren zustande kam (die EWR-Abstimmungen 1992 und 1995 waren vom Landtag angeordnet worden). Das Gewerbe plädierte für eine «liechtensteinische» Lösung, während Landtag und Regierung mit der Erhaltung der guten Beziehungen und der offenen Grenze zur Schweiz argumentierten. Die Vorlage wurde mit 71,0 Prozent Ja-Stimmen klar angenommen.<sup>566</sup>

Erfolglos war dagegen eine im August 2001 angemeldete Verfassungsinitiative zum Verkehr («Verkehrspolitik mit Zukunft»). Ziel war eine Verkehrspolitik, die der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, der sozialen Verträglichkeit und dem ökologischen Gleichgewicht gerecht werden sollte. Konkret richtete sie sich auch gegen eine Erhöhung der Transitkapazität. Im Pro-Lager standen Umweltverbände, im Contra-Lager Autoclubs, die Industrie und das Gewerbe. Die Vorlage wurde in der Volksabstimmung mit 54,5 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt.<sup>567</sup>

## 6.3.9 Wirtschaft, Gewerbe

### 6.3.9.1 Gewerbe

Volksabstimmungen über die gewerbliche Tätigkeit und die Gewerbeordnung fanden bis in die 1960er-Jahre regelmässig statt. 1927 wurde eine Volksinitiative zum Gesetz über die Bautätigkeit lanciert.<sup>568</sup> Sie bezweckte mehr Freiheit in der Ausübung der Bautätigkeit und einen verbesserten Arbeitnehmerschutz. Die Initiative wurde mit 53,9 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt. Viel klarer verworfen wurde der Gegenvorschlag des Landtags mit 85,3 Prozent Nein-Stimmen.

1937 kam das Gesetz über das Verbot der Eröffnung und des Betriebs von Warenhäusern, Einheitspreisgeschäften und ähnlichen Gross-

---

566 LI LA DM 2000/14 A. Eigene Archivunterlagen.

567 LI LA DM 2002/3 A; DS 94/2002-13 C. Eigene Archivunterlagen.

568 LI LA RE 1927/132.

unternehmungen und deren Filialen vor das Volk.<sup>569</sup> Hintergrund war die Eröffnung eines Migros-Vertriebes im Frühjahr 1937 in Vaduz, die mit der bestehenden Gesetzeslage nicht verhindert werden konnte. Gegen den einstimmigen Beschluss des Landtages wurde das Referendum mittels Gemeindeversammlungsbeschlüssen in Triesen, Triesenberg, Ruggell, Eschen und Balzers ergriffen. Dies führte zur einzigen Volksabstimmung aufgrund von Beschlüssen von Gemeindeversammlungen. Die Anti-Migros-Vorlage des Landtages fand breite Unterstützung im Gewerbe, bei den Arbeiter- und Bauernvereinigungen. Mit 59,1 Prozent wurde das Gesetz klar angenommen und damit auf Jahrzehnte hinaus ein Angebot an Supermärkten in Liechtenstein verhindert. Das Gesetz wurde mit dem neuen Gewerbegesetz vom 10. Dezember 1969 (LGBL. 1970.021) aufgehoben.

1948 beschloss der Landtag eine neue Gewerbeordnung, in welcher eine obligatorische Meisterprüfung vorgesehen war, ferner ein Befähigungsnachweis für das Handelsgewerbe. Entsprechende Regelungen waren vom Gewerbe gefordert worden. Gegen den Landtagsbeschluss kam ein Referendum zustande, dessen Initianten eine zu grosse Einschränkung der Gewerbefreiheit monierten. In der Volksabstimmung vom Juni 1949 wurde die Gewerbeordnung mit 78,4 Prozent Nein-Stimmen hoch verworfen.<sup>570</sup>

1964 folgte eine Gewerbe-Initiative, welche von der Christlich-sozialen Partei unterstützt wurde. Ziel war die Abschaffung der Pflichtmitgliedschaft der Gewerbetreibenden in der Gewerbegeossenschaft und die Befreiung von der Gewerbeumlage.<sup>571</sup> Der Landtag und die beiden Regierungsparteien lehnten das Begehren ab. In der Volksabstimmung im Dezember 1964 unterlagen die Initianten mit 62,5 Prozent Nein-Stimmen. Nach mehreren Vorstössen und Beschwerden hob der Staatsgerichtshof Ende 2004 die Pflichtmitgliedschaft in der Gewerbe- und Wirtschaftskammer auf.<sup>572</sup> Auch die Pflichtbeiträge an den Arbeiter-

---

569 Siehe auch Fallschilderung in Kap. 4.4.1. Geiger 1997, Bd. 1, S. 265–268. LI LA B 95/79/1ff.

570 LI LA RF 250/72/30.

571 LI LA RF 293/272.

572 StGH 2003/48 vom 29. November 2004. Das Verfahren begann mit einer Beschwerde gegen die Erhebung einer Gewerbeumlage im Jahr 2001 für das Rechnungsjahr 1999 durch die Gemeindesteuerkasse Triesen. Das Verfahren wurde sodann via Landessteuernkommission und Verwaltungsgerichtshof bis zum Staatsgerichtshof wei-

verband wurden schon mit dem Mittel einer Initiative bekämpft. Das Vorhaben scheiterte aber, da die erforderlichen Unterschriften nicht zustande kamen.<sup>573</sup>

### 6.3.9.2 Rauchverbot

2008/2009 wurde das gänzliche oder teilweise Rauchverbot in der Gastronomie (Nichtraucherschutz) zu einem intensiv diskutierten Thema, welches auch zu direktdemokratischen Aktivitäten führte. Nachdem ein entsprechender Gesetzesbeschluss des Landtags noch ohne Referendum in die Rechtsordnung Eingang gefunden hatte, starteten Gastronomen aufgrund ihrer negativen Erfahrungen mit dem neuen Gesetz wenig später eine Volksinitiative zur Lockerung des Rauchverbots.<sup>574</sup> Eine Beson-

---

tergezogen, der schliesslich die Bestimmungen betreffend Pflichtmitgliedschaft (der Beschwerdeführer verwendete den Begriff «Zwangsmitgliedschaft») im Gesetz betreffend die Errichtung einer Gewerbe-genossenschaft (Art. 1 Abs. 1 Satz 1, LGBL. 1936.002) und in den Statuten der Gewerbe- und Wirtschaftskammer für das Fürstentum Liechtenstein (Art. 3, LGBL. 1998.066) aufhob.

573 Am 19. Juli 1949 reichten Ewald Kaiser aus Mauren und Hugo Kranz aus Nendeln ein Initiativbegehren ein, welches auf Aufhebung von Art. 96 Abs. 3 des Arbeiterschutzesgesetzes vom 29. November 1945 (LGBL. 1946.004) und der Verordnung vom 23. Mai 1946 betreffend Einführung der Arbeitskarte und Erhebung einer Umlage (LGBL. 1946.018) sowie der Verordnung vom 5. August 1946 betreffend Arbeitskarte (LGBL. 1946.022) zielte. Diese statuierten einen verpflichtenden Beitrag aller unselbstständig erwerbenden Einwohner des Landes von mindestens 1 Franken pro Jahr, welcher von der Regierung eingezogen und an die anerkannten Arbeiterorganisationen verteilt wurde. In der Verordnung vom 23. Mai 1946 wurde die Umlage zwischen 1 Franken (Einkommen von 101 bis 500 Franken pro Jahr) und 6 Franken (Einkommen von 3501 bis 4000 Franken), für jede weiteren 500 Franken 1 Franken mehr, festgelegt. Die Umlage wurde über die Gemeindesteuerkasse eingezogen. Das Initiativbegehren wurde am 26. Juli 1949 kundgemacht (Liechtensteiner Volksblatt vom 30. Juli 1949). In Presseeingendungen wurde von Arbeiterkreisen vehement gegen die Initiative angekämpft und an die Arbeiter appelliert, «seine Unterschrift für diese Initiative im ureigensten Interesse nicht herzugeben» (Liechtensteiner Vaterland vom 3. August 1949). Die Unterstützer argumentierten hingegen, dass es «mit den Grundsätzen der Demokratie unvereinbar ist, einem freien Bürger eine Beitragspflicht für einen Verband aufzuzwingen» (Liechtensteiner Vaterland vom 6. August 1949). Am 14. September wurde kundgemacht, dass die Frist zur Einreichung der Unterschriften unbenützt abgelaufen und das Begehren somit nicht zustande gekommen sei (Liechtensteiner Volksblatt vom 17. September 1949).

574 BuA Nr. 153/2008.

derheit dieser erfolgreichen Unterschriftensammlung bestand darin, dass der Landtag der Initiativvorlage mehrheitlich zustimmte. In einem solchen Fall muss eine Volksabstimmung nicht zwingend anberaumt werden, sondern nur, wenn der Landtag eine solche beschliesst. Dies tat er jedoch nicht. Auf diese Weise war die ursprünglich als Volksinitiative gestartete Aktion zu einem Landtagsbeschluss geworden, der zum Referendum ausgeschrieben wurde und tatsächlich ein Referendum nach sich zog. In der anschliessenden Volksabstimmung von 2009 erreichte der Landtagsbeschluss (und damit die anfänglich als Initiative gestartete Vorlage) Zustimmung mit 52,2 Prozent der Stimmen.<sup>575</sup> Ein Nachspiel ergab noch die Umsetzung auf dem Verordnungsweg, gegen welche ein erfolgreicher Aufhebungsantrag beim Staatsgerichtshof eingereicht wurde (siehe Kapitel 4.12.1.6 zu Beschwerden im Zusammenhang mit einer Volksabstimmung).

### 6.3.9.3 Europäischer Wirtschaftsraum

1992 und 1995 wurden zwei Volksabstimmungen über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum durchgeführt. Beides waren Landtagsvorlagen und beide endeten mit einer Zustimmung. Die Abstimmung von 1992 fand in einem problembeladenen Umfeld statt. Im Oktober 1992 war es wegen des Abstimmungstermins zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen dem Fürsten auf der einen Seite, der Regierung, dem Landtag und den Parteien auf der anderen Seite gekommen. Diese Ereignisse gingen als sogenannte Staatskrise in die Annalen ein. Es blieb schliesslich dabei, dass in Liechtenstein eine Woche nach der betreffenden Abstimmung in der Schweiz abgestimmt wurde. Da die Schweiz den EWR-Beitritt abgelehnt hatte, ergab sich allerdings kurzfristig eine neue Sachlage. Denn ein EWR-Beitritt bedingte nunmehr eine Klärung der vertraglichen Beziehungen zur Schweiz, insbesondere den Zollvertrag betreffend. Damit wurde die Abstimmung über den EWR uminterpretiert in eine Abstimmung über weitere Verhandlungen im Hinblick auf einen Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum unter Beibehaltung der engen Wirtschaftsbeziehungen mit der Schweiz. Fürst Hans-

---

575 [www.abstimmung.li](http://www.abstimmung.li). Eigene Archivunterlagen.

Adam II. und Regierungschef Hans Brunhart gaben in der Woche vor der EWR-Abstimmung trotz Schweizer EWR-Nein weiterhin eine Empfehlung für ein Ja heraus, unter anderem auch in einer Landeskantonsentscheidung, an welcher keine EWR-Gegner mitwirken durften. Dies war im Verlauf der sogenannten Staatskrise so vereinbart worden.<sup>576</sup> Die Abstimmung im Dezember 1992 endete mit einer relativ deutlichen Zustimmung von 55,8 Prozent.<sup>577</sup>

In der Folge mussten mit der Schweiz, mit den EFTA-Partnern des EWR-Vertrages und mit der Europäischen Union als weiterem Partner des EWR-Abkommens Verhandlungen geführt werden, um die doppelte Verkehrsfähigkeit Liechtensteins im EWR-Raum und im Schweizer Wirtschaftsraum rechtlich und administrativ zu organisieren. Neben vertraglichen Anpassungen, Verhandlungen über eine eingeschränkte Personenfreizügigkeit und weiteren zu klärenden Rechtsfragen mussten auf Verwaltungsebene Dienststellen geschaffen werden, um den neuen Anforderungen gerecht zu werden. Unter anderem war dies die Geburtsstunde des Amtes für Zollwesen. Im April 1995 konnte das Verhandlungspaket nach einer mehrheitlichen Zustimmung im Landtag mit 20 Stimmen dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden. Die Zustimmung blieb 1995 im Vergleich zu 1992 fast unverändert bei 55,9 Prozent.<sup>578</sup>

#### 6.3.9.4 Mobilfunk

Verschiedene Wirtschaftsverbände lancierten 2009 eine Initiative mit dem Ziel, liechtensteinische Alleingänge bezüglich der Grenzwerte bei der Mobilfunkkommunikation zu verhindern. Konkret richtete sich die Initiative gegen einen Gesetzesartikel im neuen Umweltschutzgesetz, der bis Ende 2012 eine Senkung der Feldstärke beim Mobilfunk auf 0,6 V/m verlangte. In der Volksabstimmung erreichte die Initiative einen Ja-Stimmen-Anteil von 57,0 Prozent.<sup>579</sup>

---

576 Zu den Ereignissen von 1992 siehe Wolff 2015; Merki 2015. Siehe auch Kap. 2.2.3 und Kap. 2.2.4.3.

577 LI LA RF 349/66; DM 1992/8 A; DM 1992/7 A. Eigene Archivunterlagen.

578 LI LA V 127/1994/308; DS 94/1995-14 C; DS 94/1994-107 C; DM 1995/18 A; SgZg 1995/18. Eigene Archivunterlagen.

579 [www.abstimmung.li](http://www.abstimmung.li). Eigene Archivunterlagen.

## 6.3.10 Schule, Bildung

### 6.3.10.1 Schulfreier Samstag

Über den Schul- und Bildungsbereich wurden bislang zwei Volksabstimmungen durchgeführt. Es handelte sich bei der einen um die Abstimmung vom September 1991 über die Beibehaltung des Schulbetriebes am Samstag. Die Regierung wollte den schulfreien Samstag auf dem Verordnungswege einführen. Gegen diese Verordnung, am 16. April 1991 für die verschiedenen Schultypen beschlossen und im Juni 1991 publiziert, konnte kein Referendum ergriffen werden, da gegen Verordnungen als Regierungsakte kein Referendum ergriffen werden kann. Mit einer Verfassungsbeschwerde beim Staatsgerichtshof konnte aber die Umsetzung zunächst verzögert werden. Den Unterricht am Samstag wollten die Gegner des schulfreien Samstags schliesslich mit einer Gesetzesinitiative sichern, welche im Schulgesetz zwingend die Unterrichtszeit auf sechs Wochentage festschreiben wollte. Über die am 3. Mai eingereichte Initiative wurde nach vorangegangener Ablehnung im Landtag eine Volksabstimmung durchgeführt. Die Verankerung des Samstagunterrichts im Schulgesetz wurde mit 65,3 Prozent Nein-Stimmen deutlich abgelehnt.<sup>580</sup> Der Einführung des schulfreien Samstags stand nun – mit Verzögerung – nichts mehr im Wege.

### 6.3.10.2 Entwicklung Sekundarstufe I

Die andere Volksabstimmung betraf die Schul- und Profilentwicklung der Sekundarstufe I (SPES I), die nach jahrelanger Vorarbeit durch das Schulamt und alle involvierten Schulen im Landtag im November 2008 mehrheitlich beschlossen wurde. Das dreigliedrige Schulsystem in der Sekundarstufe sollte aufgehoben werden und stattdessen sollten dezentral Profilschulen entstehen, in denen alle Niveaus der Sekundarstufe I angeboten werden. Gegen dieses Vorhaben sprachen sich vor allem die Kreise aus, die an einer Langform des Gymnasiums festhalten wollten (Lehrerschaft und Elternvereinigung des Gymnasiums, Elterngruppen

---

580 LI LA RF 347/78; DS 094/1991-067 A. Eigene Archivunterlagen.

und andere), aber auch Teile der FBP. Gegen den Beschluss des Landtags ergriff der kurz zuvor gegründete «Verein zur Erhaltung der Bildungsvielfalt» das Referendum. In der Volksabstimmung vom 27./29. März 2009 wurde der Beschluss des Landtages mit knapp 53 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt.

## 6.3.11 Kultur

### 6.3.11.1 Festival «The Little Big One»

Abgesehen von den gleichzeitigen Abstimmungen über das Kunsthaus und einen Konferenzsaal im Jahr 1980 gab es bisher erst eine Volksabstimmung, die sich mit einer kulturellen Frage befasste. Die Abstimmung über das Kunsthaus und den Konferenzsaal war allerdings weit mehr eine Abstimmung über ein Hochbauprojekt als über dessen kulturelle Bestimmung, weshalb sie im Kapitel Hoch- und Tiefbau, Abschnitt Hochbauprojekte, angeführt ist.

Im März 2002 gelangte der Verpflichtungskredit für das Musikfestival «The Little Big One» vor das Volk. Vorausgegangen war ein mehrheitlicher Beschluss des Landtages über einen Verpflichtungskredit für das Festival in der Höhe von 250 000 Franken pro Jahr für die Jahre 2002 bis 2004. Das Open-Air-Festival im Zentrum von Vaduz hatte eine mehrjährige Geschichte hinter sich, die von finanziellen Engpässen begleitet war. Der Landtag stimmte dem Antrag der Regierung zu, das Festival als Imageträger für Liechtenstein finanziell zu unterstützen. Gegen diesen Beschluss wurde ein Referendum ergriffen. Der Kreditbeschluss des Landtages wurde in der Volksabstimmung mit 65,8 Prozent Nein-Stimmen verworfen.<sup>581</sup>

---

581 LI LA DS 94/2002-14; DM 2002/2 A; SgZg 2002/06; DM 2002/3 A+B. [www.abstimmung.li](http://www.abstimmung.li). Eigene Archivunterlagen.

## 6.4 Abstimmungsverhalten und Abstimmungsergebnisse: ein Gemeindevergleich

Differenzen im Abstimmungsverhalten in den verschiedenen Gemeinden können unterschiedliche Ursachen haben. Gründe, die in unterschiedlichen Werthaltungen und Einstellungen der Stimmberechtigten in den verschiedenen Gemeinden zu suchen sind, lassen sich allerdings nur mit Umfragedaten nachweisen, welche nur für ganz wenige Abstimmungen jüngerer Datums verfügbar sind. Wenn man alle bisherigen Volksabstimmungen in eine Analyse einbeziehen will, muss man sich auf Daten beschränken, die für die gesamte Analyseperiode verfügbar sind. Immerhin sind die Abstimmungsergebnisse in den einzelnen Gemeinden jeweils ausgewiesen.

### 6.4.1 Aggregatdaten als Analysegrundlage

In den folgenden Analysen wird das Abstimmungsverhalten nach folgenden Kriterien untersucht: nach Zugehörigkeit zu den elf Gemeinden; nach Zugehörigkeit zu den beiden Wahlkreisen Oberland und Unterland; nach Berg- und Talgemeinden; nach Einwohnergrösse der Gemeinden; nach Ausländeranteil der Gemeinden; nach Parteipräferenz in den Gemeinden bei Landtagswahlen.

*Gemeinden:* Die Abstimmungsergebnisse der elf Gemeinden sind jeweils separat erfasst. Die Datenanalyse soll aufzeigen, wie stark die einzelnen Gemeinden vom Landesresultat abweichen und ob sich diesbezüglich im Zeitverlauf etwas geändert hat.

*Wahlkreis:* Die Gemeinden lassen sich den beiden Wahlkreisen Oberland und Unterland zuordnen. Es ist denkbar, dass eine Vorlage im Oberland und Unterland auf unterschiedliche Akzeptanz stösst, beispielsweise wenn eine Volksabstimmung einen Finanzbeschluss beinhaltet, der in den beiden Wahlkreisen unterschiedlichen Nutzen hat oder

unterschiedliche Belastungen verursacht, wenn das Wahlrecht zugunsten oder zuungunsten eines Wahlkreises verändert werden soll oder wenn beispielsweise eine Baumassnahme den einen oder anderen Wahlkreis stärker bevor- oder benachteiligt.

*Berg- und Talgemeinden:* Die Gemeinden lassen sich in Berggemeinden und Talgemeinden unterscheiden, bei welchen je nach Sachverhalt ein abweichendes Stimmverhalten im Vergleich zu den Talgemeinden erwartet werden kann. Zu den Berggemeinden werden hier Triesenberg und Planken gerechnet, während Schellenberg als Talgemeinde betrachtet wird.

*Einwohnergrösse:* Es ist denkbar, dass in kleineren, noch eher überschaubaren Gemeinden anders abgestimmt wird als in grösseren Gemeinden. Mit dem Begriff des Stadt-Land-Unterschieds kann in Liechtenstein allerdings nicht operiert werden, da die einwohnerstärksten Gemeinden nur etwas mehr als 5000 Einwohner haben. Zu den kleineren Gemeinden werden Ruggell, Gamprin, Schellenberg und Planken gezählt.

*Ausländeranteil:* Ein hoher Ausländeranteil kann als Faktor einer stärkeren sozialen Durchmischung potenziell zu einer offeneren Gesellschaft führen, was sich theoretisch in Abstimmungen zu Bürgerrechtsfragen in abweichendem Stimmverhalten im Vergleich zu Gemeinden mit einem tiefen Ausländeranteil ausdrücken kann. Das Gegenteil, nämlich mehr Vorbehalte gegenüber Ausländern, ist allerdings theoretisch ebenso denkbar. In den Vergleichsperioden hat der Ausländeranteil in fast allen Gemeinden markant und kontinuierlich zugenommen. Bei den fünf Gemeinden mit dem höchsten Ausländeranteil variierte dieser Wert im Vergleichsjahr 2000 zwischen 35,6 Prozent (Eschen) und 43,5 Prozent (Vaduz). Vaduz hatte an allen drei Erhebungszeitpunkten (1930, 1970 und 2000) den höchsten Ausländeranteil. Der hohe Ausländeranteil von Schellenberg im Jahr 1930 hängt mit dem dortigen Kloster zusammen. Für unsere Berechnungen werden die Gemeinden Vaduz, Schaan, Triesen, Mauren und Eschen als Gemeinden mit einem relativ hohen Ausländeranteil kategorisiert. Bei periodenspezifischen Auswertungen entfällt Eschen in der ersten Periode und wird durch Schellenberg ersetzt.

*Parteipräferenz:* Parteien geben im Vorfeld von Volksabstimmungen häufig Abstimmungsempfehlungen ab. Dies trifft in besonderem Masse zu, wenn sie selbst oder eine Gegenpartei eine Initiative oder ein Referendum ergriffen haben. Es ist daher zu erwarten, dass in Gemein-

*Abstimmungsverhalten und Abstimmungsergebnisse: ein Gemeindevergleich*

Tabelle 35: Wohnbevölkerung nach Gemeinden 1930, 1970 und 2000  
(absteigend nach Einwohner/innen 2000 geordnet)

Gemeinde	1930	1970	2000
Schaan	1 464	3 890	5 574
Vaduz	1 632	3 921	5 045
Triesen	1 147	2 637	4 424
Balzers	1 347	2 704	4 247
Eschen-Nendeln	927	2 114	3 772
Mauren-Schaanwald	1 055	2 055	3 335
Triesenberg	999	1 813	2 636
Ruggell	564	866	1 721
Gamprin-Bendern	333	660	1 210
Schellenberg	399	513	991
Planken	81	177	352

Quelle: Amt für Statistik / Statistisches Jahrbuch / Volkszählungen.

Tabelle 36: Ausländeranteil nach Gemeinden 1930, 1970 und 2000 (absteigend  
nach Ausländeranteil 2000 geordnet; in Prozent)

Gemeinde	1930	1970	2000
Vaduz	<b>34.3</b>	<b>44.5</b>	<b>43.5</b>
Schaan	<b>25.6</b>	<b>42.4</b>	<b>39.2</b>
Triesen	<b>14.0</b>	<b>33.3</b>	<b>37.2</b>
Mauren-Schaanwald	<b>14.8</b>	<b>32.7</b>	<b>36.8</b>
Eschen-Nendeln	10.5	31.0	35.6
Gamprin-Bendern	5.7	21.7	29.2
Balzers	11.0	26.9	28.0
Schellenberg	<b>21.1</b>	<b>18.9</b>	<b>27.2</b>
Ruggell	7.6	14.1	26.7
Planken	11.1	25.4	20.8
Triesenberg	<b>4.0</b>	<b>17.5</b>	<b>20.4</b>

Quellen: Amt für Statistik / Volkszählungen (1930/1970); Amt für Statistik / Bevölkerungsstatistik (2000). Fett hervorgehoben: Gemeinden mit einem zum gegebenen Zeitpunkt relativ hohen Ausländeranteil.

den mit klarer parteipolitischer Präferenz, also beispielsweise einer traditionellen Hochburg der FBP oder der VU, im Falle von abweichenden Abstimmungsempfehlungen der Parteien daraus andere Abstimmungsergebnisse resultieren als in Gemeinden mit ausgeglichenen politischen Kräfteverhältnissen. Für die statistischen Berechnungen wird eine Variable gebildet, die die Abweichungen im Wahlverhalten in den Gemeinden, gemessen am Landestotal, abbildet. Wir nehmen dabei die letzten Landtagswahlen vor einer Volksabstimmung als Ausgangspunkt.

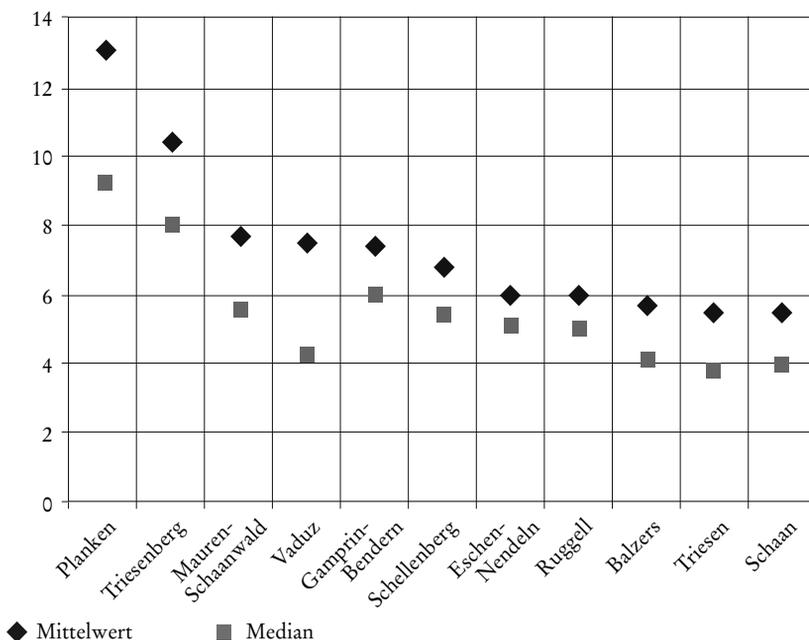
#### 6.4.2 Unterschiede nach Gemeinden

Die Abstimmungsergebnisse der Volksabstimmungen sind jeweils gemeindeweise aufgeschlüsselt. Es lässt sich somit auch nachträglich feststellen, wie stark eine Vorlage im Falle von Initiativen, Referenden und Landtagsbegehren in den verschiedenen Gemeinden unterstützt oder abgelehnt wurde.

Wenn alle drei Abstimmungstypen bei insgesamt 106 Volksabstimmungen zwischen 1919 und 2015 zusammengenommen werden, weichen die beiden Berggemeinden Planken und Triesenberg, gefolgt von Mauren und Vaduz, am stärksten vom landesweiten Abstimmungsergebnis ab – egal ob nach oben oder unten (Abbildung 15). In Planken beträgt die Abweichung im Mittelwert aller Abstimmungen rund 13 Prozentpunkte, in Triesenberg knapp 11 Prozentpunkte. Unter sechs Prozentpunkten Abweichung im Mittelwert weisen lediglich die Gemeinden Balzers, Triesen und Schaan (tiefster Wert mit 5,42 Prozentpunkten) auf. Beim Medianwert, also dem Wert, bei dem die Hälfte der Werte darüber, die andere Hälfte darunter liegt, verändert sich die Rangfolge nur moderat, am deutlichsten im Falle von Vaduz. In Planken mit den grössten Abweichungen lag bei der Hälfte aller Abstimmungen die Abweichung vom Landesergebnis bei über 9,16 Prozentpunkten, bei der anderen Hälfte darunter.

In Abbildung 16 werden wiederum alle Mittelwertabweichungen aller Abstimmungstypen (Initiative, Referendum, Landtagsbegehren) zusammengenommen, dabei wird aber nach drei Perioden unterschieden: 1919 bis 1944 (letzte Abstimmung effektiv 1937), 1945 bis 1984 und 1985 bis 2014. Dabei zeigt sich eine eindeutige Tendenz: Fast ausnahmslos sind die Abweichungen vom Landesergebnis im Verlauf der Zeit kleiner

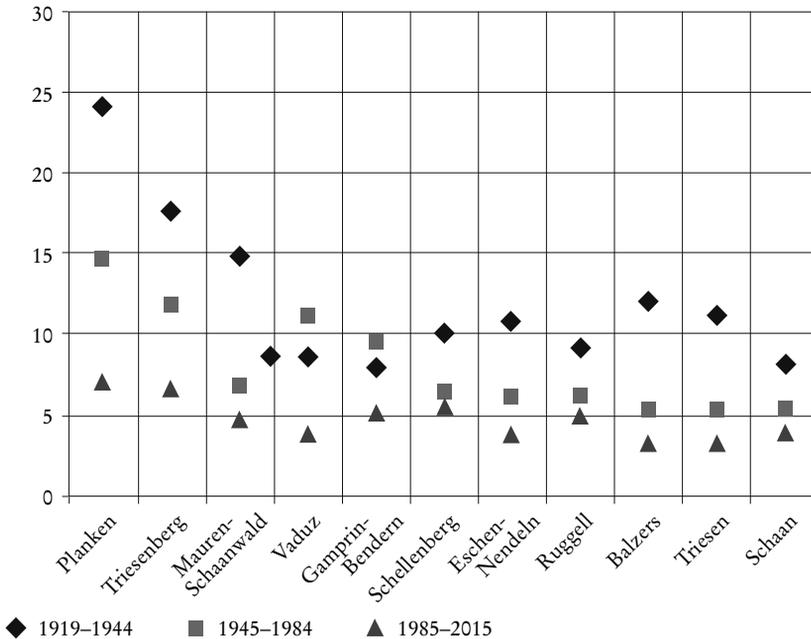
Abbildung 15: Differenzen der Abstimmungsergebnisse zum Landesergebnis in den Gemeinden, Mittelwerte und Medianwerte, 1919 bis 2015 (absteigend sortiert nach Grösse der Abweichung im Mittelwert; N=105; in Prozentpunkten)



Quelle: Amtliche Abstimmungsergebnisse. Eigene Berechnungen.

geworden. Im Falle Plankens, welches in allen drei Perioden die stärkste Abweichung aufweist, sank die Abweichung vom Landesergebnis von 24 Prozent über knapp 15 bis auf rund 7 Prozent. Das Abstimmungsverhalten in den Liechtensteiner Gemeinden hat sich im Verlauf der Zeit somit markant angenähert. Einzig in Vaduz und Gamprin zeigt sich eine Abweichung von diesem Gesamtbild, da die Abweichung in der mittleren Periode grösser war als in der ersten Periode. In der jüngsten Periode ist die Abweichung aber bei allen Gemeinden am tiefsten. Betragen die Mittelwertabweichung der Gemeinden in der ersten Periode noch zwischen maximal 24,12 Prozent (Planken) und minimal 7,92 (Gamprin), sanken sie in der letzten Periode auf Werte zwischen maximal 7,24 Prozent (Planken) und minimal 3,09 (Triesen).

Abbildung 16: Differenzen der Abstimmungsergebnisse zum Landesergebnis in den Gemeinden, Mittelwerte in drei Perioden (absteigend sortiert nach Grösse der Abweichung im Mittelwert aller Jahre; 1919–2015; N=105; in Prozentpunkten)



Quelle: Amtliche Abstimmungsergebnisse. Eigene Berechnungen.

In Tabelle 37 sind Gemeindeabweichungen vom Landesergebnis von mehr als 30 Prozent aufgeführt. Es zeigt sich, dass die Mehrheit der extremen Abweichungen (16 von 24 Fällen) in der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg vorkam, als die innenpolitischen Auseinandersetzungen besonders heftig tobten und auch zwischen den beiden Grossparteien noch spürbare ideologische Differenzen bestanden. Dementsprechend zeigen sich starke Abweichungen insbesondere in Gemeinden mit klarer parteipolitischer Präferenz, sodass abweichende Abstimmungsempfehlungen der Parteien im Abstimmungsergebnis zur Geltung kamen. In der Zeit nach 1984 gibt es lediglich 1985 in Planken eine Abweichung von mehr als 30 Prozent vom Landesergebnis: Dort wurde stark überdurchschnittlich einer Gleichberechtigungsvorlage zugestimmt. Ferner zeigt

*Abstimmungsverhalten und Abstimmungsergebnisse: ein Gemeindevergleich*

Tabelle 37: Abstimmungen mit Abweichungen von mehr als 30 Prozent vom Landesergebnis in einzelnen Gemeinden, 1919 bis 2015 (N=24; chronologisch geordnet)

Jahr	Gemeinde	Thema	Art	Abweichung mehr als +/- 30 %
1919	Mauren-Schaanwald	Wahlalter	Landtagsbegehren	-30.53
1919	Mauren-Schaanwald	Mandatszahl	Landtagsbegehren	-31.51
1919	Ruggell	Mandatszahl	Landtagsbegehren	-32.09
1921	Balzers	Verbleib Regierungschef Peer	Landtagsbegehren	-30.17
1921	Planken	Verbleib Regierungschef Peer	Behörden	+38.25
1925	Eschen-Nendeln	Lawenawerk	Landtagsbegehren	-32.70
1925	Mauren-Schaanwald	Lawenawerk	Landtagsbegehren	-32.70
1925	Planken	Lawenawerk	Behörden	-45.60
1927	Vaduz	Bautätigkeit	Initiative	-34.33
1927	Planken	Besoldung	Referendum	+60.03
1930	Triesenberg	Binnenkanal	Landtagsbegehren	-38.44
1930	Planken	Wahlsystem	Initiative	-39.30
1930	Planken	Wahlsystem	Initiative	-39.36
1930	Planken	Pressegesetz	Referendum	+45.53
1935	Planken	Wahlsystem	Initiative	-32.45
1937	Triesenberg	Warenhäuser	Referendum	-30.97
1947	Planken	Steuergesetz	Initiative	-30.17
1961	Triesenberg	Jagdgesetz	Initiative	+32.84
1961	Planken	Landesvermessung	Initiative	-37.84
1962	Planken	Zivilschutzgesetz	Behörden	+30.27
1964	Planken	Gewerlegenossenschaft	Initiative	-30.41
1967	Planken	Berglandsanierung	Behörden	+34.36
1977	Vaduz	Geschützte Operationsstelle	Referendum	+30.42
1985	Planken	Gleichberechtigung	Initiative	+33.22

sich, dass vielfach bevölkerungsmässig kleine Gemeinden (13 der 24 Fälle betreffen Planken, 3 Fälle Triesenberg) zu den starken Abweichlern gehören. Zudem können lokale Interessen zu starken Abweichungen führen, wie etwa beim Beispiel der starken Zustimmung in Vaduz 1977 zu einer geschützten Operationsstelle, die im umzubauenden Vaduzer Krankenhaus geplant war. Ein anderes Beispiel ist die Ablehnung der Finanzierung des Lawenawerks 1925 bzw. des Baus des Binnenkanals 1930 in Gemeinden, die sich davon keinen Nutzen versprachen.

### 6.4.3 Unterschiede nach Wahlkreis

Die tendenzielle Annäherung des Abstimmungsverhaltens in den liechtensteinischen Gemeinden korrespondiert mit einer Annäherung des Abstimmungsverhaltens in den beiden Wahlkreisen Oberland und Unterland (nachfolgend genannte Abstimmungen sind in Abbildung 17 speziell kenntlich gemacht). Bei den Abstimmungen in der Periode von 1919 bis zum Zweiten Weltkrieg kam es häufig zu Differenzen von 20 Prozent und mehr zwischen Oberland und Unterland. Den Spitzenwert von 38,48 Prozentpunkten lieferte dabei die Abstimmung von 1919 über die Erhöhung der Mandatszahl im Landtag auf 17 Abgeordnete: Im Oberland fand die Vorlage Zustimmung mit 59,69 Prozent der Stimmen, im Unterland erreichte sie nur 21,21 Prozent. Auch die Binnenkanalabstimmung 1930 sticht heraus, wobei das Unterland dem Projekt stärker zustimmte, und zwar um 31,21 Prozentpunkte.

In der Periode von 1945 bis 1984 kam es zur grössten Differenz bei der Abstimmung 1952 über die AHV, die insgesamt knapp angenommen wurde. Im Oberland stimmten 61,66 Prozent dafür, im Unterland nur 37,51 Prozent (24,15 Prozentpunkte Differenz).<sup>582</sup>

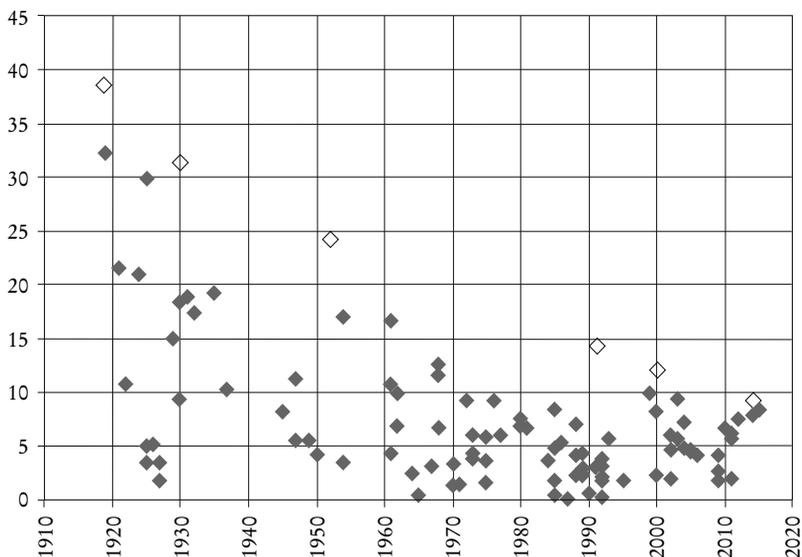
In der neueren Abstimmungsgeschichte seit 1985 nimmt die Abstimmung über die Initiative zur Abschaffung der Sechs-Tage-Woche an den Schulen von 1991 den Spitzenrang ein. Sie wurde mit landesweit 34,71 Prozent Zustimmung in beiden Wahlkreisen deutlich verworfen, im Oberland mit 29,88 Prozent Ja-Stimmen noch klarer als im Unterland mit 44,27 Prozent Ja-Stimmen (Differenz von 14,39 Prozentpunkten). Auch die Abstimmungen über das Landesbürgerrecht bzw. die erleichterte Einbürgerung 2000 (11,93 Prozentpunkte mehr Zustimmung im Oberland) sowie die Abstimmung über die Pensionskasseninitiative «Win-Win-50» im Jahr 2014 (9,22 Prozentpunkte mehr Zustimmung im Oberland) weisen relativ starke Unterschiede im Abstimmungsverhalten zwischen Oberland und Unterland auf.<sup>583</sup>

---

582 LI LA SgZg 1952/03; B 95/56/1ff.

583 Am Ergebnis ändert sich nichts Substanzielles, wenn man die Resultate in den einzelnen Gemeinden nach der Stimmenzahl in den Gemeinden gewichtet. Die maximale Abweichung zum hier dargestellten Ergebnis zeigt sich bei der Volksabstimmung über die Landesvermessung von 1961 mit 3,76 Prozentpunkten.

Abbildung 17: Differenz der Abstimmungsergebnisse von Oberland und Unterland, 1919 bis 2015 (N=105; in Prozentpunkten)



Quelle: Amtliche Abstimmungsergebnisse. Eigene Berechnungen.

In der Periode von 1919 bis 1944 betrug bei weit mehr als der Hälfte der Abstimmungen die Differenz im Abstimmungsergebnis von Oberland und Unterland mehr als 10 Prozentpunkte, in mehr als 28 Prozent aller Abstimmungen betrug die Differenz sogar mehr als 20 Prozentpunkte. Der Anteil solch extremer Unterschiede ist in der Periode von 1945 bis 1984 auf weniger als drei Prozent geschrumpft und nach 1984 ganz verschwunden. Auch Resultatsdifferenzen von 10 bis 20 Prozentpunkten sind selten geworden und in den drei Perioden kontinuierlich von 33 über 17 bis 4 Prozent gesunken. In der jüngsten Periode von 1985 bis 2014 betragen in 62 Prozent der Fälle die Differenzen zwischen Oberland und Unterland weniger als 5 Prozentpunkte, in 33 Prozent der Fälle zwischen 5 und 10 Prozentpunkten.

In Tabelle 40 sind für die drei Perioden jeweils die drei Volksabstimmungen mit der grössten sowie der kleinsten Differenz aufgelistet. In der ersten Periode beliefen sich die drei grössten Abweichungen auf rund 31 bis 38 Prozentpunkte, in der mittleren Periode auf etwa 17

Tabelle 38: Differenz der Abstimmungsergebnisse von Oberland und Unterland in vier Kategorien und drei Perioden, 1919 bis 2015

Prozentpunkte Differenz	1919–1944		1945–1984		1985–2015	
	N	%	N	%	N	%
0 bis 4.99 %	4	19.1	14	40.0	30	61.2
5 bis 9.99 %	4	19.1	14	40.0	17	34.7
10–19.99 %	7	33.1	6	17.1	2	4.1
20+ %	6	28.5	1	2.9	0	0.0
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>100</b>	<b>35</b>	<b>100</b>	<b>49</b>	<b>100</b>

Quelle: Amtliche Abstimmungsergebnisse. Eigene Berechnungen.

Tabelle 39: Maximale Differenzen der Abstimmungsergebnisse von Oberland und Unterland in drei Perioden (in den einzelnen Perioden nach Grösse der Differenz geordnet; in Prozentpunkten)

	Jahr	Thema	Art	Differenz %
1919–1944	1919	Mandatszahl	Landtagsbegehren	+38.48
	1919	Wahlalter	Landtagsbegehren	+32.14
	1930	Binnenkanal	Landtagsbegehren	-31.21
1945–1984	1952	AHV	Landtagsbegehren	+24.15
	1954	Fischereikarten	Initiative	-17.03
	1961	Jagdgesetz	Initiative	-16.69
1985–2015	1991	Sechs-Tage-Woche an Schulen	Initiative	-14.39
	2000	Landesbürgerrecht	Landtagsbegehren	+11.93
	1999	Krankenversicherung	Initiative	-9.93

Legende: Minuszeichen (-) = weniger Zustimmung im Oberland; Pluszeichen (+) = mehr Zustimmung im Oberland.

Quelle: Amtliche Abstimmungsergebnisse. Eigene Berechnungen.

bis 24 Prozentpunkte, in der jüngsten Periode auf etwa 10 bis 14 Prozentpunkte.

In allen drei Perioden gab es immer wieder Volksabstimmungen, bei denen die Differenzen zwischen Oberland und Unterland nur marginal waren. Sie wurden in der neueren Abstimmungsgeschichte gegenüber den Anfängen allerdings noch geringfügiger. Genauso wie sich das Abstimmungsverhalten in den einzelnen Gemeinden über die Jahrzehnte tendenziell angenähert hat, sind die Unterschiede zwischen Oberland und Unterland im Verlauf der Zeit deutlich kleiner geworden.

Tabelle 40: Knappste Differenzen der Abstimmungsergebnisse von Oberland und Unterland in drei Perioden (in den einzelnen Perioden nach Grösse der Differenz geordnet; in Prozentpunkten)

	Jahr	Thema	Art	Differenz %
1919–1944	1927	Besoldung	Referendum	-3.52
	1927	Bautätigkeit	Gegenvorschlag	-1.75
	1927	Bautätigkeit	Initiative	-1.75
1945–1984	1971	Frauenstimmrecht	Landtagsbegehren	+1.50
	1970	Finanzausgleich	Initiative	-1.27
	1965	Familienzulagen	Initiative	+0.39
1985–2015	1985	Gleichberechtigung	Gegenvorschlag	-0.50
	1992	Staatsvertragsreferendum	Initiative	+0.24
	1987	Doppeltes Ja bei Volksabstimmungen	Initiative	-0.12

*Legende: Minuszeichen (-) = weniger Zustimmung im Oberland; Pluszeichen (+) = mehr Zustimmung im Oberland.*

*Quelle: Amtliche Abstimmungsergebnisse. Eigene Berechnungen.*

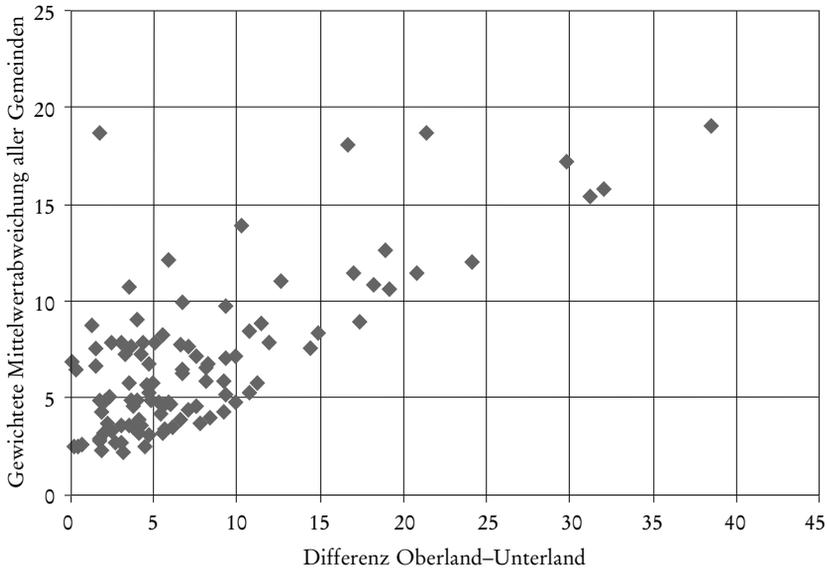
#### 6.4.4 Zusammenhang von Abstimmungsverhalten in Gemeinden und Wahlkreisen

Grosse Stimmendifferenzen zwischen den Gemeinden müssen nicht zwangsläufig zu einer grossen Differenz zwischen Oberland und Unterland führen. Es könnte sein, dass sich die Unterländer Gemeinden untereinander in ihrem Stimmverhalten unterscheiden, ebenso die Oberländer Gemeinden.

Abbildung 18 zeigt, wie sich die Abweichungen zwischen den Gemeinden (gewichtete Mittelwertabweichungen) und zwischen den beiden Wahlkreisen auf einem Streudiagramm präsentieren. Tatsächlich erweist sich der Zusammenhang als hochsignifikant.<sup>584</sup> Je stärker das Abstimmungsverhalten in den verschiedenen Gemeinden differiert, desto ausgeprägter ist die Differenz zwischen Oberland und Unterland, sodass ein Grossteil der Differenz auf Unterschiede in den Präferenzen im Oberland und Unterland zurückzuführen sind.

584 Ergebnis einer linearen Regressionsanalyse: R-Quadrat=.532; korrigiertes R-Quadrat=.527; Standardisierte Koeffizient Beta=.729; Sig=.000.

Abbildung 18: Mittelwert der Abweichungen aller Gemeinden (gewichtet, y-Achse) und Abweichungen der Wahlkreise (x-Achse) aller Volksabstimmungen, 1919 bis 2015 (in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen.

Wenn die drei Perioden 1919 bis 1944, 1945 bis 1984 und 1985 bis 2015 miteinander verglichen werden, bestätigt sich ferner, dass die Wahlkreise in allen drei Perioden ein wesentlicher Faktor für das unterschiedliche Stimmverhalten in den Gemeinden sind. In allen drei Segmenten ist der Zusammenhang hochsignifikant. Der Einfluss der Wahlkreise auf das Abstimmungsverhalten war in der ersten Periode von 1919 bis 1944 allerdings noch sehr viel ausgeprägter als bei den Volksabstimmungen seit dem Zweiten Weltkrieg. Falls es Abweichungen im Stimmverhalten zwischen den Gemeinden gab, war dies in der ersten Beobachtungsperiode weitgehend ein Unterschied im Stimmverhalten zwischen Oberland und Unterland. Der Scheidgraben als Trennlinie im Abstimmungsverhalten besteht zwar immer noch, aber der Zusammenhang ist nicht mehr so linear wie in den Anfängen der Abstimmungsgeschichte. Die Streudiagramme zeigen in den beiden Beobachtungsperioden ab 1945 eine breitere Verteilung der Punkte als in der Periode von 1919 bis 1944.

In den Regressionsrechnungen bestätigt sich dieser visuelle Eindruck: Ein Zusammenhang zwischen Wahlkreis und Stimmverhalten in den Gemeinden ist nach wie vor vorhanden, aber in etwas abgeschwächter Form.<sup>585</sup>

In den Abstimmungen von 1919 bis 1945 verlief unterschiedliches Stimmverhalten in den Gemeinden, so es vorhanden war, weitgehend entlang des Grabens zwischen Oberland und Unterland. Die Punkte von links nach rechts in aufsteigender Reihenfolge markieren diese Linie, Abweichungen nach unten rechts deuten auf andere Erklärungsfaktoren hin. Trotz der Bedeutung der Wahlkreisdimension gab es also auch vereinzelt Abstimmungen, bei denen die Differenz zwischen Oberland und Unterland gering war, aber zwischen den Gemeinden dennoch beträchtliche Differenzen bestanden.

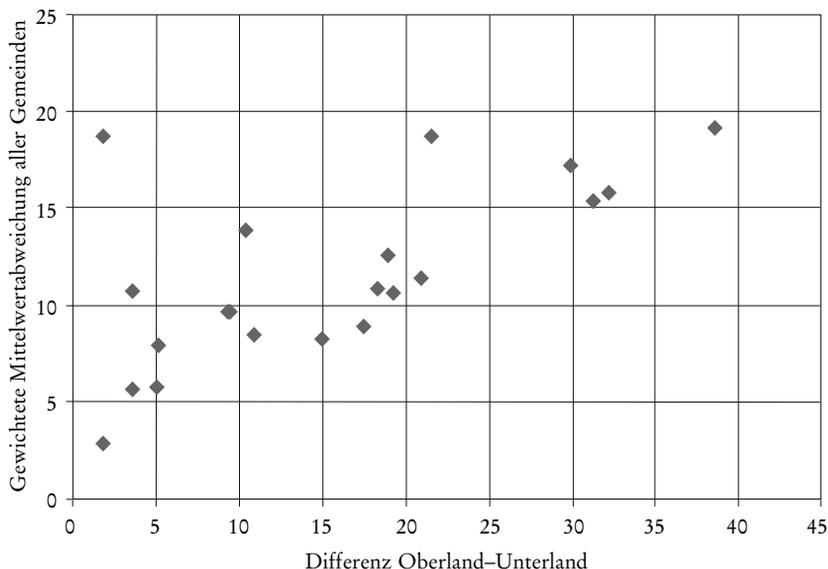
Die extremste Abweichung von der linearen Geraden weist die Volksabstimmung über die Initiative zur Bautätigkeit im Jahr 1927 auf, bei welcher unter den Gemeinden im gewichteten Mittelwert mit einer Differenz von 18,65 Prozent abgestimmt wurde, zwischen Oberland und Unterland aber nur eine Differenz von 1,75 Prozent bestand. Hier trugen also nicht die Wahlkreise massgeblich zu den Differenzen zwischen den Gemeinden bei, sondern unterschiedliches Stimmverhalten in den Gemeinden innerhalb der beiden Wahlkreise: Triesenberg, Triesen und Balzers stimmten der Initiative klar zu, in Vaduz und Schaan wurde sie hoch verworfen; im Unterland stimmten Mauren und Gamprin der Initiative zu, während sie in den anderen Gemeinden meist deutlich abgelehnt wurde.

Bei den Abstimmungen zwischen 1945 und 1984 nahm die Zahl an Abstimmungen zu, die kaum Differenzen zwischen Ober- und Unterland zeigten, aber dennoch Abweichungen in der Grössenordnung von sechs bis knapp zehn Prozent zwischen den Gemeinden brachten. Exemplarisch hierfür steht die Initiative zum Finanzausgleich von 1970, die zwischen den Gemeinden zu Abweichungen von 8,68 Prozentpunkten führte, aber zwischen Oberland und Unterland nur um 1,27 Prozentpunkte differierte. Die Trennlinie ging bei dieser Abstimmung entlang

---

585 Die Werte der Regressionsanalyse sehen wie folgt aus: 1919 bis 1944: Beta .839, sig. .000, korrigiertes R-Quadrat .688; 1945 bis 1984: Beta .537, sig. .001, korrigiertes R-Quadrat .266; 1985 bis 2014: Beta .556, sig. .000, korrigiertes R-Quadrat .295.

Abbildung 19: Mittelwert der Abweichungen aller Gemeinden (gewichtet, x-Achse) und Abweichungen der Wahlkreise (y-Achse) aller Volksabstimmungen, 1919 bis 1944 (in Prozentpunkten)

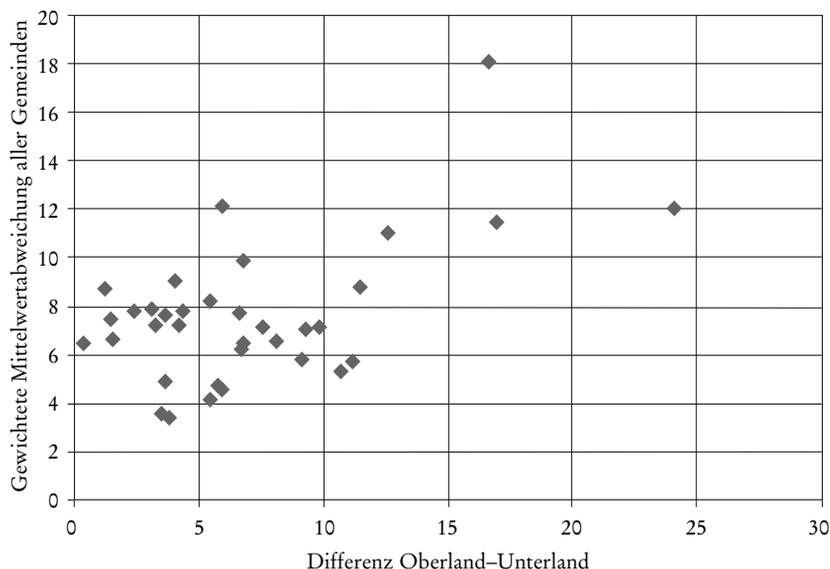


Quelle: Eigene Berechnungen.

der finanzschwachen Gemeinden, die vom Finanzausgleich profitieren sollten (höchste Zustimmungsraten in den Berggemeinden Triesenberg und Planken), während in Vaduz als einziger Gemeinde die Initiativvorlage abgelehnt wurde. Ein weiteres Beispiel ist die Abstimmung über das Frauenstimmrecht 1971 mit 7,49 Prozentpunkten Differenz zwischen den Gemeinden, aber nur 1,50 Prozentpunkten zwischen den Wahlkreisen. Im Oberland variierte die Zustimmung zur Landtagsvorlage zwischen 39 und 63 Prozent, im Unterland zwischen 42 und 60 Prozent.

In der Periode von 1985 bis 2015 haben die Differenzen im Abstimmungsverhalten weiter abgenommen. Bei den meisten Abstimmungen werden nur noch Differenzen zwischen den Gemeinden in der Grössenordnung von zwei bis fünf Prozentpunkten verzeichnet. Die Differenzen zwischen den Wahlkreisen steigen selten über zehn Prozent. Der deutlichste Ausreisser in dieser Periode ist die Abstimmung über die Initiative zum doppelten Ja von 1987, die mit Differenzen von 6,80 Pro-

Abbildung 20: Mittelwert der Abweichungen aller Gemeinden (gewichtet, x-Achse) und Abweichungen der Wahlkreise (y-Achse) aller Volksabstimmungen, 1945 bis 1984 (in Prozentpunkten)



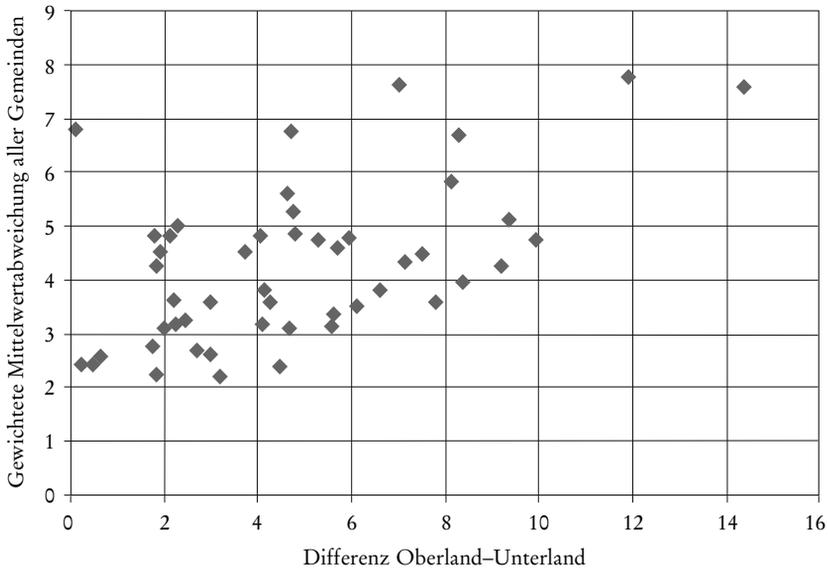
Quelle: Eigene Berechnungen.

zentpunkten zwischen den Gemeinden, aber nur 0,12 Prozentpunkten zwischen Oberland und Unterland endete. Insgesamt bewegte sich das Ergebnis in den Gemeinden zwischen 45 und 72 Prozent Zustimmung, wobei sowohl der tiefste Wert (Triesenberg) wie auch der höchste Wert (Vaduz) im Oberland registriert wurden.

### 6.4.5 Unterschiede nach Berg- und Talgemeinden

Die beiden Berggemeinden Triesenberg und Planken weisen hinsichtlich der geografischen Voraussetzungen Gemeinsamkeiten auf. Hinsichtlich der parteipolitischen Präferenz zeigt sich hingegen ein markanter Unterschied, da in Planken traditionsgemäss die FBP die führende Rolle spielt, während in Triesenberg in der Regel die VU ein deutliches Übergewicht besitzt. Da bei Abstimmungen nicht unbedingt gleich wie bei Wahlen

Abbildung 21: Mittelwert der Abweichungen aller Gemeinden (gewichtet, x-Achse) und Abweichungen der Wahlkreise (y-Achse) aller Volksabstimmungen, 1985 bis 2015 (in Prozentpunkten)



Quelle: Eigene Berechnungen.

votiert wird, würde es nicht erstaunen, wenn das Abstimmungsverhalten in den beiden Berggemeinden, jedenfalls in Sachfragen, die sich aufgrund der Situation als Berggemeinden ergeben, ähnlich wäre.

Bei den 106 Volksabstimmungen zwischen 1919 und 2017 sind Planken und Triesenberg allerdings lediglich bei 30 Volksabstimmungen in die gleiche Richtung vom Landesdurchschnitt abgewichen: Bei 15 Abstimmungen haben beide Gemeinden stärker als im Landesdurchschnitt abgelehnt, bei 15 Abstimmungen stärker zugestimmt. Bei 75 Abstimmungen hingegen tendierten Triesenberg und Planken in die entgegengesetzte Richtung im Vergleich zum Landesdurchschnitt.

Nur in drei Fällen wich sowohl in Triesenberg wie auch in Planken die Zustimmung zu Vorlagen um mehr als 10 Prozent vom Landesdurchschnitt ab. Dies waren die Abstimmung über die Initiative zu Familienzulagen 1965, die Konsultativabstimmung zum Frauenstimmrecht 1968 sowie die Abstimmung über die Finanzausgleichs-Initiative 1970.

Tabelle 41: Überdurchschnittliche Zustimmung zu Vorlagen in beiden Berggemeinden im Vergleich zum Landesergebnis, 1919 bis 2015 (chronologisch geordnet; N=15; in Prozentpunkten)

Jahr	Vorlage	Art	Triesenberg	Planken
1927	Bautätigkeit	Initiative	+23.44	+4.91
1947	Saminawerk	Landtagsbegehren	+4.38	+9.04
1952	Alters- und Hinterlassenenversicherung	Landtagsbegehren	+23.56	+8.37
1965	Familienzulagen	Initiative	+15.19	+14.90
1968	Frauenstimmrecht	Landtagsbegehren (Konsultativ)	+12.76	+15.74
1970	Finanzausgleich	Initiative	+20.17	+12.39
1973	8 %-Sperrklausel	Landtagsbegehren	+4.63	+12.12
1989	Kontrolle Justizverwaltung	Initiative	+5.28	+6.94
1992	Sperrklausel	Initiative	+1.74	+4.24
1993	Landtagsgebäude und Regierungsviertel	Referendum	+1.80	+12.70
2005	Schwangerschaftsabbruch und Sterbehilfe	Initiative	+4.96	+1.40
2009	Mobilfunk	Initiative	+4.50	+0.73
2010	Industriezubringer Schaan	Referendum	+6.27	+5.33
2014	Pensionskasse «Win-Win-90»	Initiative	+3.08	+5.32
2014	Pensionskasse «Win-Win-50»	Initiative	+2.81	+6.28

Einzig die Abstimmung über den Finanzausgleich weist dabei einen engen Zusammenhang mit spezifischen Interessen der Berggemeinden auf.

Unter den Vorlagen, die in Triesenberg und Planken stärker verworfen wurden als im Landesdurchschnitt, gab es nur eine Vorlage, die in beiden Gemeinden mehr als 10 Prozentpunkte weniger Zustimmung fand als im Landesdurchschnitt. Dies betrifft den Gegenvorschlag des Landtags zum Finanzausgleich 1970, also wiederum eine Vorlage, die für die Berggemeinden sehr relevant war. Ganz knapp an die doppelte 10-Prozent-Abweichung reichte auch die Abstimmung über das Jagdgesetz 1985, welches aufgrund eines Referendums durchgeführt wurde. In Triesenberg lag die Zustimmung mehr als 20 Prozent unter dem Landesdurchschnitt, in Planken etwas weniger als 10 Prozent.

Es zeigt sich, dass der Status als Berggemeinde das Abstimmungsergebnis kaum beeinflusst. Ausser beim Finanzausgleich lässt sich kaum

Tabelle 42: Unterdurchschnittliche Zustimmung zu Vorlagen in beiden Berggemeinden im Vergleich zum Landesergebnis, 1919 bis 2015 (chronologisch geordnet; N=15; in Prozentpunkten)

Jahr	Vorlage	Art	Triesenberg	Planken
1947	Steuergesetz	Initiative	-1.40	-30.17
1949	Gewerbeordnung	Referendum	-12.46	-4.23
1961	Landesvermessung	Initiative	-1.24	-37.84
1970	Finanzausgleich	Landtagsbegehren als Gegenvorschlag	-20.70	-18.96
1976	Ortsumfahrung Schaan-Vaduz	Landtagsbegehren	-5.92	-4.55
1977	Geschützte Operationsstelle	Referendum	-7.01	-7.19
1985	Jagdgesetz	Referendum	-20.36	-9.73
1985	Gleichberechtigung	Landtagsbegehren als Gegenvorschlag	-1.14	-9.78
1989	Staatsvertragsreferendum	Initiative	-3.11	-1.48
1991	Sechs-Tage-Woche an Schulen	Initiative	-16.78	-0.91
1992	Staatsvertragsreferendum	Initiative	-0.76	-3.09
2000	Preiswerter Wohnungsbau	Referendum	-7.05	-5.61
2002	Verkehrspolitik	Initiative	-4.32	-2.64
2002	Festival «The Little Big One»	Referendum	-6.63	-4.39
2011	Schwangerschaftsabbruch	Initiative	-9.25	-1.37

ein Abstimmungsverhalten nachweisen, das für die Berggemeinden spezifisch wäre. Besonders ins Auge sticht dabei das Landtagsbegehren von 1967 zur Berggebietssanierung, welches in Triesenberg mit 20 Prozentpunkten unter dem Landesdurchschnitt an der Urne abschnitt, in Planken aber rund 34 Prozent über dem Landesdurchschnitt. Bei früheren Abstimmungen zum Jagdgesetz von 1961 und 1962 stimmten die beiden Gemeinden jeweils unterschiedlich zum Landestrend ab. Einmal lag Triesenberg fast 33 Prozent darüber, Planken rund 5 Prozent darunter. Das andere Mal lag Triesenberg fast 25 Prozentpunkte unter dem Landesergebnis, Planken mehr als 9 Prozentpunkte darüber.

Alle Fälle von überdurchschnittlicher Annahme oder Ablehnung von einzelnen Vorlagen mit mehr als 10 Prozentpunkten Differenz zum Landesergebnis in beiden Berggemeinden liegen zwischen 1956 und 1970.

## 6.4.6 Unterschiede nach Einwohnergrösse

Die einwohnerschwächsten Gemeinden (Planken, Schellenberg, Gamprin und Ruggell) zeigen bei 12 Abstimmungen ein Abstimmungsverhalten, welches in allen Gemeinden tiefere Zustimmung als im Landesdurchschnitt brachte, bei 20 Abstimmungen lagen alle vier Gemeinden über dem Landesdurchschnitt. Bei 30 Abstimmungen lagen zwei Gemeinden über und zwei Gemeinden unter dem Landesresultat, bei 42 Abstimmungen lag eine der kleinen Gemeinden im Gegensatz zu den drei anderen kleinen Gemeinden über- oder unterhalb des Landesresultates.

Wenn aus den 105 einbezogenen Abstimmungen alle Fälle herausgefiltert werden, bei denen in einer der vier kleinsten Gemeinden weniger als 3 Prozentpunkte vom Landesresultat abgewichen wurde, bleiben 35 Volksabstimmungen. Bei zehn von ihnen stimmten alle vier kleinsten Gemeinden einer Vorlage stärker als der Landesdurchschnitt zu, bei 5 Abstimmungen stimmten die vier kleinsten Gemeinden schwächer zu. Bei sieben Abstimmungen lagen zwei über, zwei unter dem Landesresultat, bei 13 Abstimmungen lag eine Gemeinde im Trend anders als die drei anderen.

Tabelle 43 weist aus, wie gross die Abweichungen in den vier kleinsten Gemeinden war, wenn alle vier im gleichen Trend lagen – also entweder alle über oder alle unter dem Landesresultat. Die kumulierte Abweichung war beim Landtagsbegehren 1919 über die Mandatszahlerhöhung (in allen vier Gemeinden unter dem Landesresultat) am grössten, gefolgt vom Pressegesetz 1930 (in allen vier Gemeinden mehr Zustimmung als im Landesdurchschnitt), der Initiative über die Gewerbegeossenschaft 1964 und weiteren Abstimmungen zwischen 1919 und 1935 zum Wahlsystem, dem Wahlalter und einer Alkoholsteuer.

Die Abstimmungsthemen, bei welchen die vier kleinsten Gemeinden im gemeinsamen Trend lagen, lässt keinen Zusammenhang mit der Einwohnerzahl dieser Gemeinden vermuten. So stimmten beispielsweise 1919 die kleinen Gemeinden klar unterdurchschnittlich einer Mandatszahlerhöhung zu, während in diesen vier Gemeinden 1988 über dem Landesdurchschnitt einer weiteren Landtagsvorlage zur Mandatszahlerhöhung zugestimmt wurde. Der Wahlkreis- oder Parteeffekt dürfte wohl stärker gewesen sein als ein potenzieller Effekt der Kleinheit einer Gemeinde.

Tabelle 43: Überdurchschnittliche oder unterdurchschnittliche Zustimmung zu Vorlagen in allen vier kleinsten Gemeinden im Vergleich zum Landesergebnis, 1919 bis 2015 (chronologisch geordnet; N=15; in Prozentpunkten)

<b>Jahr</b>	<b>Vorlage</b>	<b>Art</b>	<b>Planken</b>	<b>Gamprin-Bendern</b>	<b>Ruggell</b>	<b>Schellenberg</b>
1919	Mandatszahl	Landtagsbegehren	-15.76	-13.23	-32.09	-20.17
1930	Pressegesetz	Referendum	+45.53	+10.99	+9.45	+6.01
1964	Gewerbegenessenschaft	Initiative	-30.41	-16.25	-8.43	-8.26
1935	Wahlsystem	Initiative	-32.45	-9.76	-6.50	-12.65
1919	Wahlalter	Landtagsbegehren	-9.91	-9.10	-19.97	-18.64
1929	Alkoholsteuer	Referendum	+14.27	+17.35	+16.42	+8.99
1967	Berglandsanierung	Landtagsbegehren	+34.36	+5.22	+9.03	+4.78
1930	Binnenkanal	Landtagsbegehren	+17.54	+19.54	+9.86	+5.30
1988	Mandatszahl	Landtagsbegehren	+18.36	+9.08	+5.97	+6.85
1984	Frauenstimmrecht	Landtagsbegehren	+4.27	+13.16	+13.63	+8.13
1931	Arbeitslosenversicherung	Landtagsbegehren	-4.36	-3.25	-20.92	-8.76
2004	Polizeigebäude/ Sicherheitszentrum	Referendum	+12.23	+6.34	+4.88	+12.78
1973	Frauenstimmrecht	Landtagsbegehren	+4.32	+15.06	+7.08	+4.11
2015	Revision Krank- versicherungsgesetz	Referendum	+3.47	+6.25	+7.27	+13.01
1992	EWB-Abkommen	Landtagsbegehren	+6.45	+5.56	+8.05	+9.70
2004	Obligatorische Unfallversicherung	Referendum	+8.70	+7.03	+4.06	+9.80

### 6.4.7 Unterschiede nach Ausländeranteil

Als Gemeinden mit einem überdurchschnittlich hohen Ausländeranteil werden über die gesamte Periode von 1919 bis 2015, wie weiter oben ausgeführt, die Gemeinden Vaduz, Schaan, Triesen, Eschen und Mauren identifiziert. In der gesamten Abstimmungs-geschichte gibt es keine Abstimmung, bei welcher alle diese fünf Gemeinden gemeinsam über- oder unterhalb des Landesresultates abgestimmt haben. Dies ist allerdings ohnehin unwahrscheinlich, da die fünf Gemeinden relativ einwohnerstark sind und das Abstimmungsergebnis des Landes wesentlich beeinflussten. Somit ist die Wahrscheinlichkeit sehr gross, dass sich diese fünf Gemeinden nicht im gleichen Trend befinden. In acht Fällen lagen im-

Tabelle 44: Abweichung des Abstimmungsergebnisses in den Gemeinden mit höchstem Ausländeranteil vom Landesergebnis, 1919 bis 2015 (nach kumulierter Abweichung geordnet; in Prozentpunkten)

Jahr	Vorlage	Art	Vaduz	Schaan	Triesen	Eschen- Nendeln	Mauren- Schaanwald
1921	Regierungschef Peer	Landtagsbegehren ohne Gesetzesgrundlage als Konsultativabstimmung	+7.98	+22.04	-19.15	+11.96	+16.64
1930	Wahlssystem	Initiative	+0.95	-13.29	-1.45	-5.53	-15.55
1930	Wahlssystem	Initiative	+1.16	-13.77	-1.13	-5.47	-15.50
1927	Besoldung	Referendum	+25.91	+2.15	-15.10	+0.58	+8.01
1975	Finanzausgleich	Landtagsbegehren	+15.00	+2.52	-6.65	+2.48	+2.83
1968	Frauenstimmrecht	Behördenvorlage (Meinungsumfrage aller Gemeinden)	+16.75	+6.16	+0.75	-14.78	+5.40
2009	SPES I	Referendum	-5.77	-3.39	-4.87	+4.52	-3.03

merhin vier der fünf Gemeinden über dem Landesdurchschnitt, in weiteren acht Fällen stimmten vier dieser Gemeinden unter dem Landesdurchschnitt ab.

Von diesen 16 Fällen gibt es nur sieben Abstimmungen, bei denen die kumulierten Abweichungen aller fünf Gemeinden mit relativ hohem Ausländeranteil mehr als 10 Prozent betragen. Keine dieser Abstimmungen legt jedoch einen Zusammenhang mit dem Ausländeranteil nahe.

Bei den wenigen Volksabstimmungen, bei denen theoretisch der Ausländeranteil in den Gemeinden eine Rolle hätte spielen können, zeigt sich hingegen ein sehr unterschiedliches Abstimmungsverhalten in den betreffenden Gemeinden. Bei der Abstimmung über das Landesbürgerrecht im Jahr 2000 (erleichterte Einbürgerung) stimmten Vaduz, Schaan und Triesen über dem Landesdurchschnitt zu, Eschen und Mauren lagen dagegen unter dem Landesergebnis. Bei einer früheren Abstimmung über das Landesbürgerrecht 1986 stimmten Vaduz und Schaan über dem Landesergebnis zu, Triesen und Mauren sowie Eschen knapp unter dem Landesergebnis. Auch die Konsultativ- und Volksabstimmungen über das Frauenstimmrecht von 1968, 1971, 1973 und 1984 können indirekt in einen Zusammenhang mit der Ausländerthematik gestellt werden, da ein Argument der Gegner lautete, dass durch Heirat eingebürgerten Frauen das Stimmrecht eingeräumt würde, während dies durch Heirat ausbürgerten ehemaligen Liechtensteinerinnen verwehrt würde. 1984

war dieses Argument allerdings durch verschiedene Gesetzesanpassungen ausgeräumt. Bei den Volksabstimmungen von 1971, 1973 und 1984 wiesen Vaduz und Schaan jeweils Zustimmungsraten über dem Landesresultat auf, während Triesen, Eschen und Mauren darunter lagen.

## 6.5 Faktoren von Erfolg und Misserfolg

Es wurde bereits dargestellt, welcher Vorlagentypus welche Erfolge bei Abstimmungen in der Vergangenheit aufwies (Kapitel 6.2.3). Es wurde auch diskutiert, welche Sachverhalte eher Zustimmung finden und welche eher abgelehnt werden. Abgesehen von den Sachthemen und vom Abstimmungstypus könnte der Erfolg bei Abstimmungen auch davon abhängen, welche Empfehlungen von den politischen Eliten ausgehen und in welcher Parteienkonstellation Abstimmungen stattfinden (eine Analyse unter besonderen Vorzeichen wird in Kapitel 6.5.1.1 vorgestellt). Diesbezügliche Analysen in der Schweiz zeigen einen starken Zusammenhang zwischen der Haltung der Eliten, der Intensität der Abstimmungskampagne sowie dem Erfolg von Vorlagen.<sup>586</sup> Die Haltung der Eliten wird dabei operationalisiert mit der Zustimmung oder Ablehnung von Vorlagen durch die Parteien, was zu unterschiedlichen Parteienkoalitionen bei Abstimmungen führt. Je grösser die Elitenkoalition, desto wahrscheinlicher wird ein Abstimmungsausgang im Sinne dieser Elite. Da, wie gesehen, die Intensität der Abstimmungskommunikation einen Zusammenhang mit der Höhe der Stimmbeteiligung aufweist, insofern also eine Wirkung der Abstimmungskommunikation auf den individuellen Entscheid – mindestens auf den Teilnahmeentscheid – angenommen werden kann, könnte auch entscheidend sein, welche finanziellen Mittel dem Pro- und dem Contra-Lager in Abstimmungen zur Verfügung stehen. Diesen Bestimmungsfaktoren von Erfolg und Misserfolg bei Abstimmungen wollen wir in den folgenden Abschnitten nachgehen.

---

586 Insbesondere Kriesi 2007. Ladner und Brändle (1999) zeigen zudem auf, dass die direkte Demokratie den Stellenwert von Parteien nicht schwächt. In einem interkantonalen Vergleich stellen sie fest, dass häufige Nutzung direktdemokratischer Instrumente einhergeht mit professionellen und formalisierten Parteistrukturen.

### 6.5.1 Eliten- bzw. Parteienorientierung

Im Vergleich der Abstimmungsempfehlungen von Parteien und dem tatsächlichen Ausgang von Volksabstimmungen lassen sich sehr spezifische Differenzen zwischen der politischen Elite und der Basis ablesen. Wenn die politische Elite die Meinung der Stimmberechtigten repräsentiert, müsste theoretisch jede Volksabstimmung im Sinne der mehrheitlichen Entscheidung im Landtag bzw. anderer zur Elite zu zählender Vertreter wie etwa Parteien, Wirtschaftsverbände oder Medien ausgehen.<sup>587</sup>

Die Elitenorientierung der Stimmberechtigten kann überprüft werden, indem die Empfehlungen der Parteien vor Volksabstimmungen mit dem tatsächlichen Ergebnis in Volksabstimmungen verglichen werden.<sup>588</sup> Zu diesem Zweck wird die Abstimmungskommunikation im

---

587 Siehe hierzu für die Schweiz Hermann und Leuthold 2007; Kissau und Rosset 2010; Hermann 2014. Schommer (2014, S. 162) resümiert, dass für schweizerische Parteien Abstimmungskampagnen zunehmend nur noch attraktiv sind, wenn sie starke Profilierungsmöglichkeiten (Visibilität) bieten, in der Logik anstehender kantonaler oder nationaler Wahlkampagnen stehen oder zusätzliche finanzielle Ressourcen generieren. Zum Verhältnis von Parteien zur direkten Demokratie auch Budge 2001. Hermann und Leuthold (2007) stellten fest, dass insbesondere in Fragen der Einstellung gegenüber Fremden, der aussenpolitischen Öffnung und der Liberalisierung der Wirtschaft das Stimmverhalten des Volkes und des nationalen Parlaments um 20 Prozentpunkte abweichen und damit stärkere Abweichungen zeigen als alle regionalen Gräben.

588 Wagschal (2007) untersuchte den Einfluss von Abstimmungsparolen bei Volksabstimmungen im Zeitraum von 1950 bis 2005 in der Schweiz und konnte einen eindeutigen Effekt der Parolen nachweisen. Als besonders erfolgreich erwiesen sich die Empfehlungen der Mitteparteien sowie der Wirtschaftsverbände. Die Geschlossenheit des bürgerlichen Lagers ist ein besonders wichtiger Faktor. Ferner zeigt es sich, dass die Wähler in rund zwei Dritteln der Fälle den Parolen ihrer Parteien folgten (Wagschal 2007, S. 325). Die Wähler der konservativen Parteien folgten ihren Parteien überdurchschnittlich bei Nein-Empfehlungen (Status-quo-Orientierung), die Wähler der Linksparteien und der Grünen folgten ihren Parteien überdurchschnittlich bei Ja-Parolen (Veränderungsorientierung). Portmann (2014) sucht in seiner Dissertation nach Erklärungen für die Differenzen zwischen dem Abstimmungsverhalten von Parlamentsmitgliedern und dem Stimmverhalten des Volkes bei fakultativen Referenden. Die von ihm verwendeten Daten zeigen, dass das Abstimmungsverhalten der Ständeräte in 68 Prozent aller Abstimmungen mit der Mehrheit in den jeweils betreffenden Kantonen übereinstimmte. Da Ständeräte fast ausnahmslos im Majorzverfahren gewählt werden, könnte hypothetisch angenommen werden, dass das Abstimmungsverhalten dem Verhalten des Medianwählers entsprechen müsste und daher eine weit höhere Übereinstimmung zu erwarten gewesen wäre. Beim

Vorfeld von Volksabstimmungen hinsichtlich allfälliger Abstimmungsempfehlungen von Parteien untersucht. Zu den analysierten Dokumenten zählen sowohl die offiziellen Abstimmungsinformationen – obwohl daraus selten Empfehlungen von Parteien ersichtlich sind – wie auch die weitere mediale Abstimmungskommunikation. Dabei bieten sich als durchgehende und lückenlos dokumentierte Grundlage die Landeszeitungen zur Inhaltsanalyse an. Da es sich um zwei Parteizeitungen handelt, wird jeweils schnell deutlich, welche Partei gegebenenfalls welche Empfehlung abgegeben hat. Nötigenfalls können weitere Printmedien, Flugblätter und Informationen aus den Archivunterlagen zur Bestimmung der Parolen herangezogen werden.

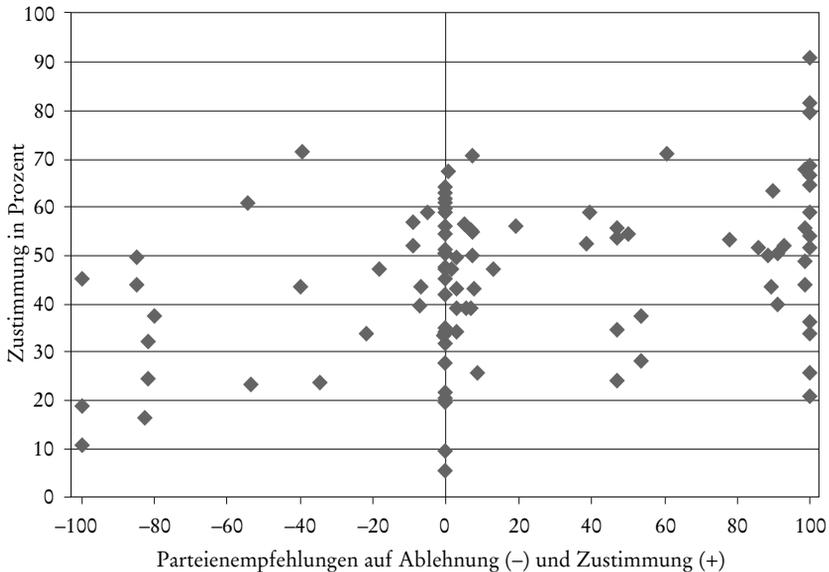
Als «Parteiempfehlung» wurde nur eine unverkennbare Haltung einer Partei im Vorfeld der Abstimmung gewertet. Wenn es sich lediglich um einen einstimmigen oder mehrheitlichen Beschluss des Landtages handelte, in welchem die beiden Traditionsparteien meist eine geschlossene Fraktionsposition einnehmen, wurde dies noch nicht als Parteiempfehlung gewertet, ausser diese Haltung wurde in der Abstimmungskommunikation bekräftigt. Häufig tritt nämlich der Fall ein, dass nach einem Referendum gegen einen Landtagsbeschluss die Parteien eine lavierende, ambivalente Haltung einnehmen, nicht zuletzt mit Rücksicht auf abweichende Meinungen innerhalb der eigenen Partei. Empfehlungen des Landtages oder auch der Regierung wurden daher nicht als Parteiempfehlungen gewertet. Somit kann es aus dieser Sicht auch vorkommen, dass überhaupt keine Parteiempfehlungen zu Volksabstimmungen ausgesprochen wurden.

Neben der Frage der Abstimmungsempfehlung interessiert auch das Elitengewicht der Parteien. Man kann damit rechnen, dass es einen Unterschied macht, ob eine Partei mit 10 Prozent oder mit 50 Prozent Wählerstimmenanteil eine Empfehlung abgibt. Ebenso kann es einen Unterschied machen, ob eine Partei in der Mehrheitsverantwortung steht, also den Regierungschef stellt, oder ob sie in der Minderheitsverantwortung als kleinerer Koalitionspartner in der Regierung oder sogar

---

Nationalrat, der im Proporzverfahren gewählt wird, wäre eine grössere Abweichung als im Ständerat zu erwarten gewesen. Tatsächlich deckt sich das Stimmverhalten der Nationalräte nur in 59 Prozent der Fälle mit dem Stimmverhalten ihrer betreffenden Kantone.

Abbildung 22: Abstimmungsempfehlungen der Parteien (nach Stimmengewicht der Parteien) und Zustimmung zu Vorlagen, 1919 bis 2015



in der Opposition steht. Falls eine maximale Elitenorientierung vorhanden ist, müsste eine Abstimmung jeweils entsprechend den Empfehlungen der Parteien ausgehen. Dies wäre eine mindestens mehrheitliche Zustimmung oder Ablehnung, wenn Parteien mit der Mehrheit der Stimmenanteile eine entsprechende Empfehlung aussprechen. Die Parteitärke wird jeweils anhand der Stimmenanteile bei den Landtagswahlen der laufenden Mandatsperiode bestimmt. Falls Parteien die Sperrklausel nicht überwunden haben, werden deren Stimmenanteile trotzdem mitgerechnet, sodass jeweils alle gültig abgegebenen Stimmen in die Berechnung einfließen.

In Abbildung 22 ist dargestellt, wie sich die Annahmquote von Vorlagen (Zustimmung mit mehr als 50 Prozent in der Volksabstimmung) verändert, wenn die Parteien mehrheitlich Annahme oder Ablehnung empfehlen oder wenn gar keine Empfehlungen abgegeben werden. Die Tendenz ist eindeutig: Mit der zunehmenden Annahmempfehlung steigt auch die Wahrscheinlichkeit, dass eine Vorlage angenommen wird. Der Zusammenhang ist allerdings keineswegs linear. Auf der einen

## Faktoren von Erfolg und Misserfolg

Tabelle 45: Kodierung der Abstimmungsempfehlungen der Parteien bei Volksabstimmungen, 1919 bis 2015 (Zeilenprozent)

Empfehlung	Kommentar	Ablehnung %	Zustimmung %	Anzahl Abstimmungen
-100 bis -75 %	Parteien mit Stimmenstärke von 75–100 Prozent (das heisst mindestens die beiden Grossparteien) empfehlen Ablehnung	100.0	0	9
-75 bis -35 %	Eine Grosspartei empfiehlt Ablehnung, während die andere Grosspartei keine Empfehlung abgibt (eine kleinere Partei kann ablehnen, annehmen oder neutral sein)	60.0	40.0	5
-35 bis <0 %	Grossparteien mit unterschiedlichen Parolen. Oder Grossparteien geben keine Empfehlung ab, kleine Partei mit Parole. Insgesamt mehrheitlich Ablehnungsempfehlung	61.5	38.5	13
0	Keine Abstimmungsempfehlungen	60.0	40.0	25
>0 bis +35 %	Grossparteien mit unterschiedlichen Parolen. Oder Grossparteien geben keine Empfehlung ab, kleine Partei mit Parole. Insgesamt mehrheitlich Zustimmungsempfehlung	64.7	35.3	17
+35 bis +75 %	Eine Grosspartei empfiehlt Zustimmung, während die andere Grosspartei keine Empfehlung abgibt (eine kleinere Partei kann ablehnen, annehmen oder neutral sein)	40.0	60.0	10
+75 bis +100 %	Parteien mit Stimmenstärke von 75–100 Prozent (das heisst mindestens die beiden Grossparteien) empfehlen Zustimmung.	34.6	65.4	26
<b>Total</b>		<b>56.2</b>	<b>43.8</b>	<b>105</b>

Anmerkung: Als Grosspartei gelten FBP und VU. Cramer-V = .363 (sig .032).

Lesehilfe: Bei neun Abstimmungen haben mindestens beide Grossparteien Ablehnung empfohlen, wonach 100 % der Vorlagen abgelehnt wurden.

Seite haben Vorlagen kaum eine Chance, wenn sie von beiden Grossparteien abgelehnt werden. Umgekehrt ist die Annahmempfehlung der beiden Grossparteien kein Garant, dass Vorlagen erfolgreich sind. Nur knapp zwei Drittel der Vorlagen werden in diesen Konstellationen angenommen.

Die 106 betrachteten Abstimmungen zwischen 1919 und 2015 teilen wir zur besseren Übersicht und zur statistischen Berechnung in sieben Gruppen gemäss Tabelle 45 ein. Keine der neun Vorlagen, die mindestens von den beiden Grossparteien abgelehnt wurden, fanden eine

Tabelle 46: Ablehnung von Vorlagen zwischen 1919 und 2015 trotz Annahmempfehlung beider Grossparteien (chronologische Anordnung)

<b>Jahr</b>	<b>Vorlage</b>	<b>Pro-Lager (%)</b>	<b>Ja-Anteil %</b>
1931	Landtagsbegehren Arbeitslosenversicherung	FBP, VU (100 %)	36.2
1945	Landtagsbegehren Mandatszählerhöhung	FBP, VU (100 %)	20.8
1962	Landtagsbegehren Zivilschutzgesetz	FBP, VU (100 %)	25.7
1968	Konsultativabstimmung Frauenstimmrecht (Abstimmungsresultat der befragten Männer)	FBP, VU (91.26 %)	39.8
1971	Landtagsbegehren Frauenstimmrecht	FBP, VU (98.4 %)	48.9
1972	Landtagsbegehren Mandatszählerhöhung	FBP, VU (98.4 %)	48.7
1973	Landtagsbegehren Frauenstimmrecht	FBP, VU (98.4 %)	44.1
1992	Landtagsbegehren Wahlalter 18 Jahre	FBP, VU (89.28 %)	43.7
2000	Referendum Preiswerter Wohnungsbau	FBP, VU, FL (100 %)	33.9

*Anmerkung: 1968 und 1971/1972 auch Stimmenanteil der CSP berücksichtigt, 1992 Stimmenanteil der FL.*

Tabelle 47: Annahme von Vorlagen trotz mehrheitlicher Ablehnungsempfehlung (chronologische Anordnung)

<b>Jahr</b>	<b>Vorlage</b>	<b>Pro vs. Contra (%)</b>	<b>Ja-Anteil %</b>
1961	Landesvermessung	Keine Partei vs. FBP (-54.5 %)	60.9
1987	Initiative «doppeltes Ja» bei Volksabstimmungen	FL, FBP vs. VU (-0.38 %)	62.9
1989	Initiative Untersuchungskommissionen	FBP vs. VU (-5.02 %)	58.8
1992	Initiative Staatsvertragsreferendum	FL vs. VU (-39.6 %)	71.4
2003	Initiative Verfassung (Fürstenhaus)	FBP vs. VU, FL (-0.2 %)	64.3
2009	Lockerung Grenzwerte Mobilfunk	Keine Partei vs. FL (-8.92 %)	57.0
2010	Industriezubringer Schaan	Keine Partei vs. FL (-8.92 %)	51.9

Mehrheit in der Volksabstimmung. Je stärker die Annahmempfehlung der Parteien ist, desto wahrscheinlicher ergibt sich eine Mehrheit bei der Volksabstimmung. Aber selbst wenn beide Grossparteien eine Vorlage aktiv zur Annahme empfohlen hatten, wurden nur etwa zwei Drittel der Vorlagen auch tatsächlich angenommen. Die Parteien haben also zwar einen Einfluss auf den Ausgang der Volksabstimmung, er ist allerdings beschränkt.

Die extremsten Beispiele von Ablehnung von Vorlagen trotz Annahmempfehlungen durch die beiden Grossparteien betrafen jeweils Landtagsbegehren. Zweimal wurde eine Mandatszählerhöhung auf

diese Weise abgelehnt – einmal sehr deutlich (1945), einmal knapp (1972) –, aber auch andere Vorlagen scheiterten trotz starker Annahmempfehlung.

Es gibt ausserdem noch fünf Fälle von Ablehnung, in denen eine mehrheitliche Pro-Empfehlung einer Grosspartei alleine oder im Verbund mit einer kleineren Partei vorlag, während die andere Grosspartei eine neutrale Haltung einnahm. Obwohl also auch in diesen Fällen das Pro-Lager rechnerisch deutlich überwog, wurden die Vorlagen abgelehnt. Es handelt sich um das Landtagsbegehren zum Steuergesetz 1990 (24,0 Prozent Ja), den Gegenvorschlag des Landtags zur Initiative «Gleiche Rechte für Mann und Frau» 1985 (28,3 Prozent Ja), die Initiative gegen den schulfreien Samstag 1991 (34,7 Prozent Ja) und das Referendum gegen das Jagdgesetz 1985 (37,5 Prozent Ja).

Auf der anderen Seite der Skala gibt es nur einige wenige Vorlagen, welche von Parteienseite mehrheitlich – teilweise mit knapper Mehrheit – abgelehnt wurden, aber trotzdem die Hürde der Volksabstimmung gemeistert haben.

Insgesamt zeigt sich, dass Vorlagen, die von Parteienseite mehrheitlich abgelehnt werden, in einer Volksabstimmung nur geringe Chancen aufweisen. Andererseits reicht aber das Eintreten der Parteien auf eine Vorlage nicht aus, dass Vorlagen auch erfolgreich die Hürde einer Volksabstimmung nehmen. Dies betrifft insbesondere Vorlagen, welche im Landtag verabschiedet wurden und als Landtagsbegehren vor das Volk gelangen. Die Parteien sehen sich dann häufig in der Pflicht, ihren eigenen Landtagsbeschluss zu unterstützen und eine Ja-Empfehlung auszusprechen.

In vielen Fällen (25 von allen 106 Abstimmungen zwischen 1919 und 2017) verzichteten allerdings alle Parteien auf eine Abstimmungsempfehlung, meist aus Rücksicht auf die heterogene Wählerschaft und Parteibasis, obwohl die Parteispitze wohl tendenziell für oder gegen eine Vorlage war. Die Abweichung zwischen Wählerverhalten und Parteimeinung ist daher mit den oben dargestellten Daten nicht exakt erfasst. In zehn Fällen handelte es sich um ein Landtagsbegehren, in zehn Fällen um ein Referendum, in fünf Fällen um eine Initiative. Das ist insofern erstaunlich, als den Landtagsbegehren wie auch den Referenden ein mehrheitlicher Zustimmungsbeschluss des Landtags vorausgeht.

### 6.5.1.1 Sonderanalyse: Unterschiede nach Parteienpräferenz in den Gemeinden

Wenn bei Volksabstimmungen die Parteien Abstimmungsempfehlungen abgeben, sollte sich dies im Abstimmungsergebnis in den einzelnen Gemeinden widerspiegeln. Gemeinden, in denen beispielsweise die FBP sehr stark ist, müssten theoretisch überdurchschnittlich viele Stimmberechtigte im Sinne der Empfehlung der FBP abstimmen. Um einen Parteeffekt nachweisen zu können, werden die Gemeinden herausgefiltert, in denen ein klares Übergewicht einer Partei besteht, andererseits Abstimmungen, bei denen die Parteien im Vorfeld Abstimmungsempfehlungen abgegeben haben.

Wir konzentrieren uns in der Analyse einzig auf die beiden Grossparteien FBP und VU, da nur von ihnen bedeutende Effekte zu erwarten oder nachweisbar sind. Ferner werden nur Gemeinden berücksichtigt, in denen bei den damals letzten Landtagswahlen vor der Volksabstimmung eine Stimmendifferenz von mehr als 15 Prozent zwischen VU und FBP bestand. Denn wenn sich die Parteistärke nicht wesentlich unterscheidet, wird sich der Parteeffekt nicht im Abstimmungsergebnis widerspiegeln. Ferner werden nur diejenigen Volksabstimmungen in die Analyse einbezogen, bei denen beide Grossparteien eine Empfehlung abgaben, und zwar in die genau entgegengesetzte Richtung. Wir beschränken uns auf die neuere Abstimmungsgeschichte zwischen 1985 und 2015.

Wenn also beispielsweise die FBP in einer Gemeinde wesentlich stärker ist als die VU, sollte in der betreffenden Gemeinde erwartungsgemäss überdurchschnittlich im Sinne der Abstimmungsempfehlung der FBP abgestimmt werden. Zwischen 1985 und 2015 gab es zehn Volksabstimmungen, bei denen die FBP und die VU entgegengesetzte Abstimmungsempfehlungen herausgaben. Diese sind in Tabelle 48 aufgeführt.

Für die Jahre, in denen die Volksabstimmungen durchgeführt wurden, sind demzufolge die Landtagswahlen von 1982, 1986, 1989, 1997, 2001 und 2009 massgeblich (Tabelle 49). Bei insgesamt acht Gemeinden gab es bei diesen Wahlgängen einmal oder mehrmals Stimmendifferenzen von mehr als 15 Prozentpunkten zwischen FBP und VU, am häufigsten in Planken und Mauren, die sich als stabile Hochburgen der FBP erwiesen. Weitere Gemeinden mit deutlicher FBP-Dominanz waren Gamprin, Schellenberg und Vaduz – Vaduz allerdings nur 2001. In Triesen, Balzers und Triesenberg schwang hingegen die VU mehrmals klar obenaus.

*Faktoren von Erfolg und Misserfolg*

Tabelle 48: Gegensätzliche Abstimmungsempfehlungen von FBP und VU, 1985 bis 2015

Jahr	Nr.	Thema	Pro	Contra
1985	1	Mandatszähl – VU-Initiative	VU	FBP
1985	2	Mandatszähl – FBP-Initiative	FBP	VU
1987	3	Doppeltes Ja bei Volksabstimmungen	FBP	VU
1989	4	Kontrolle Justizverwaltung – VU-Initiative	VU	FBP
1989	5	Minderheitenrecht auf Kontrolle – FBP-Initiative	FBP	VU
1999	6	Krankenversicherung – FBP-Initiative	FBP	VU
2003	7	Verfassungsrevision – Vorlage Fürstenhaus	FBP	VU
2004	8	Obligatorische Unfallversicherung	FBP	VU
2004	9	Polizeigebäude/Sicherheitszentrum	FBP	VU
2009	10	SPES I	VU	FBP

Quelle: Eigene Erhebung.

Tabelle 49: Gemeinden mit Differenz von >15 Prozentpunkten zwischen FBP und VU bei relevanten Landtagswahlen ab 1982

	1982	1986	1989	1997	2001	2009
Vaduz					+16.01	
Triesen	-19.38			-18.65		
Balzers	-20.15	-16.11		-20.79		-17.74
Triesenberg	-30.16	-30.00	-24.65	-25.11		
Planken	+44.44	+38.28	+34.37	+20.71	+32.12	
Mauren-Schaanwald		+15.06	+21.45	+17.64	+33.08	+17.51
Gamprin-Bendern	+29.12		+17.05			
Schellenberg	+16.33				+21.71	+16.07

Legende: Minuszeichen (-) = VU um entsprechend viele Prozentpunkte Vorsprung vor FBP; Pluszeichen (+) = Vorsprung FBP.

Es zeigt sich, dass ein Partieneffekt fast durchweg vorhanden ist (Tabelle 50). In fast allen Fällen wird in den infrage kommenden Gemeinden und Abstimmungen in der Tendenz der Abstimmungsempfehlung der dominierenden Partei gefolgt. Am deutlichsten fällt der Zusammenhang in Triesenberg aus, wo dreimal eine Abweichung von mehr als 10 Prozentpunkten vom Landesresultat zu verzeichnen ist – zweimal davon handelte es sich um eine Ablehnung einer FBP-Initiative, einmal um die

Tabelle 50: Gegensätzliche Abstimmungsempfehlungen von FBP und VU, 1985 bis 2015

Jahr	Nr.	V	T	B	Tbg	P	M	G	Schbg
1985	1		+4.24	+3.46	+6.98	-1.82		-1.14	-5.14
1985	2		-2.61	-2.35	-16.35	+1.91		+7.82	+8.15
1987	3			-3.84	-17.17	+6.14	+8.41		
1989	4				+5.28	+6.94	-6.00	-2.90	
1989	5				-10.39	+18.15	+9.86	+0.47	
1999	6		-5.52	-3.89	-6.79	+8.14	+9.35		
2003	7	+0.66				-1.82	+7.75		+4.79
2004	8	+5.17				+8.70	+5.10		+9.80
2004	9	+2.67				+12.23	+2.40		+12.78
2009	10			+10.00			-3.03		5.62

Legende: Beispiel 1. In T (Triesen) wurde in der Abstimmung Nr. 1 (1985) über die Initiative der VU zur Mandatszählerhöhung um +4,24 Prozentpunkte stärker zugestimmt als im Landesdurchschnitt. Fett hervorgehoben = entspricht der Abstimmungsempfehlung der in Triesen dominierenden Partei. Kursiv = gegen die betreffende Abstimmungsempfehlung der in Planken dominierenden Partei.

Abstimmung über das doppelte Ja. In Planken wurde besonders parteitreu bei der Abstimmung 1989 zur FBP-Initiative zum Minderheitenrecht auf Kontrolle und 2004 zur obligatorischen Unfallversicherung abgestimmt. Bei letztgenannter Abstimmung verhielten sich auch die Stimmberechtigten in Schellenberg besonders parteitreu.

Das Gegenteil – ein Abstimmungsverhalten entgegen der Parteienstärke – kommt in den analysierten Fällen kaum vor: zweimal in Planken (1989 bei der VU-Initiative zur Kontrolle der Justizverwaltung, 2003 in der Verfassungsabstimmung), einmal in Schellenberg (2009 bei der Abstimmung zur Schulreform SPES).

Die Polarisierung in einer Abstimmung mit gegensätzlichem Positionsbezug von FBP und VU führt somit in der Tendenz zu einem parteiinternen Schulterschluss. Das heisst nicht, dass alle Abstimmenden entsprechend ihrer Partefarbe und der betreffenden Abstimmungsempfehlung tatsächlich abstimmen. In Summe führen Abstimmungsempfehlungen der Parteien im Falle gegensätzlicher Empfehlungen der Parteien jedoch dazu, dass tendenziell den Empfehlungen der Parteien gefolgt wird.

Dass dies nicht für alle Abstimmungen gilt, wurde in diesem Kapitel weiter vorne ausgeführt (Tabelle 46). Es gibt beispielsweise Abstimmungen über Landtagsvorlagen, die von beiden Parteien unterstützt

Tabelle 51: Erfolg der Parteien bei Abstimmungsempfehlungen, 1919 bis 2015

<b>Empfehlung</b>	<b>FBP</b>	<b>VU</b>	<b>FL</b>	<b>DU</b>
Empfehlung auf Annahme	21 x Erfolg 20 x Misserfolg	22 x Erfolg 19 x Misserfolg	6 x Erfolg 6 x Misserfolg	1 x Erfolg
Empfehlung auf Ablehnung	15 x Erfolg 3 x Misserfolg	19 x Erfolg 6 x Misserfolg	4 x Erfolg 3 x Misserfolg	

wurden, an der Volksabstimmung jedoch scheiterten. Wenn aber eine Volksabstimmung indirekt auch zu einer Auseinandersetzung zwischen den Parteien wird, kommt der Parteeffekt zum Tragen. Da aber die Stimmenanteile der beiden Grossparteien bei Landtagswahlen meist relativ ausgeglichen sind, neutralisieren sich Abstimmungsempfehlungen der beiden Grossparteien weitgehend.

### 6.5.2 Erfolg der einzelnen Parteien

Die Erfolgsrate der einzelnen Parteien weicht nicht stark voneinander ab. Bei der FBP steht 21-maliger Erfolg im Falle einer Annahmempfehlung einem Misserfolg in 20 Fällen gegenüber, während bei der VU die Bilanz mit 22 zu 19 etwas positiver ausfällt. Bei der FL halten sich Erfolg und Misserfolg die Waage (6 zu 6), DU war mit ihrer bisher einzigen Abstimmungsempfehlung erfolgreich.

Im Falle von Ablehnungsempfehlungen operierten die Parteien erfolgreicher. Die FBP empfahl 15 Mal erfolgreich eine Ablehnung, 3 Mal ohne Erfolg. Bei der VU steht das Verhältnis 19 zu 6, bei der FL 4 zu 3.

### 6.5.3 Unterschriftensammlung und Abstimmungserfolg

Formal betrachtet ist es unerheblich, wie viele Unterschriften bei einem Referendum oder einer Initiative gesammelt werden, solange das erforderliche Unterschriftenquorum erfüllt wird. Wir sind aber der Frage nachgegangen, ob sich der Erfolg bei der Unterschriftensammlung im Abstimmungsergebnis widerspiegelt. Da sich die erforderliche Zahl an Unterschriften im Verlauf der Abstimmungsgeschichte mehrmals verändert hat, beziehen wir uns bei den gesammelten Unterschriften auf den

Quotienten, der ausdrückt, um das Wievielfache die erforderliche Zahl an Unterschriften überboten wurde. Aus mehreren Gründen könnte erwartet werden, dass eine starke Übererfüllung des Quorums mit einer höheren Erfolgsrate bei Referenden und Initiativen korreliert.

Erstens kann eine überdurchschnittlich erfolgreiche Unterschriftensammlung ein Hinweis darauf sein, dass es sich um ein Thema handelt, das für viele Stimmberechtigte von besonderer Bedeutung ist und daher auf Widerstand (Referendum) oder Unterstützung (Initiative) stösst.

Zweitens kann die Unterschriftensammlung selbst bereits als Teil der Abstimmungskampagne betrachtet werden. Eine überdurchschnittlich hohe Zahl an Unterschriften bedeutet, dass mit vielen Stimmberechtigten Kontakt aufgenommen wurde, Gespräche geführt wurden, Überzeugungsarbeit geleistet wurde. Auch Schneeballeffekte können bei starker Mobilisierung und Orchestrierung einer Unterschriftenaktion erwartet werden.

Drittens dürfte die Wahrscheinlichkeit, dass eine Person, die eine Unterschrift unter einen Initiativ- oder Referendumsbogen gesetzt hat, im entsprechenden Sinne abstimmt und überhaupt an der Abstimmung teilnimmt, steigen. Es geht dabei um ein konsistentes Verhalten.

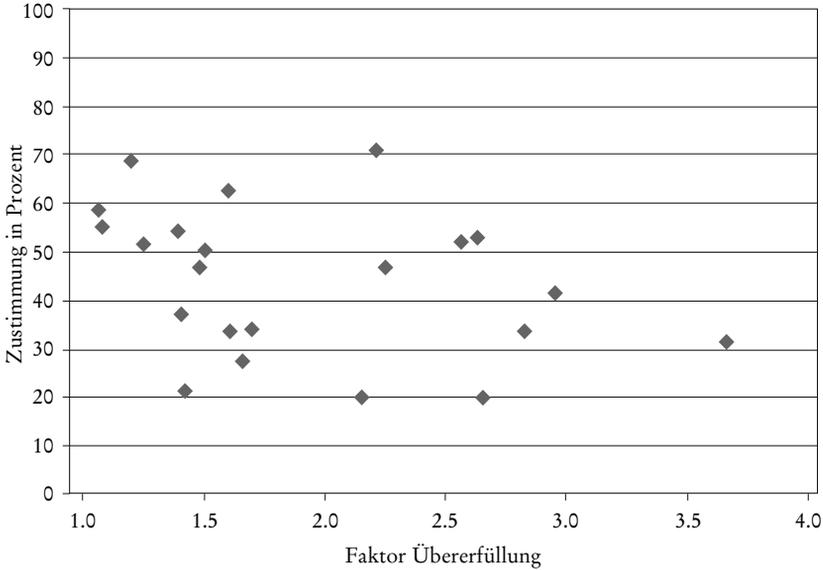
Viertens demonstriert eine überdurchschnittlich hohe Zahl an Unterschriften die gesellschaftliche Bedeutung und hohe Akzeptanz eines Anliegens, sodass ein Bandwaggon-Effekt resultieren kann: Eine hohe Unterschriftenzahl kann als Siegesignal aufgefasst werden und Stimmberechtigte motivieren, zuzustimmen, um zu den erwarteten Siegern zu gehören.

Die nachfolgende Datenanalyse erlaubt es nicht, schlüssige Antworten auf kausale Zusammenhänge zwischen Unterschriftensammlung und Abstimmungserfolg zu geben. Aufgrund der registrierten Unterschriftenzahlen bei Referenden und Initiativen kann aber immerhin geprüft werden, ob eine Korrelation mit dem Abstimmungserfolg existiert.

Tatsächlich zeigt sich ein Zusammenhang, wie aus Abbildung 23 ersichtlich wird. Wenn das Unterschriftenquorum um weniger als das 1,5-Fache überschritten wurde, waren nur drei von acht Referenden erfolgreich (38 Prozent). Wenn das Quorum um das 1,5- bis 2-Fache überschritten wurde, waren drei von fünf Referenden erfolgreich (60 Prozent). Wurde das Quorum um mehr als das 2-Fache überschritten, waren sechs von acht Referenden erfolgreich (75 Prozent) und nur drei Landtagsvorlagen wurden trotzdem angenommen.

*Faktoren von Erfolg und Misserfolg*

Abbildung 23: Übererfüllung des Unterschriftenquorums und Ja-Stimmen-Anteil zu Landtagsvorlagen, gegen welche das Referendum ergriffen wurde, 1919 bis 2015



*Anmerkung: Korrelation nach Pearson =  $-0.320$  (wegen der kleinen Fallzahl  $N=21$  als nicht signifikant ausgewiesen).*

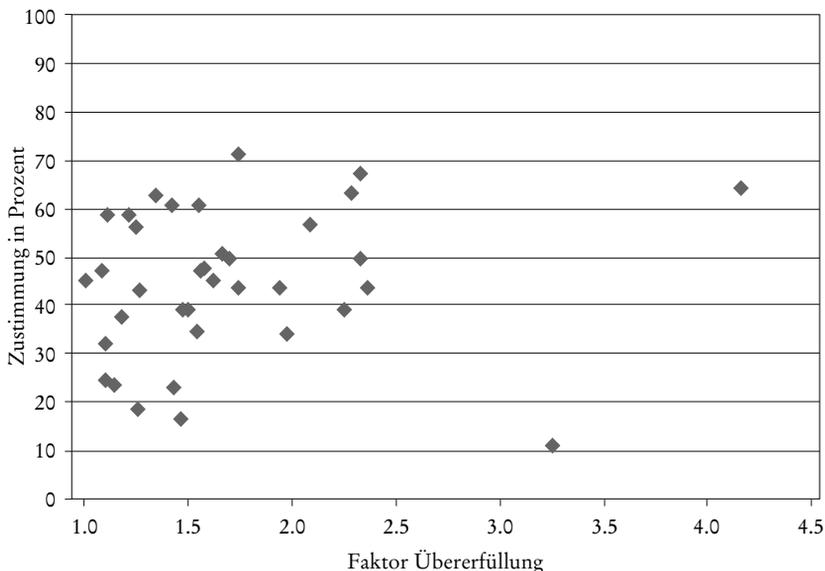
Im Falle von Volksinitiativen ist der Zusammenhang weniger stark ausgeprägt. Aber auch hier zeigt sich immerhin eine schwache Korrelation. Wenn weniger als das 1,5-Fache an erforderlichen Unterschriften gesammelt wurde, lag die Erfolgsquote bei 27 Prozent (vier von fünfzehn), bei 1,5- bis 2-facher Unterschriftenzahl bei 25 Prozent (drei von zwölf), bei 2- und mehrfacher Unterschriftenzahl bei 50 Prozent (vier von acht).

Berechnungen nach komplexeren statistischen Verfahren bestätigen diesen Befund.<sup>589</sup> Wie bereits erwähnt, können keine kausalen Rückschlüsse auf die Ursachen des Zusammenhangs gezogen werden.

---

589 Andreas Brunhart, Forschungsbeauftragter am Liechtenstein-Institut, hat die betreffenden Daten getrennt für Initiativen sowie für die gesamte Zeitperiode, wie auch separat für die Periode seit 1985, nach komplexeren statistischen Verfahren, als

Abbildung 24: Übererfüllung des Unterschriftenquorums und Ja-Stimmen-Anteil zu Initiativvorlagen, 1919 bis 2015



Anmerkung: Korrelation nach Pearson = .146 (n.s.).

### 6.5.4 Käuflichkeit von Volksabstimmungen

Ein gewichtiger Vorbehalt gegenüber der direkten Demokratie bezieht sich auf die Käuflichkeit von Volksabstimmungen. Diese These, im Schweizer Kontext bereits von Hertig 1982 aufgestellt und von Borner et al. 1994 wiederholt, weist eine lange Tradition auf, die sich auch in der US-amerikanischen Diskussion widerspiegelt.<sup>590</sup> Andererseits weisen

sie in diesem Buch ausgewiesen sind, im Hinblick auf Korrelationen geprüft. Die im Text erwähnten Korrelationen wurden dabei bestätigt.

590 Hertig 1982; Borner et al. 1994. Schon Neidhart (1970) wies auf den grossen Einfluss von Wirtschaftsverbänden hin, ähnlich Kleinewefers 1997. Parma und Sigg (2011) betiteln ihren Sammelband mit Aufsätzen aus ihrer eigenen Feder mit «Die käufliche Schweiz» und mahnen im Untertitel die «Rückeroberung der Demokratie durch ihre Bürger» an. Sigg (2011) spricht in einem der Essays im Zusammenhang mit den Volksrechten von der «Aktionärsdemokratie» und kritisiert, dass Volksini-

empirische Befunde darauf hin, dass Geld zwar das Abstimmungsergebnis beeinflussen kann, aber dass zwischen der Höhe der Abstimmungsbudgets der Befürworter und der Gegner von Vorlagen und dem Abstimmungserfolg keine lineare Kausalbeziehung besteht. Zu diesem Schluss gelangte Möckli aufgrund von Vergleichsdaten aus der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika bereits 1989.<sup>591</sup> Auch in der neueren Forschung wird dieser Befund bestätigt.<sup>592</sup> Es ist auch zu berücksichtigen, dass der finanzielle Mitteleinsatz zwar eine intensivere Werbekampagne erlaubt, dass aber aufseiten der Rezipienten je nach Prädispositionen, gefestigter eigener Meinung, Kontakthäufigkeit und weiteren Elementen in der Komplexität der Meinungsbildung und Entscheidfindung nicht ohne Weiteres die von der Kampagne intendierte Wirkung erzielt wird, im ungünstigsten Fall sogar eine negative Reaktion auslöst.<sup>593</sup>

Kriesi analysierte Schweizer Volksabstimmungen – getrennt nach Initiativen und Referenden – hinsichtlich der Intensität und Richtung von Abstimmungskampagnen, um daraus die Rolle der politischen Eliten im Abstimmungsprozess bestimmen zu können.<sup>594</sup> Der Datenbefund irritiert zunächst, da die Unterstützung für die Regierungsposition

---

tiativen zum Marketinginstrument verkommen, insbesondere auch für Parteien, wobei er zusätzlich die anonyme Parteienfinanzierung kritisiert und sie als «Korruption nach Schweizer Art» bezeichnet. Weitere Verweise auf Kritiker am Käuflichkeitsaspekt der direkten Demokratie bei Kriesi 2007, S. 86. Der Befund ist nicht eindeutig. Linder et al. 2008 (S. 212) geben teilweise Entwarnung, ebenso Hermann 2012 und 2014, S. 130–132. Auch Kriesi (2009) und weitere Untersuchungen, über die Milic et al. (2014, S. 307–331) berichten, weisen auf einen nur moderaten Effekt von Kampagnenfinanzierungen hin. Bei knappen Mehrheitsverhältnissen kann es indes entscheidend sein, aber es gibt keine Garantie, dass ein hoher Aufwand für eine Kampagne eine entsprechende Reaktion an der Urne auslöst. Siehe auch die Beiträge im Sammelband von Gilland Lutz und Hug (2010), die Schweiz betreffend den Beitrag von Serdült (2010). Pulitzer-Preisträger Broder (2000) attestiert dem Geld hingegen einen zunehmenden Einfluss und kritisiert, dass rund um das Initiativ- und Referendumsrecht eine kommerzielle Kampagnenmaschinerie entstanden ist, welches Akteure mit hohem Mitteleinsatz begünstigt.

591 Möckli 1989.

592 Kriesi 2007, S. 86, mit Verweis auf Gerber 1999.

593 Zum Prozess der Meinungsbildung und Entscheidfindung siehe insbesondere Zaller 1993. Ein Anschauungsbeispiel liefert auch die Verfassungsauseinandersetzung 2003 in Liechtenstein, bei welcher Prädispositionen und relativ sachfremde Framingaspekte dominierten (ausführlich bei Marcinkowski und Marxer 2010, 2011).

594 Kriesi 2007. Die Kampagnenintensität wird dabei am abstimmungsbezogenen Insetaufkommen in ausgewählten Zeitungen der Deutsch- und Westschweiz gemessen.

schwindet, je höher die Intensität der Kampagne ist. Da das Regierungslager in der Regel über mehr Mittel verfügt, müsste eigentlich der gegenteilige Effekt eintreten. Diesen Widerspruch erklärt Kriesi damit, dass die Intensität von Kampagnen höher ist, wenn ein enger Abstimmungsausgang erwartet wird. Dies löse einen Verstärkermechanismus aus, da die damit erhöhte Aufmerksamkeit die Kampagnenintensität aufseiten der Befürworter wie auch der Gegner weiter anfrage.<sup>595</sup> Demnach ist die Kampagnenintensität nicht unmittelbare Ursache des Abstimmungsausgangs, sondern eher ein Indikator für die erwartete Knappheit des Abstimmungsergebnisses.

Zwischen der Richtungstendenz von Kampagnen und der Unterstützung der Haltung der Regierung in Abstimmungen zeigt sich nach Kriesi lediglich bei den Referenden ein Zusammenhang, nicht aber bei den Initiativen. Und zwar zeigt sich eine schwache Korrelation zwischen behördenunterstützender Kampagnenrichtung und Unterstützung der Behördenposition in der Abstimmung.<sup>596</sup> Dieser Zusammenhang verschwindet allerdings, wenn die Eliteformation in Form der Mitte-Rechts-Parteienkoalition als Kontrollvariable eingeführt wird. Entscheidend für die Unterstützung der Behördenposition erweist sich somit nach Kriesi weder die Intensität einer Kampagne noch deren Richtung, sondern die Haltung der politischen Elite. Dabei ist bei den Initiativen in der Regel eine breite (Anti-)Koalition der politischen Elite vorhanden, sodass Initiativen in der Schweiz nur geringe Erfolgsaussichten haben. Bei den Referenden – obligatorischen wie auch fakultativen – erweist es sich als zentral, ob das Mitte-Rechts-Lager geschlossen oder gespalten auftritt. Ist es gespalten, kippt die Kampagnenrichtung gegen die Behörden, sodass mit zunehmender Intensität der Kampagne auch die Chancen steigen, dass eine Vorlage abgelehnt wird.

Um eine ähnliche Analyse in Liechtenstein durchzuführen, eignet sich die Methode mit der quantitativen und qualitativen Zählung von Inseraten nicht, da in Abstimmungskampagnen nur in Ausnahmefällen bezahlte Inserate aufgegeben werden. Die Medienlandschaft in Liechtenstein ist, wie bereits ausgeführt, weitgehend auf zwei Tageszeitungen

---

595 Kriesi 2007, S. 87f.

596 Kriesi 2007, S. 89f.

Tabelle 52: Durchschnittliche Zahl Inserate zu Volksabstimmungen in einer Tageszeitung nach Perioden

Periode	Inserate pro Abstimmung	Kommentar
1970er-Jahre	5	
1980er-Jahre	7	
1990er-Jahre	11	
2000er-Jahre	6	Ohne Verfassungsabstimmung 2003

*Quelle: Inhaltsanalyse Liechtensteiner Vaterland.*

in Form von Parteizeitungen reduziert.<sup>597</sup> Die Intensität einer Kampagne – der Begriff der Abstimmungskommunikation wäre in unserem Fall eher angebracht – kann vielmehr mit der Häufigkeit von Berichterstattungen zu Abstimmungen adäquat erfasst werden. Das betrifft nicht nur die redaktionellen Beiträge, sondern auch Beiträge mit einer mehr oder weniger direkten Verbindung zur jeweiligen Mutterpartei der Zeitung sowie die seit den 1970er-Jahren sehr lebendige Leserbriefkultur, welche in den vergangenen Jahren noch um die Rubrik von Forumsbeiträgen erweitert wurde.<sup>598</sup>

Die bescheidene Zahl an bezahlten Inseraten in den Tageszeitungen ist ein guter Indikator dafür, dass Abstimmungskampagnen in der Regel nicht mit viel Geld durchgeführt werden. Es fehlen in der Regel im Vorfeld von Abstimmungen auch andere Formen von finanziell aufwendiger Kommunikation. Plakate findet man fast nie. Ab und zu werden Flugblätter und Broschüren als Hauswurfsendungen verbreitet. Über Radio oder Fernsehen kann keine bezahlte politische Werbung ausgestrahlt werden. Das heisst also, dass die Abstimmungsbudgets keinen dominanten Faktor für die Erfolgsaussichten einer Vorlage darstellen. Der Zugang zu den Printmedien ist in neuerer Zeit für Befürworter und Gegner einer Vorlage offen, selbst wenn sie nicht die Meinung der Mutterpartei der Tageszeitung vertreten. Auch bei Diskussionen im Radio und im Landeskanal kommen in der Regel Befürworter und Gegner gleichberechtigt zu Wort. Von einer Käuflichkeit von Abstimmungen kann in Liechtenstein daher nicht gesprochen werden. Dies zeigt sich auch an

---

<sup>597</sup> Marxer 2004a.

<sup>598</sup> Ausführlich Marxer 2004a, S. 228ff.

der im vorangegangenen Kapitel dargestellten Tatsache, dass Vorlagen abgelehnt oder angenommen werden, selbst wenn ihnen die geballte politische und Medienmacht von zwei Grossparteien gegenübersteht.

Dieser Befund wird selbst für die ausserordentlich aufwendige Abstimmungskampagne zu den Vorlagen der Verfassungsabstimmung von 2003 nicht widerlegt. Befürworter und Gegner operierten mit ähnlich hohen Budgets, wenn man die für liechtensteinische Verhältnisse fast einmalige Dichte an Insetate- und Plakatepräsenz sowie weitere Marketingaktivitäten der beiden Lager vergleicht. Die Diskussion konzentrierte sich dabei in sachlicher Hinsicht trotzdem weitgehend auf die Revisionsvorschläge des Fürstenhauses, wobei die Verfassungsvorlage selbst zunehmend in den Hintergrund rückte und stattdessen die Abstimmungskommunikation zunehmend emotionalisiert und personalisiert wurde (siehe Kapitel 6.3.2.3).<sup>599</sup> Entscheidend für den Ausgang der Abstimmung, welche fast zwei Drittel Zustimmung für die Vorlage des Fürstenhauses ergab, war daher nicht das Abstimmungsbudget, sondern die Haltung zentraler Akteure, insbesondere des Fürstenhauses selbst.

---

599 Marcinkowski 2004, 2006, 2007; Marcinkowski und Marxer 2010, 2011.

## 6.6 Stimmbeteiligung bei Volksabstimmungen

Die Stimmbeteiligung bei Volksabstimmungen war in Liechtenstein bis Mitte der 1980er-Jahre relativ hoch. Anfänglich bewegte sich die Stimmbeteiligung in der Grössenordnung von 80 bis über 90 Prozent. Ein erster deutlicher Ausreisser nach unten wurde 1968 bei der Konsultativabstimmung über die Einführung des Frauenstimmrechts registriert. Dies hing wesentlich damit zusammen, dass es sich nur um eine unverbindliche Konsultativabstimmung handelte, an welcher zudem als Besonderheit Männer und Frauen beteiligt waren. 56,3 Prozent der Männer und 59,8 Prozent der gleichzeitig befragten Frauen nahmen an der Urnenkonsultation teil. Danach bewegte sich die Stimmbeteiligung wieder auf einer Höhe von 70 bis 90 Prozent.

Der langfristige Trend war von 1919 bis in die 1980er-Jahre leicht sinkend. Die Schwankungen in der Stimmbeteiligung bewegten sich von einer Abstimmung zur nächsten meist in einer Bandbreite von rund 10 Prozent. In der jüngeren Abstimmungsgeschichte ist der Urnengang dagegen stark selektiv geworden. Abhängig von der wahrgenommenen Bedeutung einer Abstimmung sind inzwischen Schwankungen in der Stimmbeteiligung bei aufeinanderfolgenden Abstimmungen von 20 bis 30 Prozent keine Seltenheit.

Der historische Tiefpunkt wurde 1992 bei der Abstimmung über die Herabsetzung des Wahlrechtsalters auf 18 Jahre erreicht. Die Stimmbeteiligung betrug 36,5 Prozent. Im gleichen Jahr mobilisierte die Abstimmung über den Beitritt zum Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum 87 Prozent der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger – eine Zunahme von mehr als 50 Prozentpunkten. Wenige Monate später gingen 59,5 Prozent der Stimmberechtigten zur Abstimmung über ein Landtagsgebäude und die Neugestaltung des Regierungsviertels an die Urne. Ein weiterer Tiefpunkt war im Juni 2000 die Abstimmung über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechts (48,6 Prozent), wäh-



Stimmbeteiligung bei Volksabstimmungen

Abbildung 26: Busse von 5 Franken zugunsten des Ortsarmenfonds wegen unentschuldigtem Fernbleibens bei einer Volksabstimmung 1926

Z. 634.  
N

## Verwaltungsstrafbot.

(Art. 147--149 des Gesetzes über die allgemeine Landesverwaltungspflege).

Von der unterzeichneten Amtsstelle  
Fürstliche Regierung :

wird auf Anzeige des (Bezeichnung der Behörde oder Person)  
Gemeinde-Abstimmungskommission vom Mauren

gegen

Herrn **J o s e f H a a s** in **S c h a a n w a l d**  
wegen (Beschaffenheit der strafbaren Handlung, Zeit und Ort)  
Versäumnis der Volksabstimmung vom 7. II. 1926 über die Brandversicherung gemäss Art. 4 des Gesetzes vom 21. Aug. 1922 Nr. 28 betr. die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten

eine Strafe (allenfalls Verwarnung, bedingter oder unbedingter Strafnachlass) von fünf Franken zu Gunsten des Ortsarmenfonds von Mauren

festgesetzt nebst den zu bezahlenden Kosten und Gebühren von 1 Franken.

V a d u z , am 18. Februar 1926.  
Fürstliche Regierung :

Unterschrift der Amtsstelle



**Rechtsmittelbelehrung.**  
(Art. 148, Abs. 1 und 2 und 149 L. V. G.): Gegen dieses Strafbot ist  
a) die Beschwerde (Vorstellung) innerhalb 10 Tagen seit der Zustellung bei der Regierung einzulegen.  
~~b) die Beschwerde innerhalb 10 Tagen bei der Regierung einzulegen.~~

Abschriftlich der Ortsvorsteherung in Mauren.

Quelle: LI LA RE 1926/44.

Im Gegensatz zur Schweiz, wo unter anderem Kirchgässner und Schulz die Ursachen unterschiedlicher Stimmbeteiligungen analysiert haben,<sup>600</sup> ist es in Liechtenstein angesichts der weit kleineren Zahl an Volksabstimmungen problematisch, einen datenbasierten, statistischen Nachweis für die Ursachen der Schwankungen der Stimmbeteiligung zu erbringen. Mit durchschnittlich rund einer Volksabstimmung pro Jahr und der langen Periode von fast 100 Jahren und somit stark variierenden Rahmenbedingungen, welche in die Untersuchung einfließen müssten, steht ein statistischer Nachweis auf zu wackligen Beinen. Es gibt aber dennoch evidente oder plausible Begründungen für die schwankende Stimmbeteiligung.

Kirchgässner und Schulz haben für die Schweiz fünf mögliche Ursachen als Einflussfaktoren der Stimmbeteiligung anhand von formulierten Hypothesen untersucht: die erwartete Knappheit des Resultates (operationalisiert über die Knappheit des Abstimmungsresultates), die Mobilisierung im Vorfeld der Abstimmung (Inseratefläche für Kampagnen in ausgesuchten Zeitungen), die Distanz zwischen dem neuen Politikvorschlag und dem Status quo (Mehrauslagen oder Einsparungen), die Kompetenz bzw. Überforderung der Stimmberechtigten (Entscheidungsschwierigkeiten gemäss VOX-Befragungen) sowie den Konfliktgrad einer Vorlage (Abstimmungsparolen der Parteien). Im Ergebnis zeigt sich, dass die Mobilisierung, insbesondere aber die Komplexität bzw. Verständlichkeit der Vorlage einen Einfluss auf die Stimmbeteiligung haben, während die anderen Faktoren, darunter auch die erwartete Knappheit einer Abstimmung, keinen nachweislichen Einfluss ausüben. Die Stimmbeteiligung steigt also, wenn im Vorfeld der Abstimmung eine breite und intensive öffentliche Auseinandersetzung stattfindet und wenn die Vorlage die Beurteilungskompetenz der Stimmberechtigten nicht überfordert.

Betrachten wir diejenigen Volksabstimmungen in Liechtenstein seit der Einführung des Frauenstimmrechts (siehe Tabelle 53), welche eine deutlich über- oder unterdurchschnittliche Stimmbeteiligung aufweisen. Die Knappheit des Abstimmungsresultates korreliert dabei offenbar nicht mit der Höhe der Stimmbeteiligung. Allerdings muss kritisch angemerkt werden, dass die Knappheit nicht in jedem Fall bereits vor der Abstimmung erkennbar ist, zumal es in Liechtenstein keine den VOX-

---

600 Kirchgässner und Schulz 2002, 2005.

Umfragen in der Schweiz vergleichbaren Umfragen vor Volksabstimmungen gibt. Ebenfalls ohne Wirkung auf die Stimmbeteiligung scheint die Differenz der Abstimmungsempfehlungen der Parteien zu sein. Es gibt Fälle hoher Stimmbeteiligung und tiefer Stimmbeteiligung, egal ob die Parteien mehr oder weniger die gleiche Meinung vertreten oder in unterschiedlichen Lagern stehen. Hingegen deutet sich ein klarer Zusammenhang zwischen der Kampagnenintensität und der Stimmbeteiligung an. Eine grosse und anhaltende öffentliche Auseinandersetzung zeigt eine mobilisierende Wirkung. Intensive Abstimmungskommunikation weckt Aufmerksamkeit und entsprechende Vorlagen werden vonseiten der Stimmberechtigten wohl als wichtige Vorlagen wahrgenommen und sind mitunter auch tatsächlich besonders wichtig, sodass eine hohe Stimmbeteiligung daraus resultiert.

Mit den kausalen Schlüssen muss man allerdings vorsichtig sein, da es sich insgesamt, wie erwähnt, nur um eine kleine, über einen längeren Zeitraum verteilte Fallzahl handelt, welche kaum statistisch gesicherte Befunde zulässt. Zudem ist die theoretische Kausalannahme diskutabel. Es ist zu fragen, ob die starke mediale Berichterstattung zu hoher Stimmbeteiligung führt oder ob die hohe mediale Berichterstattung nicht die grosse Bedeutung einer Vorlage widerspiegelt, welche somit Hauptursache für die hohe Stimmbeteiligung sein könnte. Dies wiederum wäre mit der Operationalisierung von Kirchgässner (Mehrauslagen oder Einsparungen) nicht adäquat erfasst, da manche mobilisierenden Vorlagen wie beispielsweise die Verfassungsvorlagen von 2003 keine monetären Angelegenheiten betrafen.

Die Verständlichkeit einer Vorlage scheint dagegen nicht mobilisierend zu wirken. Sehr komplexe Vorlagen haben teilweise eine sehr hohe Stimmbeteiligung erfahren – allen voran die EWR-Abstimmungen –, während sehr einfache Vorlagen – etwa die Abstimmung über das Wahlalter von 18 Jahren – mitunter wenige Stimmberechtigte mobilisierten.

In der statistischen Analyse der Abstimmungsdaten seit der Einführung des Frauenstimmrechts 1984 – erstmals 1985 mit Beteiligung der Frauen in Volksabstimmungen – werden die soeben geäusserten Vermutungen weitgehend bestätigt. Die Operationalisierungen sehen hier wie folgt aus: Unter Knappheit eines Abstimmungsergebnisses wird verstanden, wenn die Differenz zwischen dem Ja- und dem Nein-Anteil einer Abstimmung weniger als 10 Prozent beträgt, womit sich die Ja- und Nein-Stimmen-Anteile innerhalb einer Bandbreite von 45 bis 55 Prozent

Tabelle 53: Volksabstimmungen zwischen 1984 bis 2015 mit deutlich über- oder unterdurchschnittlicher Stimmbeteiligung (in Prozentpunkten)

	Jahr	Abstimmung	Stimme- teiligung %	Knappheit (Ja-Nein)	Parolen- differenz	Medien- beiträge	
Überdurchschnittliche Stimmbeteiligung	2003	Verfassungsrevision (Initiative des Fürstenhauses)	87.7	+28.6	-0.21	∞	
	2003	Verfassungsrevision («Friedensinitiative»)	87.7	-66.9	-82.49	∞	
	1992	EWR (I)	87.0	+11.6	+47.15	221	
	2012	Vetorecht des Fürsten	82.9	-52.8	-34.55		
	1999	Krankenversicherung	82.1	-32.1	-21.6	62	
	1995	EWR (II)	82.0	+11.8	+100	155	
	2009	SPES I (zeitgleich: Lockerung Rauchverbot)	80.7	-4.4	+38.7		
	2009	Lockerung Rauchverbot (zeitgleich: SPES I)	80.7	+5.8	+13.1		
	Unterdurchschnittliche Stimmbeteiligung	1986	Einbürgerung ausländischer Kinder liechtensteinischer Mütter	78.6	+4.1	+92.94	51
		1987	Doppeltes Ja	54.1	+25.9	-7.44	21
1992		Diskriminierungsverbot (zeitgleich: 8-Prozent-Sperrklausel)	53.6	-35.3	-81.72	16	
1992		8-Prozent-Sperrklausel (zeitgleich: Diskriminierungsverbot)	53.6	-50.9	-81.72	18	
1989		Kontrolle Justizverwaltung (zeitgleich: Minderheitenrecht auf Kontrolle)	52.4	+13.0	+5.02	17	
1989		Minderheitenrecht auf Kontrolle (zeit- gleich: Kontrolle Justizverwaltung)	52.4	+17.7	-5.02	14	
2000		Landesbürgerrecht, erleichterte Einbürgerung	48.6	+0.2	+88.43	16	
1992		Herabsetzung Wahlrechtsalter	36.5	-12.6	+89.28	15	

Legende: Parolendifferenz = Differenz der Parteistimmenanteile zwischen eindeutig zustimmenden und eindeutig ablehnenden Parteien (0 = der Stimmenanteil der zustimmenden und ablehnenden Parteien ist gleich hoch oder keine Partei gibt eine Empfehlung ab; 100 = alle Parteien sind eindeutig dafür oder eindeutig dagegen). Medienbeiträge = Anzahl Berichte, Artikel u. a. im Liechtensteiner Vaterland vor der Volksabstimmung

bewegen. Bei der Parolendifferenz können Abstimmungen mit einheitlichen Parolen der beiden Grossparteien zusammengefasst werden (über 70 Prozent überwiegende Empfehlung oder Ablehnung), alsdann uneinheitliche, einseitige, aber nicht neutralisierte Parolen (18 bis 70 Prozent überwiegende Empfehlung oder Ablehnung) und schliesslich gegensätzliche oder gar keine Empfehlungen der Grossparteien und damit neutralisierte Parolen (bis 18 Prozent überwiegende Empfehlung oder Ablehnung).<sup>601</sup>

Bei den Medienbeiträgen zu den Abstimmungen werden drei Gruppen gebildet: solche mit weniger als 20 Medienbeiträgen, solche mit 20 bis 50 Medienbeiträgen und solche mit über 50 Beiträgen in einer der beiden Landeszeitungen. Die Medieninhaltsanalyse deckt nur den Zeitraum von 1985 bis 2015 ab, somit also 49 Abstimmungen.<sup>602</sup>

Im Falle der Abstimmungsparolen und der Knappheit des Resultates zeigt sich in der Kreuztabellenanalyse kein signifikanter Zusammenhang. Anders sieht es bei den Medienbeiträgen aus: Geringe Medienresonanz einer Abstimmung ist mit einer geringen Stimmbeteiligung assoziiert und umgekehrt (Abbildung 27).<sup>603</sup>

Die weiter oben formulierte Frage, ob dies kausal mit der Medienberichterstattung oder der sachpolitischen Bedeutung der Abstimmung zusammenhängt, bleibt allerdings unbeantwortet. Tatsächlich dürfte es sich um sich wechselseitig verstärkende Effekte handeln.

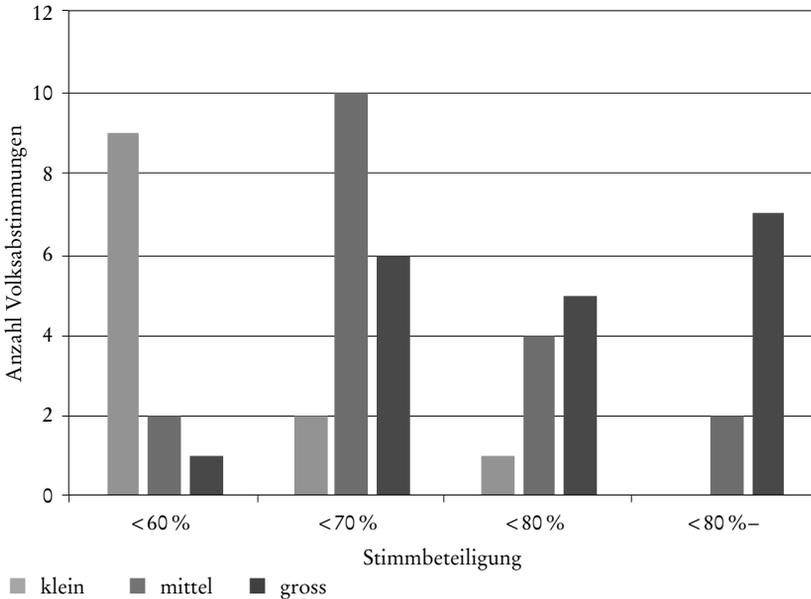
---

601 Tatsächlich bewegen sich die Werte zwischen 81,7 und 100 Prozent in der ersten Gruppe, zwischen 18,4 und 60,8 Prozent in der zweiten Gruppe, zwischen 0 und 8,76 Prozent in der dritten Gruppe.

602 Es ist plausibel, dass die Zahl der Beiträge in den beiden Landeszeitungen Liechtensteiner Vaterland und Liechtensteiner Volksblatt nicht stark voneinander abweicht. Aus forschungsökonomischen Gründen wurden hier nur die Beiträge im Liechtensteiner Vaterland erhoben.

603 Dieses Ergebnis wird auch in einer Regressionsrechnung bestätigt. Die Kampagnenintensität zeigt als einzige der drei unabhängigen Variablen einen hochsignifikanten Einfluss. Das korrigierte R-Quadrat beträgt hohe 0.407 und steigt sogar noch, wenn die beiden anderen Variablen (Parolendifferenz und Knappheit) aus der Gleichung entfernt werden.

Abbildung 27: Intensität der Medienberichterstattung und Höhe der Stimmbeteiligung, 1985 bis 2015 (N=49 Abstimmungen)



Legende: Cramer's  $V = .528 / sig .000$ . Klein = <20 Medienbeiträge in einer Tageszeitung; mittel = 20 bis 50 Beiträge; gross = >50 Beiträge.

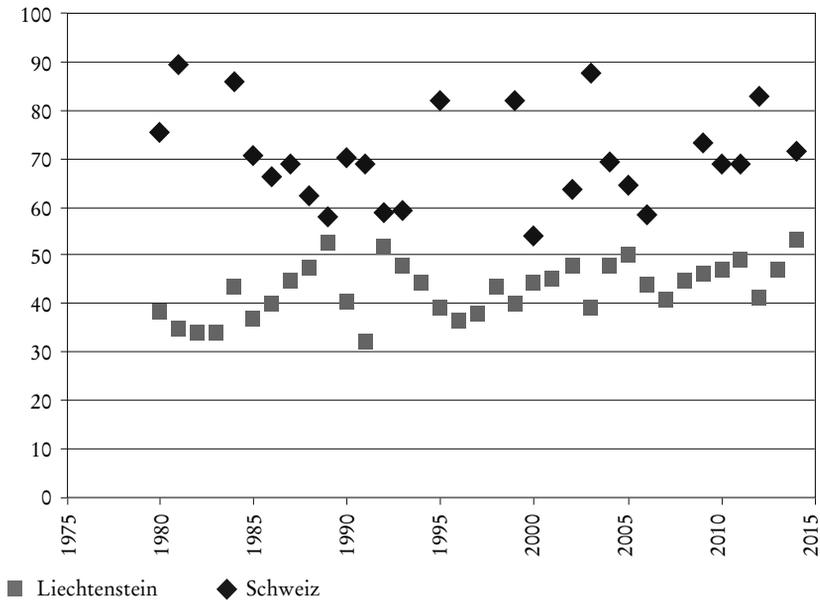
### 6.6.1 Stimmbeteiligung im Vergleich zur Schweiz

Die Stimmbeteiligung ist in Liechtenstein deutlich höher als in der Schweiz. Der Mittelwert der Stimmbeteiligung in der Schweiz bewegte sich zwischen 1980 und 2015 bei rund 43 Prozent, während er in Liechtenstein rund 71 Prozent betrug.

In der Schweiz wurde schon vor über 30 Jahren intensiv über die Frage diskutiert, ob die tiefe Stimmbeteiligung nicht der eigentlichen Idee der direkten Demokratie zuwiderläuft und mit welchen Mitteln sie behoben werden könnte.<sup>604</sup> Wenn man die Grafik betrachtet, lässt sich unschwer feststellen, dass die Stimmbeteiligung in der Schweiz in den

604 Riklin und Kley 1981 mit weiteren Literaturverweisen; Linder 1991.

Abbildung 28: Jahresmittelwert der Stimmeteiligung bei nationalen Volksabstimmungen in der Schweiz und in Liechtenstein im Vergleich, 1980 bis 2015 (in Prozent)



Quelle: Amtliche Statistik / c2d.ch / Eigene Berechnungen.

vergangenen Jahrzehnten nicht wesentlich weiter zurückgegangen ist, sondern auf relativ tiefem Niveau verharret. Die Kurve ist insofern geglättet, als es sich jeweils um Jahresmittelwerte handelt.<sup>605</sup> In Liechtenstein gibt es dagegen Jahre ohne Volksabstimmung. Das historische Maximum ist bisher im Jahr 1992 mit insgesamt fünf Vorlagen zu verzeichnen, über welche an vier verschiedenen Abstimmungsterminen im März, Juni, November und Dezember entschieden wurde.

605 In der Schweiz gelangen jährlich durchschnittlich mehr als 10 Bundesvorlagen zur Abstimmung. In Liechtenstein gibt es dagegen Jahre ohne Abstimmung, Jahre mit nur einer Abstimmung oder auch mehreren Abstimmungen. Das «Multipack»-Verfahren in der Schweiz, bei welchem an einem Abstimmungswochenende meist mehrere Vorlagen – zusätzlich noch kantonale oder kommunale – entschieden werden, kommt in Liechtenstein deutlich seltener zur Anwendung.

## 6.7 Volksabstimmungen und öffentliche Kommunikation

### 6.7.1 Medienlandschaft in Liechtenstein

Einer der hauptsächlich gewürdigten Vorzüge der direkten Demokratie ist die intensive öffentliche Kommunikation über politische Belange im Vor- und Umfeld von Volksabstimmungen.<sup>606</sup> Unter Öffentlichkeit wird dabei der Ort der politischen Kommunikation zwischen den politischen Akteuren und den Bürgern verstanden, wobei die öffentliche Meinung das wahrgenommene kollektive Produkt des Kommunikationssystems der öffentlichen Arena darstellt.<sup>607</sup> In Liechtenstein spielt sich die Herstellung öffentlicher Meinung in einem parteipolitisch geprägten Mediensystem ab.<sup>608</sup> Dies gilt für die gesamte Zeit der Geschichte der Volksabstimmungen, da bereits mit den ersten Parteigründungen im Jahr 1918 ein System der Parteipresse entstand, welches bis heute überdauert hat. Das Liechtensteiner Volksblatt dient als Parteizeitung der Fortschrittlichen Bürgerpartei, das Liechtensteiner Vaterland ist mit der Vaterländischen Union verbunden.<sup>609</sup>

Seit 1995 existiert zwar ein liechtensteinischer Radiosender. 1995 bis 2004 sendete «Radio L» als Privatsender, seit 2004 unter dem Namen «Radio Liechtenstein» als öffentlich-rechtlicher Sender. Ihm kommt jedoch nur eine beschränkt meinungsbildende Wirkung zu, da das Radio

---

606 Siehe hierzu Beiträge in Scholten und Kamps (Hg.) 2014.

607 Diese Begriffsbestimmung von Neidhardt (1994, S. 25–27) wird auch von Kriesi (2003, S. 209) geteilt.

608 Zu unterschiedlichen Modellen von Mediensystemen und Typen politischer Kommunikationskultur siehe Kamps und Scholten 2014, Bezug nehmend auf andere Autoren.

609 Ausführlich Marxer 2004a; Büsser 2016. Ferner Marxer 2002; Marcinkowski und Marxer 2006. Zur Parteiengeschichte Marxer 2006b, 2015. Zur Gründungsphase der Parteien insbesondere Quaderer-Vogt 2014, Bd. 2, S. 13–70, und Michalsky 1990.

als Begleit- und weitgehend als Unterhaltungsmedium fungiert. Ein vollwertiger liechtensteinischer Fernsehsender hat sich bisher nicht etabliert. Mit dem Privatsender «1FLTV», der 2008 den Betrieb aufnahm, existiert aber seit einigen Jahren immerhin ein Sender, der mit reduziertem Programm über das Geschehen in Liechtenstein berichtet.<sup>610</sup> Die Hauptlast der medial vermittelten Informations- und Meinungsbildungsfunktion wird jedoch zweifellos weiterhin von den beiden liechtensteinischen Tageszeitungen getragen.<sup>611</sup>

## 6.7.2 Medienbeiträge zu Volksabstimmungen

Die Medieninhaltsanalyse ergibt, dass im Verlauf der Zeit der Umfang der Berichterstattung im Vorfeld von Abstimmungen zugenommen hat. Die Analyse erfolgte für die gesamte Periode von 1919 bis 2014.<sup>612</sup> Die beiden Abstimmungen von 2015 und 2016 erfolgten erst nach der Kodierung der Medienbeiträge. Aus forschungsökonomischen Gründen beschränkt sich die Analyse auf die Medienbeiträge im Liechtensteiner Vaterland bzw. in den Vorgängerzeitungen, die drei Monate vor der Volksabstimmung bis zum Termin der Volksabstimmung erschienen. Dabei wurden die verschiedenen Publikationstypen separat erfasst (redaktionelle Beiträge, Kommentare, Verlautbarungen, Forumsbeiträge, Leserbriefe, Inserate und andere).<sup>613</sup> Eine spezifische Auswertung aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive muss ausserhalb dieser Studie erfolgen. Insgesamt wurden 4348 Medienbeiträge erhoben. Ab-

---

610 Zur Mediengeschichte in Liechtenstein siehe insbesondere Marxer 2004a.

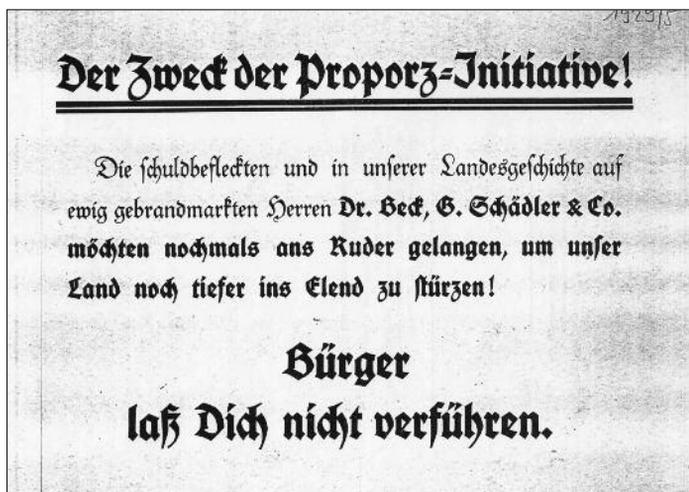
611 Siehe Büsser (2016) über die Vermittlungsfunktion der beiden liechtensteinischen Tageszeitungen und deren Parteienbias. In der repräsentativen CATI-Umfrage zu den Volksabstimmungen zur Pensionskassensanierung vom 15. Juni 2014 wurde unter anderem die Wichtigkeit der Informationskanäle für die Meinungsbildung abgefragt. Demnach werden die Zeitungsbeiträge von rund 75 Prozent der Befragten als eher wichtig eingestuft, Radio und 1FLTV hingegen nur von rund 30 Prozent der Befragten. Marxer 2014a, S. 44.

612 Die Auszählung der Pressebeiträge zu Volksabstimmungen erfolgte im Rahmen von Praktika am Liechtenstein-Institut. An dieser Stelle geht der Dank an Gerald Tischner, Simone Erne, Isabelle Sartor und Flurina Kranz.

613 Stichproben zeigen, dass sich die Berichterstattung der beiden Zeitungen in Umfang und Tonalität weitgehend decken, nicht jedoch in der Stossrichtung der redaktionellen Beiträge, die jeweils mit der eigenen Parteilinie übereinstimmt.

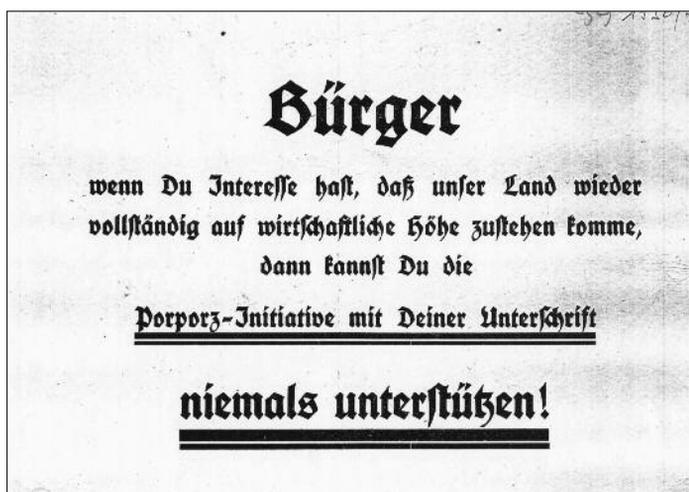


Abbildung 30: Flugblatt zur Proporzinitiative 1929/1930



Quelle: LI LA SgSg 1929/05.

Abbildung 31: Flugblatt zur Proporzinitiative 1929/1930



Quelle: LI LA SgSg 1930/07.

Abbildung 32: Flugblatt zur Abstimmung über das Pressegesetz 1930

# Freunde der Wahrheit und Demokratie!

(Aufklärung nicht auf Staatsofeten).

Die amtliche Mitteilung veranlaßt uns, festzustellen:

1. **Wahr** ist, daß Sittlichkeitsdelikte bei uns minder strafbedroht sind als Pressevergehen! **Keine Mindeststrafe** bei Sittlichkeitsdelikten; **aber hohe Mindeststrafen** bei Pressevergehen!
2. **Wahr** ist, daß nach dem Wortlaute des Pressegesetzes Eingaben an das Landgericht gleichzeitig bei der Regierung eingegeben werden müssen! Der Wortlaut des Gesetzes ist **gegen** die Behauptung der Regierung.
3. **Wahr** ist, daß eine **Zensur** (Nachzensur) durch das Pressegesetz eingeführt wird. **Die betannten weißen Flecken werden also kommen müssen!** 
4. **Wahr** ist, daß durch Artikel 36  das freie Wort des Bürgers unterbunden wird.
5. **Bürger!** Wahr ist, dass das Pressegesetz noch **viel mehr Advokaten-, sowie Agenten-Futter und Exekutionskosten** schafft als bisher!  **Teures Rechtsfutter**
6. **Bürger!** Die Regierung bemüht sich, so auffällig um das Pressegesetz, während das ganze Ausland dasselbe verurteilt.

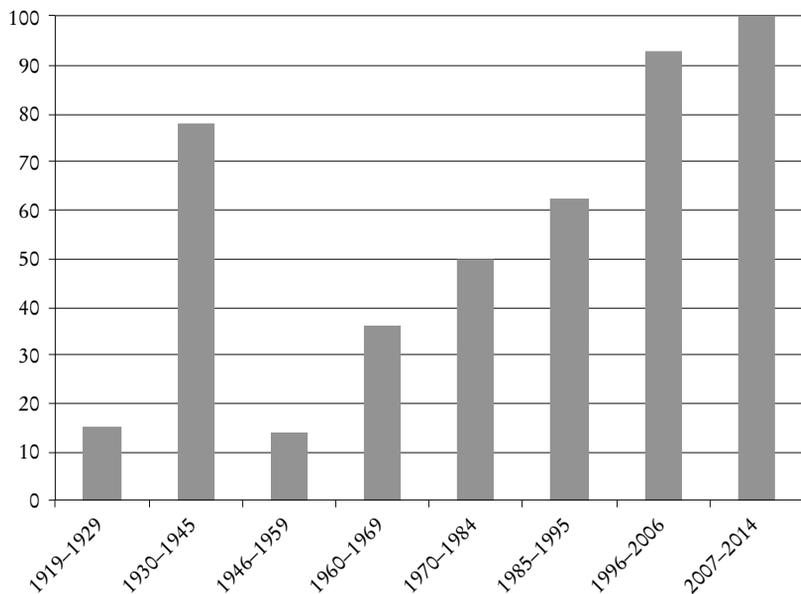
**Bauer, Arbeiter, Gewerbetreibender, Steuerzahler!**  
 **kein Maulkrattengesetz!!**

**Die Freunde der Wahrheit.**

 **Bürger, wollt Ihr stumme Steuerzahler sein?** 

Quelle: LI LA B 95/39/1.

Abbildung 33: Anteil von Abstimmungen mit mehr als 20 Medienberichten in einer Landeszeitung in verschiedenen Perioden, 1919 bis 2014 (in Prozent)



Quelle: Eigene Erhebung.

gen ab dem Jahr 2009 ist die Medienresonanz anhaltend hoch: 244 Beiträge zu SPES I (2009), in weiterer chronologischer Reihenfolge 204 Beiträge zum Mobilfunk, 161 zum Industriezubringer Schaan, 162 zum Partnerschaftsgesetz, 130 zum Schwangerschaftsabbruch, 186 zum Landesspital, 271 zum Vetorecht des Fürsten (2012) – dies ist der bisherige Höchstwert. Erst mit der Volksabstimmung zur Pensionskasse für das Staatspersonal (2014) wurde mit 61 Beiträgen wieder ein etwas niedrigerer Wert erzielt.

Abbildung 33 zeigt, dass in der Gegenwart im Vorfeld fast aller Volksabstimmungen jeweils mehr als 20 Medienberichte im Liechtensteiner Vaterland erscheinen. Dieser Wert ist annähernd auch für die 1930er-Jahre feststellbar. Danach sank die Medienresonanz zu Volksabstimmungen merklich ab. In den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg nahm die Medienberichterstattung im Vorfeld von Volksabstimmungen erst langsam wieder Fahrt auf. Bei der Mehrzahl der Volksab-

Tabelle 54: Akteure und ihre Strategien

Akteure	Strategie	Beispiele
etablierte politische Akteure (Regierung, Parteien, Interessenverbände u. a.)	politikzentriert («top down»)	institutionalisierte Ereignisse, Pseudoereignisse, Öffentlichkeitsarbeit, Dethematisierung von Sachfragen, Personalisierung, Werbung, politisches Marketing
Medien (Presse, Rundfunk u. a.)	medienzentriert	Selektion, Thematisierung, Kommentierung, Umfragen, Aktionsmobilisierung
Aussenseiter (Organisationen, soziale Bewegungen u. a.)	aussenseiterzentriert («bottom up»)	Protestpolitik, Informationspolitik

Quelle: Nach Kriesi 2003, S. 214–225.

stimmungen erschienen lange Zeit weniger als 20 Medienberichte – alle Publikationsformen eingeschlossen, von redaktionellen Beiträgen bis hin zu Leserbriefen.

### 6.7.3 Politische Kommunikationsstrategien

Vor dem Hintergrund des parteipolitisch gefärbten Mediensystems entfaltet die politische Kommunikation in Liechtenstein spezifische Besonderheiten, was sich sowohl in den Kommunikationsstrategien der Akteure wie auch der Rolle der Medien im politischen System Liechtensteins zeigt. Wir beziehen uns in den weiteren Überlegungen auf Kriesi (2003), der drei Akteurgruppen der politischen Kommunikation unterscheidet: die etablierten politischen Akteure, die Medien und die Aussenseiter. Sie verwenden jeweils eigene Strategien zur Beeinflussung der öffentlichen Meinung (Tabelle 54).<sup>614</sup>

Kriesi postuliert nun, «dass die von den verschiedenen Akteurtypen verwendeten Strategien und ihr Erfolg insbesondere vom allgemeinen institutionellen Kontext, sowie vom Parteien- und Mediensystem bestimmt werden.»<sup>615</sup> Beim allgemeinen institutionellen Kontext stützt

<sup>614</sup> Zum Kampagnenmanagement bei direktdemokratischen Entscheiden siehe auch Tolbert et al. 2009; LeDuc 2009; Kriesi (Hg.) 2012; Bernhard 2012; Scholten 2014; Vreese 2014.

<sup>615</sup> Kriesi 2003, S. 225f. Siehe auch Marxer 2007, wonach Liechtenstein nach der Typologie von Lijphart knapp im konsensdemokratischen Feld angesiedelt ist, etwa in

er sich auf die Klassifizierung Lijpharts (mehrheitsdemokratische Gruppe, intermediäre Gruppe, konsensdemokratische Gruppe), wobei man Liechtenstein der konsensdemokratischen Gruppe zuordnen kann.<sup>616</sup> Die von Kriesi gewählten Operationalisierungen der intermediären Systeme geben für eine Zuordnung Liechtensteins allerdings teilweise Probleme auf. Die Stärke der Parteien wird an deren Mitgliederzahl gemessen (relativ viele Mitglieder, relativ wenige Mitglieder). Da die beiden grossen Volksparteien Liechtensteins keine formelle Mitgliedschaft kennen, wäre die schwache Mitgliederbasis als Indikator für schwache Parteien aufzufassen. Der grosse Mobilisierungserfolg der Parteien – etwa an Parteitag – legt aber eher nahe, von starken Parteien auszugehen. Beim Mediensystem wird die Stärke der Presse – operationalisiert über die Auflagenzahlen pro 1000 Einwohner – als Indikator für eine starke, unabhängige Presse herangezogen. Auch hier zeigt sich ein Widerspruch, da Liechtenstein mit den beiden Tageszeitungen eine äusserst hohe Auflagenzahl aufweist (theoretisch also eine starke Presse), aber gleichzeitig von einer Unabhängigkeit der Presse überhaupt nicht die Rede sein kann (also faktisch eine schwache Presse).

Im Schema von Kriesi, in welchem verschiedene Staaten nach den beiden Dimensionen des institutionellen Kontextes und der Stärke der Intermediäre eingeteilt werden, zeigt sich eine deutliche Korrelation zwischen Konsensdemokratien und starkem, unabhängigem intermediärem System sowie zwischen Mehrheitsdemokratien und schwachem, abhängigem intermediärem System (siehe Tabelle 55). Kriesi leitet daraus ab, dass die politikzentrierte Strategie in Mehrheitsdemokratien (mit

---

der Grössenordnung von Deutschland und Österreich, also deutlich weniger ausgeprägt als in der Schweiz. In der Forschungsliteratur wird jedoch häufiger von Konkordanzdemokratie anstatt Konsensdemokratie gesprochen. Siehe etwa Michalsky 1991; Lehbruch 1991; diverse Beiträge in Köppl und Kranenpohl (Hg.) 2012. Auch Kranenpohl (2012) präferiert diese Bezeichnung als eine der beiden Ausprägungen einer politisch-kulturellen Dimension – im Gegensatz zu konkurrenzdemokratischen Modellen – und schlägt dabei eine Differenzierung nach zwei weiteren Dimensionen vor: der institutionellen Dimension (Anzahl der Vetospieler) und der intermediären Dimension (Zentralität des Systems der Interessenvermittlung) (S. 25). Liechtenstein wäre demzufolge nach Meinung des Autors als konkordanzdemokratisches System mit relativ vielen Vetospielern und zentralem System der Interessenvermittlung einzustufen, vergleichbar dem von Kranenpohl in dieser Kategorie zitierten Fall Chile.

616 Marxer 2007; Michalsky 1991.

Tabelle 55: Institutioneller Kontext und intermediäre Systeme (Parteien, Medien)

Institutioneller Kontext nach Lijphart			
Intermediäre Systeme [Parteien, Medien]	Mehrheitsdemokratie	Intermediär	Konsensdemokratie
schwach, abhängig	Spanien, Frankreich, Italien, Portugal, Irland, Vereinigtes Königreich	Portugal	
gemischt	Griechenland	Deutschland	Belgien, Niederlande [Liechtenstein]
stark, unabhängig		Österreich	Schweiz, Dänemark, Norwegen, Schweden, Finnland

Quelle: Kriesi 2003, S. 231 [Ergänzung Liechtensteins durch den Autor].

schwachem intermediärem System) wesentlich günstigere Voraussetzungen vorfindet als in Konsensdemokratien. Für die medien- und ausseiterorientierten Strategien sei die Situation dagegen ambivalent.<sup>617</sup>

Liechtenstein kann als schwach ausgeprägte Konsensdemokratie mit gemischtem intermediärem System typologisiert werden, wobei die Zuordnung des intermediären Systems diskussionswürdig ist. Die politikzentrierte Strategie findet in Liechtenstein dennoch einen günstigen Nährboden. Denn die Medien werden nicht nur wegen ihrer eigenen Schwäche umfassend für die Politikvermittlung instrumentalisiert, sondern sie stehen sogar in direkter Beziehung oder einem weitgehenden – formellen oder informellen – Unterordnungsverhältnis zu den Parteien. Für die beiden Volksparteien erübrigt sich damit auch teilweise das strategische Repertoire von Parteien in anderen Staaten, da sie auch ohne Pseudoereignisse und funktionsverwandte Aktivitäten direkt an die Medien – wenigstens in die parteinahe Zeitung – und damit an die Öffentlichkeit gelangen können.<sup>618</sup> In innenpolitischen Fragen existiert daher eine speziell medienzentrierte Strategie für die beiden Grossparteien praktisch nicht. Die Strategie der Medien mutiert in extremis von einer

<sup>617</sup> Kriesi 2003, S. 231.

<sup>618</sup> Zu den Besonderheiten des Mediensystems Liechtensteins Marxer 2004a; Marcinkowski und Marxer 2006, ferner Büsler (2016) mit einer Analyse der Landtagsberichterstattung in den liechtensteinischen Tageszeitungen. Zur strategischen Nutzung direktdemokratischer Instrumente im Zeichen zunehmenden Parteienwettbewerbs siehe Leemann 2015; Kriesi 2003, 2007.

parteipolitischen Auseinandersetzung zu einer politikzentrierten Top-down-Strategie – allerdings wieder mit starken Einschränkungen.

Auch die Aussenseiter (in der Terminologie von Kriesi) finden in Liechtenstein besondere Bedingungen vor, die mehr Ähnlichkeiten mit der Lokalpolitik in grösseren Staaten als mit nationaler Politik aufweisen. Die Tageszeitungen, die gleichzeitig nationale wie lokale Medien sind, sind für Organisationen und Bewegungen äusserst zugänglich. Mit Stellungnahmen, Leserbriefen oder Forumsbeiträgen, die von den Zeitungen kaum abgelehnt werden können, schaffen sie eine Öffentlichkeit auch ohne ausgeklügelte Aufmerksamkeitsstrategien, Pseudoereignisse, Testimonials usw. Gleichzeitig beschränkt sich die Strategie nicht nur auf die Bearbeitung der öffentlichen Meinung, sondern die Aussenseiter dringen durch personelle Verflechtungen und aktive Netzwerkpolitik mitunter direkt in die Parteien und die politischen Elitenkreise vor und gewinnen dort eventuell Unterstützer und Wortführer. Die politische Elite kann sich von den Parteien über Landtagsabgeordnete, Regierungsmitglieder bis ins Fürstenhaus hineinziehen.

#### 6.7.4 Direkte Demokratie und staatliche Informationstätigkeit

Mit einer Abstimmungsinformation, also einem Faltblatt, in welchem sowohl die Pro- wie auch die Contra-Positionen zu einer Abstimmung dargestellt werden, bietet die Regierung meistens überblicksartige Informationen zu den einzelnen Abstimmungen. Wie weiter oben gezeigt wurde, ist dies aber nicht immer der Fall, da es vorkommen kann, dass die Koalitionsparteien unterschiedliche Abstimmungsempfehlungen herausgeben und sich daher nicht auf eine gemeinsame Regierungsposition einigen können. Aufgrund eines StGH-Entscheides von 1991 muss in der Abstimmungsinformation ausserdem auch die Gruppe, die ein Referendum oder eine Initiative ergriffen hat, ihre Meinung kundtun dürfen.<sup>619</sup> Im Vorfeld der Volksabstimmung über die Initiative «Familie und Beruf» der Wirtschaftskammer publizierte die Regierung sogar erstmals

---

619 StGH 1990/6, Urteil des Staatsgerichtshofes als Verfassungsgerichtshof vom 2. Mai 1991, in: LES 4/91, S. 133–136.

einen Aufruf an allfällige Gegner der Volksinitiative, die eine Stellungnahme einbringen möchten, sich bei der Regierungskanzlei zu melden. Grund war, dass der Landtag und die Regierung die Initiative befürworteten, sodass in der Abstimmungsinformation allenfalls nur befürwortende Argumente zu lesen gewesen wären.<sup>620</sup>

Kritisch ist hingegen die Frage zu beurteilen, wie stark sich die Regierung in eine Abstimmungskommunikation einschalten darf. Es besteht kein Zweifel, dass die Exekutive, die ja meist unmittelbar von Volksentscheiden betroffen ist, ihre Haltung zu einer Abstimmungsfrage mitteilen darf oder sogar verpflichtet ist, dies zu tun. Zu einem entsprechenden Ergebnis gelangt auch Kuoni in einem Rechtsvergleich zwischen der Schweiz und Deutschland.<sup>621</sup> Kritisch wird es hingegen, wenn die Regierung über eine sachliche und verhältnismässige Informationstätigkeit hinausgeht und sich als prominenter Kampagnenakteur beteiligt sowie in grossem Stil finanzielle Mittel für eine Abstimmungskampagne einsetzt. Wo hierbei die Grenze zu ziehen ist, wäre anhand von Abstimmungsbeschwerden beim Staatsgerichtshof auszujudizieren. Entsprechende Rügen sind bereits erteilt worden, etwa bei der EWR-Kampagne. Allerdings haben solche Beschwerden bisher nicht zu einer Annullation einer Abstimmung geführt.

### 6.7.5 Direkte Demokratie und Informiertheit

Verschiedene Autoren befassen sich mit der Frage, ob Bürgerinnen und Bürger in Systemen mit direkter Demokratie besser informiert und stärker engagiert sind. Die Befunde weisen deutlich in diese Richtung.<sup>622</sup> Allerdings sehen Skeptiker der direkten Demokratie auch immer die Gefahr von Manipulation und Demagogie. Insbesondere sind die Behör-

---

620 Der Landtag beschloss am 9. Juni 2016, eine Volksabstimmung über das Initiativbegehren «Familie und Beruf» durchzuführen. Der Aufruf an allfällige Gegner erfolgte am 1. Juni 2016 (Liechtensteiner Vaterland und Liechtensteiner Volksblatt) sowie im elektronischen Amtsblatt ([www.amtsblatt.llv.li](http://www.amtsblatt.llv.li)). Die Volksabstimmung wurde auf den 18. September 2016 angesetzt.

621 Kuoni 2014, S. 170–179.

622 Benz und Stutzer 2007; Büchi 2007.

den aufgerufen, bei ihrer Informationstätigkeit ausgewogen und sachgerecht zu agieren.<sup>623</sup>

Empirische Daten über die Informiertheit der Bürgerinnen und Bürger existieren für Liechtenstein nicht, da es im Unterschied zur Schweiz keine langjährigen Individualdaten gibt, wie sie in der Schweiz im Rahmen der VOX-Untersuchungen erhoben werden.<sup>624</sup> Der Einzelfall der Verfassungsabstimmung von 2003 kann aus verschiedenen, an anderer Stelle dieser Studie thematisierten Gründen nicht als repräsentativ für Volksabstimmungen und Informiertheit generell gelten. Die aussergewöhnlich gute Datenlage zu dieser speziellen Volksabstimmung mit Sonderstatus erlaubt einzig für diesen Fall vertiefte Analysen. Die Befunde sind dabei allerdings ernüchternd. Tatsächlich stiftete die Abstimmungskommunikation so viel Verwirrung, dass am Ende die eigentlichen Abstimmungsvorlagen weit in den Hintergrund rückten und sachfremde Themen bzw. Framingstrategien die Kommunikation und den Entscheid der Stimmberechtigten massgeblich beeinflussten.<sup>625</sup>

Im Vergleich zur Schweiz ist auch zu berücksichtigen, dass in Liechtenstein deutlich weniger Volksabstimmungen durchgeführt werden. Durchschnittlich gelangt etwas mehr als eine Vorlage pro Jahr in eine Volksabstimmung. Davon ist keine stark prägende Wirkung auf die generelle Informiertheit zu erwarten, zumal viele Abstimmungen auch Nebensächlichkeiten betreffen. Weitere Effekte von Volksabstimmungen, wie etwa gesteigertes politisches Interesse, stärkeres politisches Engagement usw., können angesichts der geringen Häufigkeit von Volksabstimmungen nicht wirklich erwartet werden.

Als theoretisch ähnlich wirksam für die Informiertheit der Bürgerinnen und Bürger können das Mass und die Qualität an medialer Vermittlung politischer Sachverhalte gelten, unabhängig von der Existenz

---

623 In diese Richtung tendieren Entscheidungen des Staatsgerichtshofes (siehe Kapitel 4.12.1.6 über Beschwerden im Zusammenhang mit Volksabstimmungen). Auch in der Schweiz sind die Behörden zu angemessener Informationstätigkeit angehalten. Hierzu Grünenfelder 2014, S. 147.

624 Longchamp 2014.

625 Marcinkowski 2004, 2006, 2007; Marcinkowski und Marxer 2010, 2011; Schädler 2005. Allerdings ist es in Abstimmungskampagnen wie generell in der politischen und auch anderer Werbung üblich, dass Botschaften verdichtet werden und diejenigen Mittel gewählt werden, die den grössten Erfolg versprechen. Siehe hierzu auch Strittmayer 2014.

direktdemokratischer Rechte. Dabei spielen die liechtensteinischen Parteiblätter mit ihrer quantitativ ausgedehnten Berichterstattung, qualitativ allerdings parteipolitisch beeinflusst, die Hauptrolle, während in manch anderen Staaten das Fernsehen die Funktion als Leitmedium übernommen hat. Welches System dabei eher geeignet ist, Informiertheit und Engagement herzustellen, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden.

7

ZUSAMMENFASSUNG  
UND FAZIT



Im internationalen Vergleich stellt Liechtenstein in Bezug auf die direkte Demokratie einen beachtenswerten Fall dar. Die Tradition der direkten Demokratie im modernen Sinn, ausgeübt insbesondere mit den Mitteln der Volksinitiative, des Referendums und des Landtagsbegehrens, reicht bis 1919 zurück, wengleich die Rechtsgrundlagen erst zwei Jahre später mit der Verfassung von 1921 geschaffen wurden. Liechtenstein weist also eine relativ lange Tradition an Direktdemokratie auf.

Andererseits unterscheidet sich Liechtenstein deutlich von der Schweiz, dem Musterfall der direkten Demokratie, in Bezug auf die Nutzungshäufigkeit. Im langjährigen Durchschnitt findet in Liechtenstein rund eine landesweite Volksabstimmung pro Jahr statt, während sich in der Schweiz allein die nationalen Volksabstimmungen auf mehr als zehn pro Jahr belaufen. Dies ist wesentlich das Resultat unterschiedlich ausgerichteter politischer Systeme. Die Schweiz ist das Paradebeispiel einer stark verankerten Volkssouveränität, was sich etwa dadurch ausdrückt, dass keine Verfassungsänderung ohne Volksentscheid erfolgen kann. Obligatorische Volksabstimmungen stellen das Rückgrat der Direktdemokratie in der Schweiz dar, welches die Nutzung anderer Volksrechte – Initiative und Referendum – nach sich zieht.

Im konstitutionellen System Liechtensteins dominiert aus historischer Tradition das Repräsentativsystem, im dualistischen Staatsaufbau noch erweitert um weitreichende Kompetenzen des Landesfürsten und des Fürstenhauses. Die Elemente der direkten Demokratie sind daher nicht als hauptsächlich prägender Aspekt des politischen Systems, sondern als komplementärer Aspekt zu betrachten. Die im Vergleich zur Schweiz deutlich höhere relative Zahl an Unterschriften, welche für eine Initiative oder ein Referendum notwendig ist, illustriert ebenfalls den Ausnahmeharakter der Volksrechte als Notbremse oder Ventil im politischen Prozess.

Die Beschränktheit der Volkssouveränität findet ihren prominentesten Ausdruck in den Rechten des Landesfürsten, welcher ein absolutes Vetorecht in der Gesetzgebung besitzt. Verschiedene Bemühungen zu einer Verfassungsänderung mit dem Ziel, dieses Vetorecht zu brechen, sind am Widerstand des Fürstenhauses und – damit einhergehend – an der politischen Aussichtslosigkeit, im Falle einer Volksinitiative im Jahr 2003 auch an der Urne, gescheitert. Weitere Elemente einer beschränkten Volkssouveränität sind in der Auflage zu sehen, dass Initiativen mit der Verfassung und bestehenden Staatsverträgen konform sein

müssen. Diesbezüglich setzen etwa die Europäische Menschenrechtskonvention und ähnliche Abkommen Grenzen, seit 1995 auch die Verpflichtungen aus dem Abkommen zum Europäischen Wirtschaftsraum. Um einen Leerlauf zu vermeiden, wurde 1992 ein Vorprüfverfahren installiert, in welchem von Regierung und Landtag formelle, formale und materielle Aspekte von Initiativen geprüft werden, sodass allenfalls noch vor Beginn einer Unterschriftensammlung Nichtigkeit (Unzulässigkeit) eines Begehrens festgestellt werden kann.

Seit der Einführung direktdemokratischer Rechte mit der Verfassung von 1921, welche erstmals derartige Rechte normierte, sind die direkten Volksrechte weiter ausgebaut worden. Bedeutende Neuerungen folgten 1987 mit der Einführung des doppelten oder mehrfachen Ja im Falle gleichzeitiger Abstimmung über mehrere Vorlagen zum gleichen Sachverhalt, 1992 mit der Einführung des Staatsvertragsreferendums sowie 2003 mit einer Reihe von Änderungen durch eine vom Fürstenhaus lancierte Volksinitiative.

Wesentliche Neuerungen betreffend die direkte Demokratie waren bei der Verfassungsrevision von 2003 die Möglichkeit des Misstrauensvotums gegen den Landesfürsten, die Möglichkeit der Abschaffung der Monarchie ohne Vetorecht des Fürsten, im Ausnahmefall die Mitwirkung des Volkes bei der Richterwahl sowie das Recht auf Gemeindeebene, als Gemeinde aus dem Staatsverband auszutreten. Diese sind jedoch bisher nicht angewendet worden. Motiv bei der Einführung der Bestimmungen zur Monarchieabschaffung war insbesondere, die Monarchie stärker demokratisch zu legitimieren. Dies wäre allerdings mit der Abschaffung des Vetorechts in der Gesetzgebung praxisnäher zu erreichen gewesen als mit der ultimativen Lösung, die Monarchie im Konfliktfall als Ganzes abzuschaffen.

Auch ohne diese neuen Rechte stehen den Stimmberechtigten in Liechtenstein mehr Instrumente der Partizipation und Einflussnahme zur Verfügung als in der Schweiz auf Bundesebene. Neben der Volksinitiative und dem Referendum, welche auch in Form von Gemeindebegehren gestellt werden können, sowie den 2003 neu eingeführten Volksrechten steht den Bürgerinnen und Bürgern auch das Recht zu, den Landtag einzuberufen oder aufzulösen.

Die Reichweite der Instrumente ist ebenfalls grösser als in der Schweiz auf Bundesebene und daher eher mit den Regelungen in Schwei-

zer Kantonen vergleichbar.<sup>626</sup> So existiert neben der Verfassungsinitiative auch die Gesetzesinitiative, dies sowohl als formulierte Initiative wie auch als allgemeine Anregung (einfache Initiative). Ferner können Abstimmungen neben Gesetzen und Staatsverträgen auch Finanzentscheide betreffen. Schliesslich kann auch der Landtag von sich aus eine beschlossene Vorlage dem Volk zur Abstimmung unterbreiten, im Falle von Initiativen einen Gegenvorschlag machen oder auch Konsultativabstimmungen durchführen.

Wegen der eher bescheidenen Zahl an Volksabstimmungen sind die direkten Effekte auf den politischen Entscheidungsprozess allerdings moderat. Die meisten Gesetzes- und Finanzbeschlüsse und Verfassungsänderungen erfolgen ohne direkte Mitwirkung des Volkes. Das Verzeichnis der im Liechtensteinischen Landesgesetzblatt veröffentlichten Rechtsvorschriften weist beispielsweise für das Jahr 2015 insgesamt 372 Titel aus, darunter Kundmachungen, Verordnungen, Finanzbeschlüsse und Beschlüsse zu Staatsverträgen, aber auch 95 Gesetzesbeschlüsse, wobei nur gegen einen einzigen Gesetzesbeschluss das Referendum ergriffen wurde, in anderen Jahren mitunter gegen gar keinen Beschluss. Und es ist auch keineswegs so, dass nur wichtige Vorlagen vor das Volk kommen, was den Stellenwert der direkten Demokratie weiter relativiert.

Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass die Möglichkeit des Referendums und der Initiative indirekte Effekte auslöst. Das Referendum trägt dazu bei, dass im Landtag meist nur breit abgestützte Vorlagen verabschiedet werden, welche bereits im Vorfeld einem Vernehmlassungsverfahren unterzogen wurden, was zur «Verwässerung» von Vorlagen führen kann.<sup>627</sup> Die Initiative andererseits stellt ein Ventil dar für Veränderungen, welche von der Landtagsmehrheit nicht geleistet werden oder aufgrund wechselseitiger Blockaden nicht geleistet werden können. Die relativ hohe Erfolgsquote von Initiativen verdeutlicht, dass es sich dabei vielfach um notwendige und breit akzeptierte Vorlagen handelt. Der Landtag selbst zeigt sich in manchen solchen Fällen als unwillig, unfähig oder blockiert, diese Veränderungen einzuleiten, teils aus

---

626 Zur direkten Demokratie in Schweizer Kantonen siehe Trechsel 2000; Hangartner und Kley 2000; Freitag und Vatter 2000; Vatter 2002.

627 Ritter 1991, S. 74; Wille 2015, S. 428.

parteipolitischen Interessen und Rivalitäten, teils aus Rücksicht auf Teile der sehr heterogenen Wählerbasis. Initiativen können also tatsächlich solche Blockaden lösen. Sie können aber auch den Landtag zur Untätigkeit verleiten, da das Problem ja auch von aussen gelöst werden kann.

Das Verhältnis der politischen Elite zur direkten Demokratie ist zwiespältig. Einerseits setzen die direkten Volksrechte Regierung und Landtag unter Druck. Andererseits bedienen sich der Landtag – in Form von Landtagsbegehren und Konsultativabstimmungen – und die Parteien der Instrumente der direkten Demokratie. Für den Fürsten und das Fürstenhaus wiederum war die von ihnen lancierte Volksinitiative, die sich gegen weite Teile der politischen Elite richtete, das einzige Mittel, um ihre Vorstellungen einer Verfassungsrevision zu realisieren. Im Landtag hätte es für das notwendige qualifizierte Mehr nicht gereicht. Mit der Volksmehrheit wurde aus der Sicht des Fürstenhauses die Monarchie dauerhaft demokratisch legitimiert; hierüber gehen die Meinungen allerdings auseinander. Ferner wurden die herausragenden Kompetenzen des Landesfürsten bestätigt und die Autonomie des Fürstenhauses zur Regelung des familieninternen und gleichzeitig staatsrelevanten Hausgesetzes fixiert.

Die politische Elite muss sich vor der direkten Demokratie in der Regel nicht besonders fürchten, da die Instrumente selten eingesetzt werden und da die Parteien die öffentliche Kommunikation rund um Volksabstimmungen weitgehend steuern und beherrschen können – wenngleich nicht immer erfolgreich. Besonderheiten des Mediensystems Liechtensteins sind nicht nur die relative Bedeutungslosigkeit des Fernsehens für die öffentliche Meinungsbildung, sondern auch die parteipolitische Dominanz über die Presse. Beide Tageszeitungen – Liechtensteiner Volksblatt und Liechtensteiner Vaterland – folgen dem Anachronismus, dass sie bis in die Gegenwart als Parteizeitungen der beiden grossen und seit Beginn der Parteiengeschichte dominierenden Volksparteien – Fortschrittliche Bürgerpartei und Vaterländische Union bzw. deren Vorgängerpartei – geführt werden. Dadurch sind die Medien in ihrer Kontrollfunktion gegenüber dem politischen System eingeschränkt. Publizistische Kontrolle funktioniert häufig erst dann, wenn es die parteipolitische Konstellation zulässt. Neben ihrer Funktion als Sprachrohr der Parteien weisen sie in neuerer Zeit jedoch auch zunehmend Forumscharakter auf, sodass auf dem Weg von Leserbriefen, Forumsbeiträgen und

Stellungnahmen von Interessengruppen Inhalte in die Zeitungen gelangen, welche der parteipolitischen Stossrichtung widersprechen.

Leider lässt die schwache Datenlage – insbesondere was Individualdaten betrifft – keine vertieften Analysen zu Fragen der Meinungsbildung, der Informiertheit der Stimmberechtigten, den Dissonanzen, der Elitenorientierung im Abstimmungsverhalten und ähnlichen Fragestellungen über längere Zeiträume zu. Die datenmässig am besten abgedeckte Abstimmung betrifft die Verfassungsabstimmung von 2003 mit zwei konkurrierenden Vorlagen. Diese Abstimmung, als Volksinitiative des Fürstenhauses lanciert, weist jedoch nicht nur wegen der langen Vorgeschichte, der grossen Bedeutung und der ausserordentlich intensiv und lange geführten Abstimmungskampagne, sondern auch wegen der massiven Einflussnahme des Fürstenhauses auf die Abstimmung so viele Besonderheiten auf, dass keine Rückschlüsse auf andere Abstimmungen zulässig sind.

Um Wissenslücken zu schliessen, wäre daher die Einführung eines Beobachtungsinstrumentes notwendig, wie es die Schweiz mit den VOX-Untersuchungen im unmittelbaren Anschluss an alle Volksabstimmungen seit 1977 kennt. Eine für Liechtenstein bescheidenere und finanziell vertretbare Variante solcher Abstimmungsumfragen würde vertiefende Analysen ermöglichen, die nach einigen Jahren auch interessante und aufschlussreiche Veränderungen bezüglich des Stimmverhaltens, der verschiedenen Einflüsse auf das Stimmverhalten und der Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger sichtbar machen könnten. Mit Nachabstimmungsumfragen<sup>628</sup> in den Jahren 2011 bis 2016 zum Initiativbegehren «Hilfe statt Strafe», zum Referendum gegen den Neubau eines Landespijals, zum Initiativbegehren «Ja – damit deine Stimme zählt», zu den beiden Initiativbegehren «Win-Win» und «Win-Win-50», zum Referendumsbegehren betreffend Krankenversicherungsgesetz sowie zur Abstimmung über die Initiative zum Familienzulagengesetz ist hierzu eine Basis gelegt. Künftig können vielleicht Onlineumfragen eine effiziente und finanziell vertretbare Methode der wissenschaftlichen Begleitung von Abstimmungen darstellen.

---

628 Auswertungen der Umfragen können in verschiedenen Publikationen nachgelesen werden Marxer 2011a, 2011b, 2012f, 2014a, 2016. Sie sind alle per Download auf der Website des Liechtenstein-Instituts verfügbar ([www.liechtenstein-institut.li](http://www.liechtenstein-institut.li)).

Am Ende sollen nun noch kurz die im Einleitungskapitel zitierten Funktionen der direkten Demokratie nach Linder (2012) Vatter (2014) und Maduz (2010) in Kapitel 1.4 sowie die in der Forschungsliteratur ange deuteten potenziellen Vor- und Nachteile der direkten Demokratie (Tabellen in Kapitel 1.3.1 und Kapitel 1.3.2) im liechtensteinischen Kontext diskutiert werden.

Man kann feststellen, dass das Initiativrecht grundsätzlich dem Volk ein Durchsetzungsinstrument gegenüber den Behörden in die Hand gibt (Ventilfunktion). Das Instrumentarium ist in Liechtenstein diesbezüglich extrem breit gefächert. Das potenzielle Referendum beeinflusst zusätzlich den Landtag und die Regierung (Schwungradfunktion), mit der Folge, dass austarierte Vorlagen beschlossen werden, gegen die selten das Referendum ergriffen wird. Die Funktion einer Sensibilisierung für ein Thema (Katalysatorfunktion) erfüllt die direkte Demokratie in Liechtenstein allerdings deutlich weniger stark als in der Schweiz. Die direktdemokratischen Instrumente werden hierfür zu selten genutzt und sie werden zudem nur ergriffen, wenn auch tatsächlich eine Erfolgsaussicht besteht. In diesem Sinne dienen die direktdemokratischen Instrumente den Parteien auch kaum zur Selbstinszenierung (Mobilisierungsfunktion). Es kommt relativ selten vor, dass sich Parteien des Mittels einer Initiative oder eines Referendums bedienen. Falls sie das tun, hängt es meist damit zusammen, dass im Landtag eine entsprechende Mehrheit nicht gefunden werden kann. Als Mittel des Agenda-Settings sind direktdemokratische Instrumente in Liechtenstein bis anhin selten gebraucht worden; die einfache Initiative der Freien Liste von 2016 ist diesbezüglich eine Ausnahme.

Zu den in der Literatur genannten potenziellen Nachteilen der direkten Demokratie lassen sich nur wenig datengestützte Aussagen machen, aber dennoch plausible Vermutungen anstellen. Demagogische Effekte sind nicht auszuschliessen, in den meisten Fällen darf aber von starker Sachorientierung ausgegangen werden und die Irrationalität bei Abstimmungen ist daher in der Regel wohl eher gering. Dank der hohen Stimmbeteiligung ist auch eine hohe Repräsentativität gewährleistet. Der Diskurs findet nicht nur in der politischen Elite statt, sondern wird vielfach mit hoher Intensität auch in Leserbriefen ausgetragen. Eine speziell zu schützende ethnische oder sprachliche Minderheit, die unter einer Tyrannei der Mehrheit leiden könnte, gibt es nicht. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass das Stimmrecht nur den in Liechtenstein wohnhaften

Staatsangehörigen zusteht. Insofern können die rund 33 Prozent Ausländerinnen und Ausländer als Minderheit bezeichnet werden. Entscheidungen, die an der Urne getroffen werden, unterscheiden sich in dieser Hinsicht allerdings nicht von Entscheidungen, die im Parlament getroffen werden. Zur Frage der Kohärenz in der Politik setzt immerhin die Bedingung Leitplanken, dass Initiativen in Übereinstimmung mit der Verfassung und Staatsverträgen stehen müssen. In Bezug auf die Referendumsdrohung und den damit einhergehenden Trend zur Etablierung konkordanzdemokratischer Strukturen kann diskutiert werden, ob dieser Trend als negativ oder positiv gewertet werden soll. Jedenfalls scheint Liechtenstein unter konkordanzdemokratischen Vorzeichen in der Vergangenheit nicht schlecht funktioniert zu haben. Eine Hinterzimmerpolitik kann es unter konkurrenzdemokratischen Verhältnissen genauso geben. Die Gefahr, dass direkte Demokratie zur Bestätigung der Macht habenden missbraucht wird, besteht in Liechtenstein angesichts des Repertoires an direktdemokratischen Instrumenten nicht. Dies ist eher in autokratischen Regimes der Fall, wobei das Instrument des Plebiszits gar nicht als direktdemokratisches Instrument angesehen werden sollte. Kritisch beurteilt werden in der Literatur auch der Ressourcenaufwand und die Blockaden, die durch direktdemokratische Verfahren verursacht werden können. Dem ist entgegenzuhalten, dass in Liechtenstein die direkte Demokratie auch deblockierend wirken kann. Ausserdem laufen die Verfahren sehr rasch ab, da bereits innert drei Monaten nach einer erfolgreichen Unterschriftensammlung eine Volksabstimmung stattfindet.

Nun zu den in der Literatur genannten potenziellen Vorzügen der direkten Demokratie: Partizipation und Performanz – also Mobilisierung, Identifikation, Legitimation der Politik, Stabilität, Zufriedenheit – werden durch die direkte Involvierung der Stimmberechtigten wohl tendenziell erhöht. Ob aber die wenigen direktdemokratischen Entscheidungen wesentlich zur Erhöhung des Sachverstandes und zur Herausbildung von «kompetenten Bürgern» beitragen, muss dahingestellt bleiben. Nicht zu verschweigen ist auch, dass direktdemokratische Verfahren nicht nur Zufriedenheit und eine kollektive Identität fördern, sondern das Gegenteil ebenso der Fall sein kann. Die sehr emotional geführten Abstimmungskämpfe zur Verfassungsrevision 2003 und zur Vetoinitiative 2012 haben gezeigt, dass solche Prozesse auch zu tiefen Gräben in der Gesellschaft führen können. Offenbleiben muss auch die Frage, ob die Qualität der Gesetzgebung wegen der direkten Demokra-

tie, insbesondere wegen des Referendumsdrucks und der daraus resultierenden konkordanzdemokratischen Strukturen, verbessert wird. Sicher sind Vorlagen wegen der breiten Vernehmlassung und der Eliminierung vieler Ecken und Kanten am Ende meist mehrheitsfähig. Das muss aber nicht heissen, dass es die besseren Vorlagen sind. Vielfach wird die Politik dadurch auch zur Mutlosigkeit erzogen, was nicht unbedingt ein Vorteil für Liechtenstein sein muss. Die direkte Demokratie verhindert vielfach Ausgaben, die im Parlament beschlossen werden, in Liechtenstein insbesondere Hochbauprojekte. Auch hier kann darüber diskutiert werden, ob dies für das Land von Vorteil ist oder nicht. Es bremst zwar die Staatstätigkeit, verhindert aber mitunter auch zukunftsweisende Projekte.

So bleibt am Ende die Feststellung, dass Geschichte nicht wiederholbar ist und daher nicht geprüft werden kann, wie sich Liechtenstein – Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur – ohne direktdemokratische Rechte entwickelt hätte. Zweifellos werden aber die direktdemokratischen Rechte in Liechtenstein von der Gesellschaft als selbstverständlicher und unverzichtbarer Teil des politischen Systems betrachtet.

# VERZEICHNISSE



# Quellen

## Archivdokumente

### Liechtensteinisches Landesarchiv

Circa 300 Akten oder Aktenbündel des Liechtensteinischen Landesarchivs wurden gesichtet. Zu den Volksabstimmungen, aber auch teilweise zu abgelehnten oder gescheiterten Initiativen, Petitionen und vielem anderem sind Archivakten vorhanden. In den Archivbündeln finden sich meist auch die amtlichen Ergebnisse, so wie sie von der Regierung kundgemacht oder dem Landtag berichtet wurden, die Abstimmungsinformation der Regierung (sofern es eine gab), teilweise Flugblätter, Beschwerdeschriften und anderes. Die Akten sind allerdings oftmals nicht vollständig.

### Privatarchive

In den vergangenen Jahrzehnten hat auch der Autor dieser Studie Unterlagen zu Abstimmungen und Wahlen gesammelt. Helmuth Marxer, Vaduz, hat zudem seine eigenen, über Jahre gesammelten Dokumente diesem Archivbestand hinzugefügt, wofür hier nochmals herzlich gedankt sei. Alle diese privat gesammelten Unterlagen befinden sich beim Autor im Liechtenstein-Institut und werden langfristig dem Liechtenstein-Institut für kommende Forschungen überlassen.

### Archiv Wilhelm Beck

Rupert Quaderer, ehemaliger Forschungsbeauftragter und seit seiner Pensionierung freier wissenschaftlicher Mitarbeiter des Liechtenstein-Instituts, ist mit der Bearbeitung der Archivalien von Wilhelm Beck betraut. Der Nachlass Wilhelm Beck wurde ihm von Gertrud Fehr, der Tochter von Wilhelm Beck, persönlich anvertraut. Rupert Quaderer gab Einblick in verschiedene Dokumente zu Volksabstimmungen in den 1920er- und 1930er-Jahren.

### Medien

#### Zeitungen

Die Landeszeitungen sind eine sehr wichtige Informationsquelle, da sie intensiv und regelmässig über das politische Geschehen in Liechtenstein berichten. Sie dienen auch als amtliche Kundmachungsorgane, sodass Ausschreibungen zum Referendum, Resultate von Volksabstimmungen und anderes. in den Zeitungen publiziert werden.

Die folgenden Zeitungen mit Parteinähe zur FBP (Liechtensteiner Volksblatt) bzw. zur VU oder deren Vorgängerpartei (Christlich-soziale Volkspartei) sind dabei in erster Linie zu nennen:

- Liechtensteiner Volksblatt (seit 1878)
- Oberrheinische Nachrichten (1914 bis 1924)
- Liechtensteiner Nachrichten (1924 bis 1935) [Umbenennung der Oberrheinischen Nachrichten]
- Liechtensteiner Vaterland (seit 1936) [aus Liechtensteiner Nachrichten und Heimatdienst hervorgegangen]

Seit einigen Jahren gibt es für beide liechtensteinischen Tageszeitungen elektronischen Zugriff bis zurück zu den ersten Zeitungsausgaben. Beim Liechtensteiner Vaterland beinhaltet dies auch die Vorgängerzeitungen.

Weitere Informationen liefern seltener erscheinende Medien, die ebenfalls eine Parteibindung aufweisen oder politischen Bewegungen nahestanden:

- Das Heimatland (1927)
- Liechtensteinische Volkswirtschaftliche Zeitung (1931/1932)
- Liechtensteiner Freiwirtschaftliche Zeitung (1932)
- Liechtensteinische Arbeiter-Zeitung (1932/1933)
- Liechtensteiner Heimatdienst (1934/1935) [dann mit den Liechtensteiner Nachrichten zum Liechtensteiner Vaterland fusioniert]
- Umbruch (1940 bis 1944)
- Der Liechtensteiner (1964 bis 1971)
- Liechtensteiner Wochenspiegel (1971 bis 1976)
- Maulwurf (1985 bis 1989)
- Löwenzahn (1990 bis 1992)
- Freie Liste Info (1992 bis 1999)
- FL Info (2000 bis 2011) [Nachfolge von «Freie Liste Info»]
- Weiss. Magazin der Freien Liste (seit 2011) [Nachfolge von FL Info]

Seit den 1990er-Jahren sind mehrere neue Printmedien lanciert worden, die sich nicht mehr direkt einer politischen Partei oder Bewegung zuordnen lassen.

- Liechtensteiner Woche/LieWo (seit 1993) [seit 1999 vom Liechtensteiner Vaterland/Vaduzer Medienhaus herausgegeben]

## Quellen

- Der Monat (2005 bis 2014)
- Liechtensteiner Monat (seit 2015) [Nachfolge von «Der Monat»]
- LieZeit/BauZeit/SportZeit (seit 2011, monatlich seit 2012)

### Radio

Ein privat betriebener Radiosender nahm 1938/1939 den Betrieb auf, wurde aber bald wieder eingestellt. In jener Periode fanden keine Volksabstimmungen statt. Erst 1995 begann ein neues Radiozeitalter in Liechtenstein. Seitdem gibt es einen Sender, der hauptsächlich auf Liechtenstein ausgerichtet ist.

- Radio L (1995 bis 2003) [Start als Privatsender]
- Radio Liechtenstein (seit 2004) [Nachfolge von Radio L als öffentlich-rechtlicher Sender]

Sendungen sind teilweise auch nach der Ausstrahlung auf der Website von Radio Liechtenstein ([www.radio.li](http://www.radio.li)) verfügbar.

### Fernsehen

Einen liechtensteinischen Fernsehsender, der mit einem vollen Programm auf Liechtenstein fokussiert ist, gibt es bis in die Gegenwart nicht. Die beiden bisher bedeutendsten Sender wiederholten bzw. wiederholen eingespielte Sendungen mehrmals täglich.

- TV-Sender XML (1998 bis 2003)
- 1FLTV (seit 2008)

Der bisher bedeutendste TV-Sender mit starkem Liechtensteinbezug in der Berichterstattung ist 1FLTV. Dort finden häufig Interviews mit politischen Akteuren und Beobachtern, auch Streitgespräche im Vorfeld von Abstimmungen und Wahlen statt.

Sendungen von 1FLTV können auch nach der Ausstrahlung auf der Website des Senders angeschaut werden ([www.1fl.li](http://www.1fl.li)).

### Internet-TV

Teilweise nehmen auch Videoclips auf den Websites der Landeszeitungen Bezug auf Volksabstimmungen. Der bisher intensivste Versuch, stärker webbasiert zu informieren, wurde beim Liechtensteiner Volksblatt unternommen. Das Web-TV des Liechtensteiner Volksblattes ist in jüngerer Zeit allerdings wieder reduziert worden.

- Internet-TV (Web-TV des Liechtensteiner Volksblattes, seit 2008; Vaterland TV seit 2014)

## *Verzeichnisse*

### Internet

Seit einigen Jahren ist es üblich, dass Initiativ- und Referendumskomitees spezifisch für das Begehren eine Website einrichten, um über ihr Anliegen zu informieren, Unterschriftenbogen per Download verfügbar zu machen und vieles mehr. Solche Seiten werden häufig nach der Volksabstimmung mit etwas zeitlicher Verzögerung wieder gelöscht.

Die gegnerische Seite, teilweise sogar die Regierung, kriert gelegentlich ebenfalls eine spezifische Website, um die eigenen Argumente auf diese Weise gezielt vertreten zu können.

Ebenso werden die Social Media von Befürwortern und Gegnern von Initiativen und Referenden in den Abstimmungskampagnen, aber auch davor und teilweise danach, für Kommunikationszwecke eingesetzt.

### Behörden

#### Landeskanal

Auf dem Video- und Teletextkanal des Landes werden gelegentlich, aber eher selten, Diskussions- und Informationssendungen vor Volksabstimmungen ausgestrahlt.

Die Diskussionen im Landtag werden auf dem Landeskanal seit einigen Jahren live übertragen.

#### Regierungs- und Landtagsdokumente

- Landtagsprotokolle, Parlamentarische Eingänge und anderes
- Berichte und Anträge, Stellungnahmen der Regierung und anderes

Die Landtagsprotokolle und anderes sind ab dem Jahr 1997 online unter [www.landtag.li](http://www.landtag.li) abrufbar. Ältere Dokumente sind im Landesarchiv oder in der Landesbibliothek zugänglich.

Die Berichte und Anträge der Regierung sind ab dem Jahr 2000 online abrufbar unter [www.bua.gmg.biz](http://www.bua.gmg.biz).

Frühere Berichte und Stellungnahmen, die nicht online zugänglich sind, sind im Liechtensteinischen Landesarchiv den Landtagsunterlagen beigelegt.

#### Gerichtsentscheide

Die veröffentlichten Entscheide der Gerichte des Fürstentums Liechtenstein sind ab dem Jahr 1997 online unter [www.gerichtsentscheide.li](http://www.gerichtsentscheide.li) abrufbar. Die Entscheidungssammlung ist allerdings nicht vollständig und wird teilweise mit zeitlicher Verzögerung nachgeführt. Frühere Entscheide sind zudem – ebenfalls lückenhaft – in der Liechtensteinischen Juristen-Zeitung abgehandelt und werden dort als Liechtensteinische Entscheidsammlung (LES) geführt.

Teilweise liegen Gerichtsentscheide auch den Archivakten zu den betreffenden Volksabstimmungen bei.

# Literatur

- Abromeit, Heidrun (2000). Mögliche Antworten auf Demokratiedefizite in der Europäischen Union. In: Hans-Herbert von Arnim (Hg.): *Direkte Demokratie*. 3. Speyerer Demokratieforum vom 27.–29. Oktober 1999. Berlin: Duncker & Humblot. S. 187–198.
- Abromeit, Heidrun (2001a). The Constitutionalisation and Democratisation of the European Union: Political Science between Integration and Prescription. In: Max Haller (Hg.): *The Making of the European Union. Contributions of the Social Sciences*. Berlin/Heidelberg/New York: Springer. S. 175–197.
- Abromeit, Heidrun (2001b). Ein Mass für Demokratie. Europäische Demokratien im Vergleich. Wien: Institut für Höhere Studien (IHS) (Reihe Politikwissenschaft, 76).
- Abromeit, Heidrun (2003). Nutzen und Risiken direktdemokratischer Instrumente. In: Claus Offe (Hg.): *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*. Frankfurt am Main/New York: Campus Verlag. S. 95–110.
- Adamer, Ernst (1980). Direkte Demokratie in den österreichischen Ländern. In: Peter Pernthaler (Hg.): *Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden*. Wien: Universitäts-Verlagsbuchhandlung. S. 37–49.
- Allgäuer, Thomas (1989). Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 13).
- Altman, David (2011). *Direct democracy worldwide*. Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- Altman, David (2014). Direct Democracy in Latin America. In: Matt Qvortrup (Hg.): *Referendums around the world: The continued growth of direct democracy*. Houndmills/Basingstoke/Hampshire: Palgrave Macmillan. S. 162–185.
- Altman, David (2015). *Measuring the Potential of Direct Democracy Around the World (1900–2014)*. Gothenburg (Working Paper. University of Gothenburg. Dept of Political Science. The Varieties of Democracy Institute, 17).
- Amnå, Erik (Hg.) (2010). *New Forms of Citizen Participation. Normative Implications*. Baden-Baden: Nomos.
- Anckar, Dag (2003). Direct Democracy in Microstates and Small Island States. In: *World Development* 32 (2). S. 379–390.
- Anckar, Dag (2008). Microstate Democracy: Majority or Consensus; Diffusion or Problem-Solving? In: *Democratization* 15 (1). S. 67–85.
- Arevalo Menchaca, Victor (2006). *Liechtensteinische Verfassungslehre*. Basel: Helbing & Lichtenhahn.

## Verzeichnisse

- Arnim, Hans H. von (Hg.) (2000). *Direkte Demokratie. Beiträge auf dem 3. Speyerer Demokratieforum vom 27. bis 29. Oktober 1999 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*. Berlin.
- Asimakopulos, John (2015). *Social Structure of Direct Democracy. On the Political Economy of Equality*. New York: Haymarket Books (Studies in Critical Social Sciences, 68).
- Attinger, Patrizia (2016). *Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu kantonalen Volksinitiativen*. Dissertation an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich. Zürich: Schulthess Juristische Medien AG.
- Auer, Andreas (2016). *Dürfen eidgenössische Volksinitiativen Grundrechte verletzen? Überlegungen zur Grundsatzfrage und zum Verfahren*. In: Georg Kreis (Hg.): *Reformbedürftige Volksinitiative. Verbesserungsvorschläge und Gegenargumente*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. S. 55–72.
- Auer, Andreas; Aubert, Nicolas; Somer, Evren (2013). *So besser nicht: Kritische Anmerkungen zum materiellen Vorprüfungsverfahren für Volksinitiativen im Bund*. In: *Aktuelle Juristische Praxis* 5. S. 659–674.
- Auer, Andreas; Bützer, Michael (Hg.) (2001). *Direct Democracy: The Eastern and Central Europe Experience*. Aldershot.
- Balthasar, Alexander; Bussjäger, Peter; Poier, Klaus (Hg.) (2014). *Herausforderung Demokratie. Themenfelder: Direkte Demokratie, e-Democracy und übergeordnetes Recht*. Wien: Jan Sramek Verlag.
- Batliner, Gerard (1994). *Einführung in das liechtensteinische Verfassungsrecht (1. Teil)*. In: Gerard Batliner (Hg.): *Die liechtensteinische Verfassung von 1921. Elemente der staatlichen Organisation*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 21). S. 15–104.
- Batliner, Gerard (1998). *Aktuelle Fragen des liechtensteinischen Verfassungsrechts: Mit einem Kommentar zu den Verfassungsvorschlägen des Fürsten von 1993*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Batliner, Gerard (2001). *Die Verfassungsänderungsvorschläge des Fürsten (vom 1. März 2001)*. Ein Diskussionsbeitrag. Eschen. Typoskript.
- Batliner, Gerard (2009). *Staatsvertragsreferendum: Sich nicht die Beweglichkeit nehmen lassen*. In: Liechtenstein-Institut (Hg.): *«Was will Liechtenstein sein?»*. Texte aus dem Nachlass von Gerard Batliner (1928–2008). Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 46). S. 103–111.
- Batliner, Gerard (Hg.) (1994). *Die liechtensteinische Verfassung von 1921. Elemente der staatlichen Organisation*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 21).
- Batliner, Gerard; Kley, Andreas; Wille, Herbert (2002). *Memorandum zur Frage der Vereinbarkeit des Entwurfs zur Abänderung der Verfassung*. Eschen/Bern/Balzers. Typoskript.
- Batliner, Martin (1993). *Die politischen Volksrechte im Fürstentum Liechtenstein*. Fribourg (Publikationen des Instituts für Föderalismus, 8).
- Bauer, Paul C.; Fatke, Matthias (2014). *Direct Democracy and Political Trust: Enhancing Trust, Initiating Distrust – or Both?* In: *Swiss Political Science Review* 20 (1). S. 49–69.
- Beattie, David (2005). *Liechtenstein. Geschichte und Gegenwart*. Triesen: Van Eck.

- Beattie, David (2012). *Liechtenstein. A Modern History*. New and enlarged ed. Triesen: Van Eck.
- Beck, Roger (2013). *Rechtliche Ausgestaltung, Arbeitsweise und Reformbedarf des liechtensteinischen Landtags*. Dissertation an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 53).
- Benz, Matthias; Stutzer, Alois (2007). *Direct Democracy and Citizens' Information about Politics*. In: Zoltán Tibor Pállinger/Bruno Kaufmann/Wilfried Marxer/Theo Schiller (Hg.): *Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 125–142.
- Berg-Schlosser, Dirk (2000). *Messungen und Indices von Demokratie: Leistungsfähigkeit, Kritikpunkte, Probleme*. In: Hans-Joachim Lauth/Gert Pickel/Christian Welzel (Hg.): *Demokratiemessung. Konzepte und Befund im internationalen Vergleich*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Bernhard, Laurent (2012). *Campaign Strategy in Direct Democracy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bernhard, Laurent; Bühlmann, Marc (2014). *Beeinflusst die direkte Demokratie das Wirksamkeitsgefühl von BürgerInnen?* In: Ursula Münch/Eike-Christian Hornig/Uwe Kranenpohl (Hg.): *Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos. S. 83–97.
- Biaggini, Giovanni (2004). *Zur Verfassungsmässigkeit der Volksinitiative «Klimaschutzgesetz»*. Stellungnahme zum Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein zuhanden des Initiativkomitees. Zürich. Typoskript.
- Biegelbauer, Peter; Kapeller, Sandro (2017). *Mitentscheiden und Mitgestalten: Direkte Demokratie versus dialogorientierte Verfahren in lokalen Entscheidungsprozessen*. In: *SWS-Rundschau* 57 (1). S. 32–55.
- Bielinski, Jan (1984). *Die Gemeindeautonomie im Fürstentum Liechtenstein*. Dissertation an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich. Vaduz.
- Bilgeri, Benedikt (1987). *Geschichte Vorarlbergs, Band V. Kanton oder Bundesland. Untergang und Wiederkehr*. Wien/Köln/Graz: Hermann Böhlaus Nachfahren.
- Bochsler, Daniel; Kriesi, Hanspeter (2013). *Varieties of Democracy*. In: Hanspeter Kriesi/Daniel Bochsler/Jörg Matthes/Sandra Lavenex/Marc Bühlmann/Frank Esser (Hg.): *Democracy in the Age of Globalization and Mediatization*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. S. 69–102.
- Bolliger, Christian (2007). *Minderheiten in der direkten Demokratie: Die Medaille hat auch eine Vorderseite*. In: Markus Freitag/Uwe Wagschal (Hg.): *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*. Berlin: Lit Verlag. S. 419–446.
- Borner, Silvio (1997). *Die direkte Demokratie. Ein schweizerischer Balanceakt zwischen direktdemokratischer Partizipation, staatlicher Handlungsfähigkeit und «Rule of Law»*. In: Silvio Borner/Hans Rentsch (Hg.): *Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz?* Chur/Zürich: Rüeegger. S. 13–23.
- Borner, Silvio; Brunetti, Aymo; Straubhaar, Thomas (1994). *Die Schweiz im Alleingang*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

- Borner, Silvio; Rentsch, Hans (Hg.) (1997). *Wieviel direkte Demokratie verträgt die Schweiz? Beiträge zur aktuellen Reformdebatte. Referate und Diskussionsbeiträge der Tagung «Direkte Demokratie in der Schweiz» vom 11./12. Juli 1996 in Zug. Chur/Zürich: Rüegger.*
- Bowler, Shaun; Donovan, Todd (2001). *Popular Control of Referendum Agendas: Implications for Democratic Outcomes and Minority Rights.* In: Matthew Mendelsohn/Andrew Parkin (Hg.): *Referendum Democracy.* Houndsmill: Palgrave Macmillan. S. 125–146.
- Bowler, Shaun; Donovan, Todd; Karp, Jeffrey A. (2011). *Enraged or Engaged? Preferences for Direct Citizen Participation in Affluent Democracies.* In: Kara L. Lindaman (Hg.): *Direct Democracy. The Struggle for Democratic Responsiveness and Representation.* New York: International Debate Education Association. S. 29–48.
- Bowler, Shaun; Hanneman, Robert (2011). *Just How Pluralist Is Direct Democracy? The Structure of Interest Group Participation in Ballot Proposition Elections.* In: Kara L. Lindaman (Hg.): *Direct Democracy. The Struggle for Democratic Responsiveness and Representation.* New York: International Debate Education Association. S. 98–114.
- Brauner, Wilhelm (2001). *Österreichische Verfassungsgeschichte. 8., durchgesehene Auflage.* Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.
- Breitenmoser, Stephan (2000). *Rechtsgutachten zu den Verfassungsvorschlägen des Fürstenthauses und der Verfassungskommission des Landtages des Fürstentums Liechtenstein zur Abänderung der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein.* Muttenz. Typoskript.
- Breuer, Anita (2007). *Institutions of Direct Democracy and Accountability in Latin America's Presidential Democracies.* In: *Democratization* 14 (4). S. 554–579.
- Broder, David S. (2000). *Democracy derailed. Initiative campaigns and the power of money.* San Diego/New York/London: Harvest.
- Brunetti, Aymo; Straubhaar, Thomas (1996). *Direkte Demokratie – «bessere» Demokratie? Was lehrt uns das Schweizer Beispiel?* In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 6. S. 7–26.
- Brunhart, Arthur; Quaderer, Rupert (1996). *Wilhelm Beck (1885–1936). Bilder aus seinem Leben und Schaffen.* In: *Vaterländische Union (Hg.): Die Schlossabmachungen vom September 1920.* Vaduz: Vaterländische Union. S. 102–140.
- Bucheli, Markus (1978). *Die direkte Demokratie im Rahmen eines Konkordanz- oder Koalitionssystems.* Bern/Stuttgart: Paul Haupt (St. Galler Studien zur Politikwissenschaft, 5).
- Büchi, Rolf (2007). *Reflections on the social production of incompetent citizens.* In: Zoltán Tibor Pállinger/Bruno Kaufmann/Wilfried Marxer/Theo Schiller (Hg.): *Direct Democracy in Europe.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 71–81.
- Budge, Ian (1996). *The New Challenge of Direct Democracy.* Cambridge: Polity Press.
- Budge, Ian (2001). *Political Parties in Direct Democracy.* In: Matthew Mendelsohn/Andrew Parkin (Hg.): *Referendum Democracy.* Houndsmill: Palgrave Macmillan. S. 67–87.
- Budge, Ian (2006). *Deliberative democracy versus direct democracy – plus political parties!* In: Michael Saward (Hg.) (2006): *Democratic Innovation. Deliberation, representation and association.* London/New York: Routledge. S. 195–209.

- Bühlmann, Marc (2007). Direkte Demokratie und politische Unterstützung. In: Markus Freitag/Uwe Wagschal (Hg.): *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*. Berlin: Lit Verlag. S. 217–250.
- Bühlmann, Marc; Kriesi, Hanspeter (2013). Models for Democracy. In: Hanspeter Kriesi/Daniel Bochsler/Jörg Matthes/Sandra Lavenex/Marc Bühlmann/Frank Esser (Hg.): *Democracy in the Age of Globalization and Mediatization*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. S. 44–68.
- Burmeister, Karl Heinz (1983). *Die Geschichte Vorarlbergs: Ein Überblick*. München: Oldenbourg.
- Büsser, Roman (2016). Die Informationsfunktion der liechtensteinischen Tageszeitungen. Eine akteurszentrierte Inhaltsanalyse der Landtagsberichterstattung 2014. BERN (Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, 53).
- Bussjäger, Peter (2004). *Landesverfassung und Landespolitik 1848–2002*. Feldkirch/Graz: W. Neugebauer Verlag.
- Bussjäger, Peter (2014a). Präventive Normenkontrolle zur Lösung des Spannungsverhältnisses zwischen direkter Demokratie und Volkssouveränität: das Beispiel Liechtenstein. In: Alexander Balthasar/Peter Bussjäger/Klaus Poier (Hg.): *Herausforderung Demokratie. Themenfelder: Direkte Demokratie, e-Democracy und übergeordnetes Recht*. Wien: Jan Sramek Verlag. S. 35–48.
- Bussjäger, Peter (2014b). Stellungnahme zum Postulat betreffend die Bedeutung und Sinnhaftigkeit des Gemeindebürgerrechts. BERN.
- Bussjäger, Peter (2015). Art. 8 LV. In: Liechtenstein-Institut (Hg.): *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*. Online-Kommentar. BERN 2016. [verfassung.li](http://verfassung.li) (Stand: 31. August 2015, zuletzt abgerufen am: 6. Juni 2016).
- Bussjäger, Peter (2017). Art. 66 LV. In: Liechtenstein-Institut (Hg.): *Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung*. Online-Kommentar. BERN 2016. [verfassung.li](http://verfassung.li) (Stand: 17. Februar 2017, zuletzt abgerufen am: 7. März 2017).
- Bussjäger, Peter; Marxer, Wilfried; Schiess Rütimann, Patricia M. (2016). *Parlamentarische Untersuchungskommissionen in Liechtenstein, Österreich und der Schweiz*. BERN (Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, 55).
- Butler, David; Ranney, Austin (Hg.) (1994). *Referendums around the world. The growing use of direct democracy*. Houndsmills/London.
- Chambers, Simone (2001). Constitutional Referendum and Democratic Deliberation. In: Matthew Mendelsohn/Andrew Parkin (Hg.): *Referendum Democracy*. Houndsmill: Palgrave Macmillan. S. 231–255.
- Chambers, Simone (Hg.) (2002). *Alternative conceptions of civil society*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Christmann, Anna (2012). *Die Grenzen direkter Demokratie. Volksentscheide im Spannungsverhältnis von Demokratie und Rechtsstaat*. Baden-Baden: Nomos.
- Christmann, Anna (2014). Wenn das Volk über Grundrechte abstimmt. Stimmotive bei grundrechtsproblematischen Volksinitiativen in der Schweiz. In: Ursula Münch/Eike-Christian Hornig/Uwe Kranenpohl (Hg.): *Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos. S. 179–193.

## Verzeichnisse

- Clark, Sherman J. (2011). A Populist Critique of Direct Democracy. In: Kara L. Lindaman (Hg.): *Direct Democracy. The Struggle for Democratic Responsiveness and Representation*. New York: International Debate Education Association. S. 67–76.
- Clauder, Arnulf (2003). *Volksmonarchie oder Landtagsmonarchie? Warum die Initiative «Verfassungsfrieden» der Versuch einer revolutionären Umwälzung ist. Ein Interview mit Arnulf Clauder*. Triesenberg: Selbstverlag Clauder / Gregorovius.
- Council of Europe; European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) (2002a). *Opinion on the Amendments to the Constitution of Liechtenstein proposed by the Princely House of Liechtenstein, adopted by the Venice Commission at its 53rd plenary session (Venice, 13–14 December 2002) on the basis of comments by Mr. Nenrik Zahle, Mr Pieter Van Dijk, Mr Jean-Claude Scholsem (CSL-AD (2002) 32)*. Strasbourg.
- Council of Europe; European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) (2002b). *Opinion on the amendments to the Constitution of Liechtenstein proposed by the Princely House of Liechtenstein (Opinion no. 227/2002)*. Strasbourg.
- Council of Europe; Parliamentary Assembly; Bureau of the Assembly; Ad Hoc Committee on the dialogue with the Parliament of Liechtenstein (2006). *Report prepared by the Chairperson, Mr. Marcel Glesener, on behalf of the ad hoc committee (Doc. 10940 vom 31. Mai 2006)*. Strasbourg. Typoskript.
- Council of Europe; Parliamentary Assembly; Monitoring Committee (2003b). *Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee): Liechtenstein. Co-rapporteur: Michael Hancock, Erik Jurgens. Draft Opinion for the Bureau of the Assembly (AS/Mon (2003) 29, 18 August 2003)*. Strasbourg.
- Council of Europe; Parliamentary Assembly; Political Affairs Committee (2003a). *Proposals from the Princely House of Liechtenstein for amendments to the Liechtenstein Constitution (Rapporteur: Lord Kilclooney) (AS/Pol (2003) 02, 25 January 2003)*. Strasbourg. Typoskript.
- Cronin, Thomas E. (1989). *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Cambridge/London: Harvard University Press.
- Dahl, Robert A.; Tufte, Edward R. (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Danaci, Deniz (2012). *Die Macht sozialer Identitäten: Einstellungen und Abstimmungsverhalten gegenüber Minderheiten in der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos (Politik und Demokratie in den kleineren Ländern Europas, 3).
- Decker, Frank (2001). *Mehr Demokratie wagen: Die Europäische Union braucht einen institutionellen Sprung nach vorn*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 5. S. 33–37.
- Decker, Frank (2014). *Volksgesetzgebung und parlamentarisches Regierungssystem. Eine schwierige Kombination*. In: Ursula Münch / Eike-Christian Hornig / Uwe Kranenpohl (Hg.): *Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos. S. 23–37.
- Demokratie-Sekretariat (2002). *Brief von 53 Unterzeichnern an den Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung des Europarates betr. Verfassungsinitiative des Fürsten von Liechtenstein – Bitte um Überprüfung (2. September 2002)*. Schaan.

- Diverse Bürgerinnen und Bürger (2002a). Beschwerde auf Nichtigerklärung eines Initiativbegehrens vom 9. August 2002 an die Regierung (28 Beschwerdeführerinnen und -führer). Vaduz/Triesen.
- Diverse Bürgerinnen und Bürger (2002b). Beschwerde, Antrag auf vorsorgliche Massnahmen, an den Staatsgerichtshof vom 25. November 2002 (25 Beschwerdeführerinnen und -führer). Triesen.
- Donovan, Todd; Tolbert, Caroline J.; Smith, Daniel A. (2011). Political Engagement, Mobilization, and Direct Democracy. In: Kara L. Lindaman (Hg.): *Direct Democracy. The Struggle for Democratic Responsiveness and Representation*. New York: International Debate Education Association. S. 115–136.
- Egerszegi-Obrist, Christine (2016). Entmachtung des Volkes oder nur Reförmchen? Zu den möglichen Wegen einer notwendigen Reform gemäss den Vorschlägen der Staatspolitischen Kommission des Ständerates. In: Georg Kreis (Hg.): *Reformbedürftige Volksinitiative. Verbesserungsvorschläge und Gegenargumente*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. S. 143–153.
- Ehrenzeller, Bernhard; Brägger, Rafael (2012). Politische Rechte. In: Andreas Kley/Klaus Vallender (Hg.): *Grundrechtspraxis in Liechtenstein*. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 52). S. 637–685.
- Eichenberger, Reiner (1999). Mit der direkten Demokratie zu besserer Wirtschafts- und Finanzpolitik: Theorie und Empirie. In: Hans Herbert von Arnim (Hg.): *Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für «gute» und bürgernahe Politik?* Berlin: Duncker & Humblot (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, 133). S. 259–288.
- Eichenberger, Reiner; Schelker, Mark (2007). Was macht direkte Demokratie noch besser? Unabhängige Rechnungsprüfungskommissionen. In: Markus Freitag/Uwe Wagschal (Hg.): *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*. Berlin: Lit Verlag. S. 385–417.
- Epiney, Astrid (2016). Initiativrecht unter Wahrung der Rechtsstaatlichkeit. Überlegungen zu den Anforderungen an die Gültigkeit von Volksinitiativen. In: Georg Kreis (Hg.): *Reformbedürftige Volksinitiative. Verbesserungsvorschläge und Gegenargumente*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. S. 93–112.
- Epiney, Astrid; Siegwart, Karine (1998a). Direkte Demokratie und Europäische Union – ein Problemaufriss. In: Astrid Epiney/Katrine Siegwart (Hg.): *Direkte Demokratie und Europäische Union*. Freiburg: Universitätsverlag.
- Epiney, Astrid; Siegwart, Karine (Hg.) (1998b). *Direkte Demokratie und Europäische Union*. Freiburg: Universitätsverlag.
- Epple, Ruedi (1997). Der Paradigmenwechsel im Abstimmungsverhalten: Aspekte der politischen Kultur des Kantons Basel-Landschaft. In: *Schweizerische Zeitschrift für Politische Wissenschaft* 3 (2). S. 31–56.
- Epple, Ruedi (1998). *Bewegung im Übergang. Zur Geschichte der Politik im Kanton Basel-Landschaft 1890–1990*. Liestal: Verlag des Kantons Basel-Landschaft.
- Eriksen, Erik Oddvar; Fossum, John-Erik (Hg.) (2000). *Democracy in the European Union*. London/New York: Routledge.

## Verzeichnisse

- Ermacora, Felix (1990). Separatismus contra Föderalismus. Widersprüche der Vorarlberger Anschlussbewegung. In: Arbeitskreis für regionale Geschichte (Hg.): «Eidgenossen Helft Euern Brüdern in Not!». Vorarlbergs Beziehungen zu seinen Nachbarstaaten 1918–1922. Feldkirch. S. 123–133.
- Erne, Roland (2002). Obligatorisches Referendum, Plebiszit und Volksbegehren – drei Typen direkter Demokratie im europäischen Vergleich. In: Theo Schiller/Volker Mittendorf (Hg.): Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 76–87.
- Eugster, Markus (1995). Die liechtensteinische Regierungskrise von 1993. Studie im Auftrag der Fortschrittlichen Bürgerpartei FBV. Schaan.
- Ewert, Benjamin (2007). Potentiale der direkten Demokratie in Litauen, Slowenien und Ungarn unter besonderer Berücksichtigung der politischen Kultur. Frankfurt am Main u. a.: Peter Lang.
- Feld, Lars P.; Kirchgässner, Gebhard (1998). Die politische Ökonomie der direkten Demokratie: Eine Übersicht. Universität St. Gallen (Diskussionspapier Nr. 9807).
- Feld, Lars P.; Kirchgässner, Gebhard (2001). Does Direct Democracy Reduce Public Debt? Evidence from Switzerland. In: *Public Choice* 109. S. 347–370.
- Feld, Lars P.; Kirchgässner, Gebhard (2002). Direkte Demokratie in der Schweiz: Ergebnisse neuerer empirischer Untersuchungen. In: Theo Schiller/Volker Mittendorf (Hg.): Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 88–101.
- Feld, Lars P.; Kirchgässner, Gebhard (2007). On the economic efficiency of direct democracy. In: Zoltán Tibor Pállinger/Bruno Kaufmann/Wilfried Marxer/Theo Schiller (Hg.): Direct Democracy in Europe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 108–124.
- Feld, Lars P.; Savioz, Marcel R. (1996). Direct Democracy Matters for Economic Performance: An Empirical Investigation. Universität St. Gallen.
- Flam, Helena; Schönemann, Sebastian (2014). Emotionen, Masse(n) und Referendumsdemokratie. In: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hg.): Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie. Wiesbaden: Springer VS. S. 207–223.
- Frauenprojekt Liechtenstein (Hg.) (1994). Inventur. Zur Situation der Frauen in Liechtenstein. Bern/Dortmund: eFeF.
- Freedom House (2016). Freedom in the World 2016. Anxious Dictators, Wavering Democracies: Global Freedom under Pressure. Washington D. C./New York.
- Freie Liste (1996). Verfassungsentwurf aus Anlass des 75jährigen Jubiläums der liechtensteinischen Verfassung. In: Freie Liste Info 3/96. Schaan. Einlage.
- Freitag, Markus; Vatter, Adrian (2000). Direkte Demokratie, Konkordanz und Wirtschaftsleistung: Ein Vergleich der Schweizer Kantone. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 136. S. 579–606.
- Freitag, Markus; Wagschal, Uwe (Hg.) (2007). Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich. Berlin: Lit Verlag.

- Frey, Bruno S. (2011). Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience. In: Kara L. Lindaman (Hg.): *Direct Democracy. The Struggle for Democratic Responsiveness and Representation*. New York: International Debate Education Association. S. 137–143.
- Frowein, Jochen Abr. (2000). Rechtsgutachten zu den Verfassungsvorschlägen des Fürstenhauses des Fürstentums Liechtenstein zur Abänderung der Verfassung des Fürstentums vom 2. Februar 2000. Heidelberg. Typoskript.
- Funk, Bernd-Christian (2001). Rechtsgutachten über Fragen der Reform der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein. Wien. Typoskript.
- Fürstenhaus (2000). Verfassungsvorschlag des Fürstenhauses vom 2. Februar 2000. Vaduz.
- Fürstenhaus (2001). Verfassungsvorschlag des Fürstenhauses vom 1. März 2001. Vaduz.
- Fürstenhaus (2002). Verfassungsvorschlag für das Fürstentum Liechtenstein vom 2. August 2002. Vaduz.
- Gaber, Susanne (2000). Demokratie in quantitativen Indizes: Ein mehr- oder eindimensionales Phänomen? In: Hans-Joachim Lauth/Gert Pickel/Christian Welzel (Hg.): *Demokratiemessung. Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 112–131.
- Gallagher, Michael; Uleri, Pier Vincenzo (Hg.) (1996). *The Referendum Experience in Europe*. London: Macmillan Press/St. Martin's Press.
- Gastil, John (2000). *By Popular Demand. Revitalizing Representative Democracy through Deliberative Elections*. University of California Press.
- Geiger, Peter (1990a). Die liechtensteinische Presse und Vorarlbergs Anschlussbestrebungen. In: Arbeitskreis für regionale Geschichte (Hg.): *«Eidgenossen Helft Euern Brüdern in Not!»*. Vorarlbergs Beziehungen zu seinen Nachbarstaaten 1918–1922. Feldkirch.
- Geiger, Peter (1990b). Anschlussgefahren und Anschluss Tendenzen in der liechtensteinischen Geschichte. In: Peter Geiger/Arno Waschkuhn (Hg.): *Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 14). S. 51–90.
- Geiger, Peter (1997). *Krisenzeit. Liechtenstein in den Dreissigerjahren 1928–1939* (2 Bände). Vaduz/Zürich: Verlag des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein/Chronos Verlag.
- Geissel, Brigitte; Joas, Marko (Hg.) (2013). *Participatory Democratic Innovations in Europe. Improving the Quality of Democracy?* Opladen: Budrich.
- Geisselmann, Christian (2017). Direkte Demokratie in der liechtensteinischen Landesverfassung und im österreichischen Bundes-Verfassungsgesetz. Eine rechtsvergleichende Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung empirischer Erfahrungswerte. Dissertation an der Privaten Universität im Fürstentum Liechtenstein. Bregenz.
- Gentinetta, Pascal (2014). Wirtschaftlicher Erfolg und direkte Demokratie: (k)ein ungleiches Paar. In: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hg.): *Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie*. Wiesbaden: Springer VS. S. 165–172.
- Gerber, Elisabeth R. (1999). *The populist paradox. Interest group influence and the promise of direct legislation*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

## *Verzeichnisse*

- Gerber, Elisabeth R. (2011). Legislature, Initiatives, and Representation: The Effects of State Legislative Institutions on Policy. In: Kara L. Lindaman (Hg.): *Direct Democracy. The Struggle for Democratic Responsiveness and Representation*. New York: International Debate Education Association. S. 193–202.
- Gerber, Elisabeth R.; Hug, Simon (2001). Legislative Response to Direct Legislation. In: Matthew Mendelsohn/Andrew Parkin (Hg.): *Referendum Democracy*. Houndsmill: Palgrave Macmillan. S. 88–108.
- Gerber, Elisabeth R.; Lupia, Arthur; McCubbins, Mathew D. (2011). When Does Government Limit the Impact of Voter Initiatives? The Politics of Implementation and Enforcement. In: Kara L. Lindaman (Hg.): *Direct Democracy. The Struggle for Democratic Responsiveness and Representation*. New York: International Debate Education Association. S. 203–206.
- Gerring, John; Zarecki, Dominic (2011). *Size and Democracy Revisited*. Central European University. Budapest (DISC Working Papers).
- GfS-Forschungsinstitut (1977ff). *VOX. Analyse der eidgenössischen Volksabstimmung*. 1977ff. Bern.
- gfs.bern (2004). *Technischer Bericht zur VOX-Analyse Nr. 82*. (Autoren: Longchamp, Claude; Golder, Lukas), 30. März 2004. Bern.
- Gilg, Peter; Gruner, Erich (1968). Die schweizerische Politik als Forschungsgegenstand. Ergebnisse, Aufgaben und Postulate der politologischen Forschung in der Schweiz. In: *Wirtschaftspolitische Mitteilungen* 24 (1). S. 1–13.
- Gilland Lutz, Karin; Hug, Simon (Hg.) (2010). *Financing Referendum Campaigns*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gmeiner, Egon (1991). *Die Vorarlberger Landesverfassung und ihre Entstehung 1848 bis 1923*. Schwaz: Berenkamp Verlag.
- Greven, Michael (Hg.) (1998). *Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft*. Opladen: Leske + Budrich.
- Gross, Andreas (2002). Das Design der Direkten Demokratie und deren Qualitäten. In: Theo Schiller/Volker Mittendorf (Hg.): *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 331–339.
- Gross, Andreas (2007). The design determines the quality – some criteria for determining the design and the quality of direct democracy. In: Zoltán Tibor Pállinger/Bruno Kaufmann/Wilfried Marxer/Theo Schiller (Hg.): *Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 64–70.
- Gross, Andreas (2016). Zur sanften Renovation einer 125 Jahre alten, ebenso revolutionären wie modernen Errungenschaft. In: Georg Kreis (Hg.): *Reformbedürftige Volksinitiative. Verbesserungsvorschläge und Gegenargumente*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. S. 35–54.
- Grossen, Andreas (1983). Partizipation. In: Erich Gruner/Hans Peter Hertig (Hg.): *Der Stimmbürger und die «neue» Politik*. Bern/Stuttgart: Paul Haupt (Publikationen des Schweizerischen Nationalfonds aus den Nationalen Forschungsprogrammen, 17). S. 138–170.

## *Literatur*

- Grünenfelder, Peter (2014). Politikvermittlung und staatliche Kommunikation auf kantonalen Ebene. In: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hg.): Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie. Wiesbaden: Springer VS. S. 145–154.
- Gruner, Erich (1983). Politische Aktivität und Verweigerung. Ihre Hintergründe in sozialgeschichtlicher Perspektive. In: Erich Gruner/Hans Peter Hertig (Hg.): Der Stimmbürger und die «neue» Politik. Bern/Stuttgart: Paul Haupt (Publikationen des Schweizerischen Nationalfonds aus den Nationalen Forschungsprogrammen, 17). S. 171–313.
- Gruner, Erich; Hertig, Hans Peter (Hg.) (1983). Der Stimmbürger und die «neue» Politik. Bern/Stuttgart: Paul Haupt (Publikationen des Schweizerischen Nationalfonds aus den Nationalen Forschungsprogrammen, 17).
- Gusy, Christoph (2000). Demokratiedefizite postnationaler Gemeinschaften unter Berücksichtigung der Europäischen Union. In: Hauke Brunkhorst/Matthias Kettner (Hg.): Globalisierung und Demokratie: Wirtschaft, Recht, Medien. Frankfurt am Main: Suhrkamp. S. 131–150.
- Haab, Christoph (1984). Die Ermittlung des wahren Volkswillens im Bundesstaat. Das Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung (Doppel-Ja mit Stichfrage) als Lösung des Abstimmungsproblems bei Initiative und Gegenvorschlag. Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag.
- Häfele, Arnulf (2006). Die Schweiz als Vorbild für die Vorarlberger Landesverfassung von 1919. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Häfelin, Ulrich; Haller, Walter (2002). Schweizerisches Bundesstrafrecht. Zürich: Schulthess.
- Haider-Markel, Donald P.; Querze, Alana; Lindaman, Kara L. (2011). Lose, Win, or Draw? A Reexamination of Direct Democracy and Minority Rights. In: Kara L. Lindaman (Hg.): Direct Democracy. The Struggle for Democratic Responsiveness and Representation. New York: International Debate Education Association. S. 147–164.
- Hajnal, Zoltan L.; Gerber, Elisabeth R.; Louch, Hugh (2011). Minorities and Direct Legislation: Evidence from California Ballot Proposition Elections. In: Kara L. Lindaman (Hg.): Direct Democracy. The Struggle for Democratic Responsiveness and Representation. New York: International Debate Education Association. S. 165–175.
- Haller, Walter (1994). Das schweizerische System der halbdirekten Demokratie. In: Zeitschrift für Verwaltung 19 (6). S. 613–622.
- Hangartner, Yvo; Kley, Andreas (2000). Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Zürich: Schulthess.
- Haskell, John (2001). Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the Populist Myth. Boulder: The Perseus Book Group.
- Hermann, Michael (2012). Das politische Profil des Geldes. Wahl- und Abstimmungswerbung in der Schweiz. Studie im Auftrag des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements. Unter Mitarbeit von Mario Nowak. Zürich.
- Hermann, Michael (2014). Elite und Basis im Spannungsfeld. In: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hg.): Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie. Wiesbaden: Springer VS. S. 123–138.

## *Verzeichnisse*

- Hermann, Michael; Leuthold, Heiri (2007). Zwischen Konsens und Polarisierung – Volksabstimmungen und Parlamentsentscheide im direkten Vergleich. In: Markus Freitag/ Uwe Wagschal (Hg.): Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich. Berlin: Lit Verlag. S. 277–302.
- Hero, Rodney E.; Tolbert, Caroline J. (2011). Minority Voices and Citizen Attitudes about Government Responsiveness in the American States: Do Social and Institutional Context Matter? In: Kara L. Lindaman (Hg.): Direct Democracy. The Struggle for Democratic Responsiveness and Representation. New York: International Debate Education Association. S. 176–189.
- Hertig, Hans Peter (1982). Sind Abstimmungserfolge käuflich? Elemente der Meinungsbildung bei eidgenössischen Abstimmungen. In: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 22. Bern: Haupt. S. 33–57.
- Hertig, Hans Peter (1983a). Sachentscheide im modernen Dienstleistungsstaat. In: Erich Gruner/Hans Peter Hertig (Hg.): Der Stimmbürger und die «neue» Politik. Bern/Stuttgart: Paul Haupt (Publikationen des Schweizerischen Nationalfonds aus den Nationalen Forschungsprogrammen, 17). S. 30–46.
- Hertig, Hans Peter (1983b). Elemente der Meinungsbildung. In: Erich Gruner/Hans Peter Hertig (Hg.): Der Stimmbürger und die «neue» Politik. Bern/Stuttgart: Paul Haupt (Publikationen des Schweizerischen Nationalfonds aus den Nationalen Forschungsprogrammen, 17). S. 112–137.
- Hertig, Hans Peter (1983c). Die materielle Problemlösungskapazität der Stimmbürger bei eidgenössischen Abstimmungen. In: Erich Gruner/Hans Peter Hertig (Hg.): Der Stimmbürger und die «neue» Politik. Bern/Stuttgart: Paul Haupt (Publikationen des Schweizerischen Nationalfonds aus den Nationalen Forschungsprogrammen, 17). S. 47–111.
- Hertig, Hans Peter (1984). Volksabstimmungen. In: Ulrich Klöti (Hg.): Handbuch Politisches System der Schweiz. Band 2: Strukturen und Prozesse. Bern/Stuttgart: Paul Haupt. S. 247–277.
- Hirscher, Gerhard; Huber, Roman (Hg.) (2006). Aktive Bürgergesellschaft durch bundesweite Volksentscheide? Direkte Demokratie in der Diskussion. Akademie für Politik und Zeitgeschichte der Hanns Seidel Stiftung. München (Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen, 46).
- Historisches Lexikon des Fürstentums Liechtenstein (HLFL). 2 Bände. Vaduz/Zürich: Verlag des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein/Chronos Verlag.
- Hoch, Hilmar (1994). Verfassung- und Gesetzgebung. In: Gerard Batliner (Hg.): Die liechtensteinische Verfassung von 1921. Elemente der staatlichen Organisation. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 21). S. 201–229.
- Höfling, Wolfram (1994). Die liechtensteinische Grundrechtsordnung. Eine kritisch-systematische Bestandsaufnahme der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs unter Berücksichtigung der Grundrechtslehren des deutschsprachigen Raumes. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 20).
- Höfling, Wolfram (2003). Die Verfassungsbeschwerde zum Staatsgerichtshof. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 36).

- Holtkamp, Lars (2006). Partizipative Verwaltung: Hohe Erwartungen, ernüchternde Ergebnisse. In: Politische Vierteljahresschrift. Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaften. Sonderheft Nr. 37. S. 185–207.
- Horber-Papazian, Katia (2014). Communes. In: Peter Knoepfel/Yannis Papadopoulos/Pascal Sciarini/Adrian Vatter/Silja Häusermann (Hg.): Handbuch der Schweizer Politik. 5., völlig überarb. u. erw. Aufl. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. S. 275–305.
- Hornig, Eike-Christian (2011). Die Parteiendominanz der direkten Demokratie in Westeuropa. Baden-Baden: Nomos.
- Huber, Hans (1971). Das Gesetzesreferendum. In: Kurt Eichenberger/Richard Bäumlin/Jörg P. Müller (Hg.): Hans Huber – Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht. Ausgewählte Aufsätze 1950–1970. Zum 70. Geburtstag des Verfassers. Bern: Stämpfli. S. 541–562.
- Hug, Simon (2002). *Voices of Europe. Citizens, Referendums, and European Integration*. Lanham/Boulder/New York/Toronto/Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Hug, Simon; Schulz, Tobias (2007). Referendums and Ratification of the EU Constitution. In: Zoltán Tibor Pállinger/Bruno Kaufmann/Wilfried Marxer/Theo Schiller (Hg.): *Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 174–188.
- IDEA (2004). *Issues relating the referendum mechanism*. An Electoral Processes Team Working Paper. Stockholm. Typoskript.
- IDEA (2005). *The Use and Design of Referendums*. An International IDEA Working Paper (by Andrew Ellis). Stockholm. Typoskript.
- IDEA (2008). *Direct Democracy*. The International IDEA Handbook. Stockholm.
- Ignor, Alexander (1987). Monarchisches und demokratisches Prinzip in der liechtensteinischen Verfassung. In: Volker Press/Dietmar Willoweit (Hg.): *Liechtenstein – Fürstliches Haus und staatliche Ordnung*. Vaduz/München/Wien: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft/Oldenbourg. S. 465–485.
- Initiative & Referendum Institute Europe (Hg.) (2002). *IRI Europe Country Index on Citizenlawmaking 2002* (Initiative & Referendum Institute Europe). A Report on Design and Rating of the I&R Requirements and Practices of 32 European States (Red.: Andreas Gross, Bruno Kaufmann).
- Initiative & Referendum Institute Europe (Hg.) (2005). *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond* (Mitarbeit: Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, Nadja Braun, Paul Carline). Bern/Amsterdam: IRI Europe.
- Initiative & Referendum Institute Europe (Hg.) (2006). *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*. 2007 Edition (Mitarbeit: Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, Nadja Braun). Bern/Marburg: IRI Europe.
- Initiative & Referendum Institute Europe (Hg.) (2007). *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond* (Mitarbeit: Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, Nadja Braun). Bern/Marburg: IRI Europe.
- Initiative & Referendum Institute Europe (Hg.) (2008). *Initiative for Europe. Handbook 2008. The guide to transnational democracy in Europe* (Mitarbeit: Carsten Berg, Paul Carline, Bruno Kaufmann, Jo Leinen, Diana Wallis). Marburg.

## *Verzeichnisse*

- Initiative & Referendum Institute Europe (Hg.) (2009). Handbuch zur Direkten Demokratie in der Schweiz und weltweit. Ausgabe 2009 (Mitarbeit: Bruno Kaufmann, Rolf Büchi, Nadja Braun). Bülach: IRI Europe.
- Initiative & Referendum Institute Europe; Kaufmann, Bruno (Hg.) (2004). Initiative & Referendum Monitor 2004/05. The IRI Europe Toolkit for Free and Fair Referendums and Citizens' Initiatives. Unter Mitarbeit von Andreas Gross, Paul Carline, Juri Ruus, Nadja Braun, Rolf Büchi, Henrik Dahlsson und Palle Svensson. Amsterdam.
- Jung, Otmar (1999). Das Quorenproblem beim Volksentscheid. Legitimität und Effizienz beim Abschluss des Verfahrens der Volksgesetzgebung. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 9. S. 863–898.
- Jung, Otmar (2002). Direkte Demokratie – Forschungsstand und Perspektiven. In: Theo Schiller/Volker Mittendorf (Hg.): *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 22–63.
- Jung, Otmar; Knemeyer, Franz-Ludwig (2001). *Im Blickpunkt: Direkte Demokratie*. München: Olzog.
- Jung, Sabine (2001). *Die Logik direkter Demokratie*. Dissertation an der Universität Mannheim. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Kaiser, Johannes (1988). *70 Jahre Fortschrittliche Bürgerpartei. 1918–88: Arbeit für Liechtenstein*. Schaan: Fortschrittliche Bürgerpartei.
- Kamps, Klaus; Scholten, Heike (2014). Politische Kommunikation in Wahl- und Referendumsdemokratien. In: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hg.): *Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie*. Wiesbaden: Springer VS. S. 53–76.
- Kampwirth, Ralph (2003). Der ernüchterte Souverän. Bilanz und Perspektiven der direkten Demokratie in den 16 Bundesländern und auf Kommunalebene. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 4. S. 657–671.
- Kaufmann, Bruno (2012). Transnational «Babystep»: The European Citizens' Initiative. In: Maija Setälä/Theo Schiller (Hg.): *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. Houndmills: Palgrave Macmillan. S. 228–242.
- Kaufmann, Bruno (2014). Moderne Demokratie im 21. Jahrhundert. In: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hg.): *Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie*. Wiesbaden: Springer VS. S. 19–26.
- Kaufmann, Bruno; Waters, M. Dane (2004). *Direct Democracy in Europe*. Durham/North Carolina: Carolina Academic Press.
- Kieber, Walter (2006). *Jahres des Aufbruchs. Politische Erinnerungen*. Eggingen: Eisele.
- Kirchgässner, Gebhard (2000). Wirtschaftliche Auswirkungen der direkten Demokratie. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 1. S. 161–180.
- Kirchgässner, Gebhard (2014). Finanzpolitische Konsequenzen direkter Demokratie. In: Ursula Münch/Eike-Christian Hornig/Uwe Kranenpohl (Hg.): *Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos. S. 149–162.
- Kirchgässner, Gebhard; Feld, Lars; Savioz, Marcel R. (1999). *Die direkte Demokratie: Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*. Basel/Genf/München: Helbing & Lichtenhahn/Verlag Franz Vahlen.

## Literatur

- Kirchgässner, Gebhard; Schulz, Tobias (2002). Was beeinflusst die Stimmbeteiligung bei Volksabstimmungen: Knappheit, Mobilisierung, Kompetenz oder Wichtigkeit? St. Gallen: Hochschule St. Gallen (Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft, 296).
- Kirchgässner, Gebhard; Schulz, Tobias (2005). Was treibt die Stimmbürger an die Urne? Eine empirische Untersuchung der Abstimmungsbeteiligung in der Schweiz, 1981–1999. In: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft 11 (1). S. 1–56.
- Kissau, Kathrin; Rosset, Jan (2010). Assessing congruence between citizens and parties in Swiss referenda. Lausanne: Universität Lausanne, Swiss Foundation for Research in Social Sciences (FORS).
- Klages, Helmut; Daramus, Carmen; Masser, Kai (2004). Vertrauensverlust in der Demokratie – Lösen Beteiligungsstrategien das Problem? Discussion Paper Nr. 15 des Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Speyer.
- Kleinewefers, Henner (1997). Die direkten Volksrechte in der Schweiz aus ökonomischer Sicht. In: Silvio Borner/Hans Rentsch (Hg.): *Wieviel Demokratie verträgt die Schweiz?* S. 61–92/343–346.
- Kley, Andreas (1998). Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 23).
- Kley, Andreas; Vallender, Klaus (Hg.) (2012). *Grundrechtspraxis in Liechtenstein*. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 52).
- Kobori, Masahiro (2014). Referendums in Asia. In: Matt Qvortrup (Hg.): *Referendums around the world: The continued growth of direct democracy*. Houndmills/Basingstoke/Hampshire: Palgrave Macmillan. S. 207–217.
- Kölliker, Alkuin (2007). A Double Integration Policy Devide: Votes and Interest Group Recommendations in Switzerland. In: Zoltán Tibor Pállinger/Bruno Kaufmann/Wilfried Marxer/Theo Schiller (Hg.): *Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 35–51.
- Kölz, Alfred (1982). Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 83. S. 1–49.
- Köppl, Stefan; Kranenpohl, Uwe (Hg.) (2012). *Konkordanzdemokratie. Ein Demokratietyp der Vergangenheit?* Baden-Baden: Nomos.
- Korfmacher, Norbert (1999). *Der Landtag des Fürstentums Liechtenstein 1922–1945*. Münster: Agenda-Verlag.
- Kranenpohl, Uwe (2012). Konkordanzdemokratie, Konsensusdemokratie, Verhandlungsdemokratie. Versuch einer terminologischen und typologischen Strukturierung. In: Stefan Köppl/Uwe Kranenpohl (Hg.): *Konkordanzdemokratie. Ein Demokratietyp der Vergangenheit?* Baden-Baden: Nomos. S. 13–31.
- Kreis, Georg (2016). Die Volksinitiative – eine historische Altlast? In: Georg Kreis (Hg.): *Reformbedürftige Volksinitiative. Verbesserungsvorschläge und Gegenargumente*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. S. 15–34.
- Kreis, Georg (Hg.) (2016). *Reformbedürftige Volksinitiative. Verbesserungsvorschläge und Gegenargumente*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

- Kriesi, Hanspeter (2003). Strategische politische Kommunikation: Bedingungen und Chancen der Mobilisierung öffentlicher Meinung im internationalen Vergleich. In: Frank Esser / Barbara Pfetsch (Hg.): Politische Kommunikation im internationalen Vergleich – Grundlagen, Anwendungen, Perspektiven. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag S. 208–239.
- Kriesi, Hanspeter (2005). *Direct Democratic Choice. The Swiss Experience*. Lanham: Lexington Books.
- Kriesi, Hanspeter (2007). The role of the political elite in Swiss direct-democratic votes. In: Zoltán Tibor Pállinger/Bruno Kaufmann/Wilfried Marxer/Theo Schiller (Hg.): *Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 82–93.
- Kriesi, Hanspeter (2009). Sind Abstimmungsergebnisse käuflich? In: Adrian Vatter / Frédéric Varone / Fritz Sager (Hg.): *Demokratie als Leidenschaft. Planung, Entscheidung und Vollzug in der schweizerischen Demokratie*. Festschrift für Prof. Dr. Wolf Linder zum 65. Geburtstag. Bern: Haupt. S. 83–106.
- Kriesi, Hanspeter (Hg.) (2012). *Political Communication in Direct Democratic Campaigns*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kriesi, Hanspeter; Bernhard, Laurent (2014). Die Referendumsdemokratie. In: Heike Scholten / Klaus Kamps (Hg.): *Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie*. Wiesbaden: Springer VS. S. 3–18.
- Kriesi, Hanspeter; Bochsler, Daniel; Matthes, Jörg; Lavenex, Sandra; Bühlmann, Marc; Esser, Frank (Hg.) (2013). *Democracy in the Age of Globalization and Mediatization*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kühne, Josef (2002). Zu aktuellen Fragen des Liechtensteinischen Verfassungsrechtes. Teil I: Zur Auslegung bzw. Aufhebung des Art. 112 Landesverfassung/Teil II: Zum «Hausgesetz des Fürstlichen Hauses Liechtenstein vom 26. Oktober 1993», LGBI 1993 Nr. 100. Hard. Typskript.
- Kuoni, Beat Niklaus (2014). *Rechtliche Problemfelder direkter Demokratie in Deutschland und in der Schweiz*. Dissertation an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich. Zürich: Schulthess Juristische Medien AG.
- Ladner, Andreas (1991). Direkte Demokratie auf kommunaler Ebene – die Beteiligung an Gemeindeversammlungen. In: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 31. S. 63–68.
- Ladner, Andreas; Brändle, Michael (1999). Does Direct Democracy Matter for Political Parties? An Empirical Test in the Swiss Cantons. In: *Party Politics* 5 (3). S. 282–302.
- Ladner, Andreas; Bühlmann, Marc (2007). *Demokratie in den Gemeinden. Der Einfluss der Gemeindegrösse und anderer Faktoren auf die Qualität der lokalen Demokratie*. Zürich: Rüegger.
- Landtag des Fürstentums Liechtenstein (2000a). *Abänderungsvorschläge der Verfassungskommission. Mit einer Zusammenfassung derjenigen Vorschläge, die wesentlich von den Vorschlägen des Fürstenhauses abweichen (29. März 2000)*. Vaduz.
- Landtag des Fürstentums Liechtenstein (2000b). *Bericht der Landtagskommission zur Erarbeitung von Vorschlägen über die Revision der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921 (Peter Wolff, Otmar Hasler, Norbert Bürzle, Peter Sprenger, Paul Vogt)*. Vaduz.

- Landtag des Fürstentums Liechtenstein (2002a). Aussagen und Anträge der Kommissionsminderheit vom 30. September 2002 (Ingrid Hassler-Gerner, Peter Wolff). Vaduz.
- Landtag des Fürstentums Liechtenstein (2002b). Bericht der Verfassungskommission III an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein (Klaus Wanger, Peter Wolff, Markus Büchel, Ingrid Hassler-Gerner, Helmut Konrad) (11. November 2002). Vaduz.
- Landtag des Fürstentums Liechtenstein (Hg.) (2012). 150 Jahre Landtag 1862–2012. Red. Klaus Biedermann. Vaduz: Selbstverlag des Landtages des Fürstentums Liechtenstein.
- Längle, Alicia (1997). Vom Funken, der die Liechtensteiner Verfassungsfrage entzündete. Die Liechtensteiner Staatskrise vom 28. Oktober 1992 und die Theorien von Timur Kuran und James Scott über versteckte und öffentliche Meinungen. Ohne Ort. Typoskript.
- Lauth, Hans-Joachim (2004). Demokratie und Demokratiemessung. Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lauth, Hans-Joachim; Pickel, Gert; Welzel, Christian (2000). Grundfragen, Probleme und Perspektiven der Demokratiemessung. In: Hans-Joachim Lauth/Gert Pickel/Christian Welzel (Hg.): Demokratiemessung. Konzepte und Befunde im internationalen Vergleich. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 7–26.
- LeDuc, Lawrence (2003). *The Politics of Direct Democracy. Referendums in Global Perspective*. Peterborough: Broad View Press.
- LeDuc, Lawrence (2009). Campaign tactics and outcomes in referendums: a comparative analysis. In: Maija Setälä/Theo Schiller (Hg.): *Referendums and Representative Democracy. Responsiveness, accountability and deliberation*. London/New York: Routledge (ECPR Studies in European Political Science, 62). S. 139–161.
- Leemann, Lucas (2015). Political Conflict and Direct Democracy: Explaining Initiative Use 1920–2011. In: *Swiss Political Science Review* 21 (4). S. 596–616.
- Lehmbruch, Gerhard (1991). Das konkordanzdemokratische Modell in der vergleichenden Analyse politischer Systeme. In: Helga Michalsky (Hg.): *Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 15). S. 13–24.
- Liechtenstein, Hans-Adam II. von und Alois von (2002). Gegenäußerung zum Antrag auf Nichtigerklärung eines Initiativbegehrens vom 2.8.2002 («Abstimmungsbeschwerde»). Vaduz.
- Liechtenstein-Institut (Hg.) (2009). «Was will Liechtenstein sein?». Texte aus dem Nachlass von Gerard Batliner (1928–2008). Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 46).
- Liechtenstein-Institut (Hg.) (2011). 25 Jahre Liechtenstein-Institut. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 50).
- Liechtenstein-Institut (Hg.) (2016). *Kommentar zur Liechtensteinischen Verfassung*. Online-Kommentar. [verfassung.li](http://verfassung.li). Benden.
- Lijphart, Arend (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.

## *Verzeichnisse*

- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lindaman, Kara L. (Hg.) (2011). *Direct Democracy. The Struggle for Democratic Responsiveness and Representation*. New York: International Debate Education Association.
- Linder, Wolf (1991). *Politische Kultur der Schweiz im Wandel – am Beispiel des selektiven Urnengangs*. Kurzfassung des Nationalen Forschungsprogrammes 21 «Kulturelle Vielfalt und nationale Identität». Basel.
- Linder, Wolf (1999a). *Schweizerische Demokratie – Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt.
- Linder, Wolf (1999b). *Direkte Demokratie*. In: Ulrich Klöti/Peter Knoepfel/Hanspeter Kriesi/Wolf Linder/Yannis Papadopoulos (Hg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. S. 109–130.
- Linder, Wolf (2002). *Direkte Demokratie*. In: Ulrich Klöti/Peter Knoepfel/Hanspeter Kriesi/Wolf Linder/Yannis Papadopoulos (Hg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. 3., überarb. Aufl. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. S. 109–130.
- Linder, Wolf (2005). *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. 2., vollst. überarb. und aktual. Auflage. Bern: Haupt.
- Linder, Wolf (2012). *Schweizerische Demokratie – Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. 3., vollst. überarb. und aktual. Aufl. Bern: Haupt.
- Linder, Wolf; Bolliger, Christian; Rielle, Yvan (2010). *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848 bis 2007*. Bern: Haupt.
- Linder, Wolf; Bolliger, Christian; Zürcher, Regula (2008). *Gespaltene Schweiz – geeinte Schweiz. Gesellschaftliche Spaltungen und Konkordanz bei den Volksabstimmungen seit 1874*. Baden: Hier + Jetzt Verlag für Kultur und Geschichte.
- Linder, Wolf; Lutz, Georg (2006). *Direkte Demokratie*. In: Ulrich Klöti/Peter Knoepfel/Hanspeter Kriesi/Wolf Linder/Yannis Papadopoulos (Hg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. 4., vollst. überarb. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. S. 103–124.
- Linder, Wolf; Wirz, Rolf (2014). *Direkte Demokratie*. In: Peter Knoepfel/Yannis Papadopoulos/Pascal Sciarini/Adrian Vatter/Silja Häusermann (Hg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. 5., völlig überarb. u. erw. Aufl. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. S. 145–167.
- Lombardi, Aldo; Thürer, Daniel (2002). *Fakultatives Referendum*. In: Bernhard Ehrenzeller/Philippe Mastroradi/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hg.): *Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar*. Zürich/Basel/Genf: Schulthess Juristische Medien AG. S. 1491–1502.
- Longchamp, Claude (2014). *Umfragen in Abstimmungskämpfen in der Schweiz*. In: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hg.): *Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie*. Wiesbaden: Springer VS. S. 261–278.
- Lösch, Bettina (2005). *Deliberative Politik. Moderne Konzeptionen von Öffentlichkeit, Demokratie und politischer Partizipation*. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.
- Lösche, Peter (2000). *Rezension zu Kirchgässner/Feld/Savioz: Die direkte Demokratie*. In: *Politische Vierteljahresschrift* 41. S. 77ff.

- Lupia, Arthur; Johnston, Richard (2001). Are Voters to Blame? Voters Competence and Elite Maneuvers in Referendums. In: Matthew Mendelsohn/Andrew Parkin (Hg.): Referendum Democracy. Houndsmill: Palgrave Macmillan. S. 191–210.
- Lupia, Arthur; Matsusaka, John G. (2004). Direct Democracy: New Approaches to Old Questions. In: Annual Review of Political Science 7 (1). S. 463–482.
- Luthardt, Wolfgang (1994). Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Maduz, Linda (2010). Direct Democracy. First published: March 2010. In: Living Reviews in Democracy 2. S. 1–14.
- Marcinkowski, Frank (2004). Deliberation, Medienöffentlichkeit und direktdemokratischer Verfassungsentscheid – Der Fall Liechtenstein. Bendern (Beiträge Liechtenstein-Institut, 21).
- Marcinkowski, Frank (2006). Warum täuscht sich die Öffentlichkeit über ihre eigene Meinung? Kommunikative und soziokulturelle Ursachen der Fehleinschätzung politischer Mehrheiten. In: Publizistik. Vierteljahreshefte für Kommunikationsforschung 51 (3). S. 313–332.
- Marcinkowski, Frank (2007). Beyond Information and Opinion. The importance of public communication in the referendum process. In: Zoltán Tibor Pállinger/Bruno Kaufmann/Wilfried Marxer/Theo Schiller (Hg.): Direct Democracy in Europe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 94–107.
- Marcinkowski, Frank; Marxer, Wilfried (2006). Die Medien im Dienste der Politik. Politische Kommunikationskultur im Fürstentum Liechtenstein. In: Roger Blum/Peter Meier/Nicole Gysin (Hg.): Wes Land ich bin, des Lied ich sing? Bern: Haupt (Berner Texte zur Kommunikations- und Medienwissenschaft, 10). S. 109–125.
- Marcinkowski, Frank; Marxer, Wilfried (2010). Öffentlichkeit, öffentliche Meinung und direkte Demokratie. Eine Fallstudie zur Verfassungsreform in Liechtenstein. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 47).
- Marcinkowski, Frank; Marxer, Wilfried (2011). Politische Kommunikation und Volksentscheid. Eine Fallstudie zur Verfassungsreform in Liechtenstein. Baden-Baden: Nomos (Politische Kommunikation und demokratische Öffentlichkeit, 2).
- Märk-Rohrer, Linda; Marxer, Wilfried (2018). Familienpolitik in Gegenwart und Zukunft. Ergebnisse einer Umfrage im Auftrag der Regierung des Fürstentums Liechtenstein. Bendern.
- Marxer, Otto Ludwig (1924). Die Organisation der obersten Staatsorgane in Liechtenstein. Dissertation an der Universität Innsbruck.
- Marxer, Veronika (1994). Zur Einführung des Frauenstimmrechts in Liechtenstein. In: Frauenprojekt Liechtenstein (Hg.): Inventur. Zur Situation der Frauen in Liechtenstein. Bern/Dortmund: eFeF. S. 169–209.
- Marxer, Wilfried (2002). Das Mediensystem Liechtensteins. In: Hans-Bredow-Institut für Medienforschung der Universität Hamburg (Hg.): Internationales Handbuch Medien. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. S. 393–401.
- Marxer, Wilfried (2003). Das Hausgesetz des Fürstenhauses von Liechtenstein und dessen Verhältnis zur staatlichen Ordnung Liechtensteins. Ausführliche schriftliche Fassung eines Vortrages. Bendern (Beiträge Liechtenstein-Institut, 16).

## *Verzeichnisse*

- Marxer, Wilfried (2004a). Medien in Liechtenstein. Strukturanalyse des Mediensystems in einem Kleinstaat. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 37).
- Marxer, Wilfried (2004b). 20 Jahre Frauenstimmrecht – eine kritische Bilanz. Erweiterte Fassung eines Vortrages zur Jubiläumsveranstaltung «20 Jahre Frauenstimmrecht» am 26. Juni 2004 in Vaduz. Bendern (Beiträge Liechtenstein-Institut, 19).
- Marxer, Wilfried (2005). Einflüsse der Verfassungsabstimmung auf die Landtagswahlen 2005 – Thesen, Befunde, Interpretationen. Analysen zu den Landtagswahlen 2005 in Liechtenstein (II). Bendern (Beiträge Liechtenstein-Institut, 31).
- Marxer, Wilfried (2006a). Demokratie. In: Organisationskomitee «200 Jahre Souveränität 1806–2006» (Hg.): Das Fürstentum Liechtenstein 1806–2006. Vaduz: Verlag Liechtensteinisches Landesmuseum. S. 44–53.
- Marxer, Wilfried (2006b). Das Parteiensystem Liechtensteins. In: Oskar Niedermayer/Richard Stöss/Melanie Haas, (Hg.): Die Parteiensysteme Westeuropas. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Marxer, Wilfried (2007). «Patterns of Democracy» – Der Fall Liechtenstein. Bendern (Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, 16).
- Marxer, Wilfried (2009). Direkte Demokratie in Liechtenstein. Beitrag zu Tagung «Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext» des Deutschen Instituts für Sachunmittelbare Demokratie an der Technischen Universität Dresden, 20.–22. November 2009. Bendern.
- Marxer, Wilfried (2011a). Repräsentative Meinungsumfrage «Zukunft Landesspital». Resultate. (Dezember 2011, im Auftrag der Regierung des Fürstentums Liechtenstein). Bendern: Liechtenstein-Institut.
- Marxer, Wilfried (2011b). Umfrage zur Volksabstimmung «Hilfe statt Strafe». Medienorientierung am 12. Oktober 2011. Bendern: Liechtenstein-Institut.
- Marxer, Wilfried (2012a). Direkte Demokratie in Liechtenstein. In: Peter Neumann/Denise Renger (Hg.): Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2009/2010. Baden-Baden: Nomos. S. 95–115.
- Marxer, Wilfried (2012b). Initiatives in Liechtenstein – Safety Valve in a Complex System of Government. In: Maija Setälä/Theo Schiller (Hg.): Citizens’ Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens. Houndmills: Palgrave Macmillan. S. 37–52.
- Marxer, Wilfried (2012d). Minorities and Direct Democracy in Liechtenstein. In: Wilfried Marxer (Hg.): Direct Democracy and Minorities. Wiesbaden: Springer VS (Direct Democracy in Modern Europe, 3). S. 165–180.
- Marxer, Wilfried (2012e). Use and Non-Use of Direct Democratic Instruments. Paper presented at the Conference «Political Crisis in Europe – Direct Democratic Answers» in Budapest, 3–5 May 2012. Bendern.
- Marxer, Wilfried (2012f). Volksabstimmung «Ja – damit deine Stimme zählt» vom 1. Juli 2012. Summarische Ergebnisse einer Umfrage. Presseunterlagen. Bendern.
- Marxer, Wilfried (2013). Optimierung des Wahlsystems in Liechtenstein: Wahlkreise – Mandatszähl – Sperrklausel – Mandatzuteilung. Bendern (Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, 43).

## Literatur

- Marxer, Wilfried (2014a). Volksabstimmung «Pensionskasse Win-Win» und «Win-Win-50» vom 15. Juni 2014. Ergebnisse einer Umfrage. Bendern (LI Aktuell 1/2014).
- Marxer, Wilfried (2014b). Entwicklung der direkten Demokratie in Liechtenstein. In: Alexander Balthasar/Peter Bussjäger/Klaus Poier (Hg.): Herausforderung Demokratie. Themenfelder: Direkte Demokratie, e-Democracy und übergeordnetes Recht. Wien: Jan Sramek Verlag. S. 3–14.
- Marxer, Wilfried (2014c). Direkte Demokratie in Liechtenstein. Selektiv erhobene Stimme des Volkes. In: Ursula Münch/Eike-Christian Hornig/Uwe Kranenpohl (Hg.): Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich. Baden-Baden: Nomos. S. 195–209.
- Marxer, Wilfried (2015). Parteien im Wandel. In: Mario Frick/Michael Ritter/Andrea Willi (Hg.): Ein Bürger im Dienst für Staat und Wirtschaft. Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Brunhart. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 56). S. 241–270.
- Marxer, Wilfried (2016a). Volksabstimmung «Krankenversicherungsgesetz» vom 13. Dezember 2015. Ergebnisse einer Umfrage. Bendern (LI Aktuell 1/2016).
- Marxer, Wilfried (2016b): Volksabstimmung «Familienzulagengesetz» vom 18. September 2016. Ergebnisse einer Umfrage. Bendern (LI Aktuell 2/2016).
- Marxer, Wilfried (Hg.) (2012c). Direct Democracy and Minorities. Wiesbaden: Springer VS (Direct Democracy in Modern Europe, 3).
- Marxer, Wilfried; Pállinger, Zoltán Tibor (2006). Direkte Demokratie in der Schweiz und in Liechtenstein – Systemkontexte und Effekte. Bendern (Beiträge Liechtenstein-Institut, 36).
- Marxer, Wilfried; Pállinger, Zoltán Tibor (2007). System contexts and system effects of direct democracy – direct democracy in Liechtenstein and Switzerland compared. In: Zoltán Tibor Pállinger/Bruno Kaufmann/Wilfried Marxer/Theo Schiller (Hg.): Direct Democracy in Europe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 12–29.
- Marxer, Wilfried; Pállinger, Zoltán Tibor (2009a). Stabilizing or destabilizing? Direct-democratic instruments in different political systems. In: Maija Setälä/Theo Schiller (Hg.): Referendums and Representative Democracy. Responsiveness, accountability and deliberation. London/New York: Routledge (ECPR Studies in European Political Science, 62). S. 34–55.
- Marxer, Wilfried; Pállinger, Zoltán Tibor (2009b). Die politischen Systeme Andorras, Liechtensteins, Monacos, San Marinos und des Vatikan. In: Wolfgang Ismayr (Hg.): Die politischen Systeme Westeuropas. 4., akt. u. überarb. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 901–955.
- Marxer, Wilfried; Pállinger, Zoltán Tibor (2011). Direct Democracy at the local Level: a Comparison of eight Municipalities from four Countries around Lake Constance (Austria, Germany, Liechtenstein, Switzerland). In: Theo Schiller (Hg.): Local Direct Democracy in Europe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Direct Democracy in Modern Europe, 2). S. 157–169.
- Marxer-Gsell, Veronika (1996). Historische Frauenforschung in Liechtenstein. In: Arthur Brunhart (Hg.): Historiographie im Fürstentum Liechtenstein. Grundlagen und Stand der Forschung im Überblick: Chronos. S. 163–170.

## Verzeichnisse

- Matscher, Franz (2001). Liechtenstein: Europarechtliche und allgemein-völkerrechtliche Aspekte des neuen Verfassungsentwurfs des Fürstenhauses. Vaduz. Typoskript.
- Matsusaka, John G. (2000). Fiscal Effects of the Voter Initiative in the First Half of the Twentieth Century. In: *Journal of Law and Economics* 43. S. 619–650.
- Matsusaka, John G. (2011). Direct Democracy Works. In: Kara L. Lindaman (Hg.): *Direct Democracy. The Struggle for Democratic Responsiveness and Representation*. New York: International Debate Education Association. S. 13–28.
- Mendelsohn, Matthew; Cutler, Fred (2000). The Effect of Referenda on Democratic Citizens: Information, Politicization, Efficacy and Tolerance. In: *British Journal of Political Science* 30 (4). S. 669–698.
- Mendelsohn, Matthew; Parkin, Andrew (Hg.) (2001). *Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*. New York/Houndsmill: Palgrave Macmillan.
- Mendez, Fernando; Mendez, Mario; Triga, Vasiliki (2014). *Referendums and the European Union: A Comparative Inquiry*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Merkel, Wolfgang (2015). Nur schöner Schein? Demokratische Innovationen in Theorie und Praxis. Eine Studie der Otto Brenner Stiftung. Frankfurt am Main (OBS-Arbeitsheft, 80).
- Merkel, Wolfgang (Hg.) (1994). *Systemwechsel, Bd. 1: Theorien, Ansätze und Konzepte der Transformationsforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Merkel, Wolfgang (Hg.) (2000). *Systemwechsel, Bd. 5: Zivilgesellschaft und demokratische Transformation*. Opladen: Leske + Budrich.
- Merkel, Wolfgang; Bühlmann, Marc; Müller Lisa; Wessels, Bernhard (2012). The Democracy Barometer. A new Instrument to Measure the Quality of Democracy and Its Potential for Comparative Research. In: *European Political Science* 11. S. 519–536.
- Merkel, Wolfgang; Puhle, Hans-Jürgen; Eicher, Claudia; Thiery, Peter (2003). *Defekte Demokratie. Band 1: Theorie*. Opladen: Leske + Budrich.
- Merkel, Wolfgang; Sandschneider, Eberhard et al. (Hg.) (1996). *Systemwechsel, Bd. 2: Die Institutionalisierung der Demokratie*. Opladen: Leske + Budrich.
- Merkel, Wolfgang; Sandschneider, Eberhard et al. (Hg.) (1997). *Systemwechsel, Bd. 3: Parteien im Transformationsprozess*. Opladen: Leske + Budrich.
- Merkel, Wolfgang; Sandschneider, Eberhard et al. (Hg.) (1999). *Systemwechsel, Bd. 4: Die Rolle von Verbänden im Transformationsprozess*. Opladen: Leske + Budrich.
- Merki, Christoph Maria (2015). *Liechtensteins Verfassung 1992–2003. Ein Quellen- und Lesebuch*. Vaduz/Zürich: Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein/Chronos.
- Michalsky, Helga (1990). Die Entstehung der liechtensteinischen Parteien im mitteleuropäischen Demokratisierungsprozess. In: Peter Geiger/Arno Waschkuhn (Hg.): *Liechtenstein. Kleinheit und Interdependenz*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 14). S. 221–256.
- Michalsky, Helga (1991). *Liechtenstein: Konkordanzdemokratie und Parteienwettbewerb*. In: Helga Michalsky (Hg.): *Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 15). S. 133–157.

## *Literatur*

- Milic, Thomas; Rousselot, Bianca; Vatter, Adrian (2014). *Handbuch der Abstimmungsforschung*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung (Politik und Gesellschaft in der Schweiz, 2).
- Miller, Kenneth P. (2009). *Direct Democracy and the Courts*. New York: Cambridge University Press.
- Mittendorf, Volker (2009). *Die Qualität kollektiver Entscheidungen. Kommunikationsprozesse direkter und repräsentativer Demokratie im Vergleich*. Frankfurt am Main: Campus.
- Möckli, Silvano (1989). *Abstimmungsbudget und Abstimmungserfolg. Erfahrungen und Forschungsergebnisse aus den USA und aus der Schweiz*. St. Gallen (Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft an der Hochschule St. Gallen, 138).
- Möckli, Silvano (1994). *Direkte Demokratie: Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien, unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland, Österreich, Liechtenstein und Australien*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Morel, Laurence (2001). *The Rise of Government-Initiated Referendums in Consolidated Democracies*. In: Matthew Mendelsohn/Andrew Parkin (Hg.): *Referendum Democracy*. Houndsmill: Palgrave Macmillan. S. 47–64.
- Münch, Ursula; Hornig, Eike-Christian; Kranenpohl, Uwe (Hg.) (2014). *Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich*. Baden-Baden: Nomos.
- Nay, Giusep (2016). *Initiativrecht und Wahrung des Verfassungsbestands*. In: Georg Kreis (Hg.): *Reformbedürftige Volksinitiative. Verbesserungsvorschläge und Gegenargumente*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. S. 113–124.
- Neidhardt, Friedhelm (1994). *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegung*. In: Friedhelm Neidhardt (Hg.): *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegung*. Sonderheft 34 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. S. 7–41.
- Neidhart, Leonhard (1970). *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern: Francke.
- Nell, Job von (1987). *Die politischen Gemeinden im Fürstentum Liechtenstein*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 12).
- Neumann, Peter (2006). *Sachunmittelbare Demokratie im Bundes- und Landesverfassungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder*. Dissertation an der Universität Köln. Baden-Baden: Nomos.
- Neumann, Peter; Renger, Denise (Hg.) (2012a). *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2009/2010*. Deutschland, Liechtenstein, Österreich, Schweiz und Europa. Baden-Baden: Nomos.
- Neumann, Peter; Renger, Denise (Hg.) (2012b). *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2010/2011*. Mittel- und Osteuropa. Baden-Baden: Nomos.
- O'Dwyer, Conor (2006). *Runaway State-Building. Patronage Politics and Democratic Development*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

## Verzeichnisse

- Organisationskomitee «200 Jahre Souveränität 1806–2006» (Hg.) (2006). Das Fürstentum Liechtenstein (Redaktion: Arthur Brunhart, Werner Ospelt). Vaduz: Verlag Liechtensteinisches Landesmuseum.
- Ospelt, Lukas; Vogt, Paul (2015). Krieg, Souveränität und Demokratisierung. Dokumente zur liechtensteinischen Geschichte zwischen 1900 und 1930. Hg. Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein. Vaduz/Zürich: Verlag des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein/Chronos Verlag.
- Ott, Dana (2000). Small is democratic. An examination of state size and democratic development. New York: Garland Pub.
- Pällinger, Zoltán Tibor (2003). Die Stellung des Fürsten von Liechtenstein im internationalen Vergleich. Überarbeitete Fassung eines Vortrages im Rahmen der Veranstaltungsreihe der Gruppe «Frauen in guter Verfassung» vom 19. Februar 2003. Bendern (Beiträge Liechtenstein-Institut, 14).
- Pällinger, Zoltán Tibor; Kaufmann, Bruno; Marxer, Wilfried; Schiller, Theo (Hg.) (2007). Direct Democracy in Europe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Papadopoulos, Yannis (1998). Démocracie directe. Paris.
- Parma, Viktor; Sigg, Oswald (Hg.) (2011). Die käufliche Schweiz. Für die Rückeroberung der Demokratie durch ihre Bürger. München: Nagel & Kimche.
- Peter, Erich; Bussjäger, Peter (2013). Gutachten zur Frage der Vereinbarkeit der Volksinitiative Pensionskasse win-win zum Gesetz über die betriebliche Personalvorsorge des Staates (SBPVG) mit der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein. Zürich/Bendern.
- Peters, Anne (2004). Gutachten zur Frage der Völkerrechtskonformität einer Initiative für ein Klimaschutzgesetz in Liechtenstein. Basel. Typoskript.
- Pickel, Susanne (2014). Politische Kultur in Wahl- und Referendumsdemokratien. In: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hg.): Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie. Wiesbaden: Springer VS. S. 27–52.
- Piott, Steven L. (2003). Giving Voters a Voice. The Origins of the Initiative and Referendum in America. Columbia/London: University of Missouri Press.
- Portmann, Marco (2014). Parliamentary Representation of Citizens' Preferences. Explaining the Differences Between Parliamentarians' Votes and Popular Referendum Results. Dissertation an der Universität Freiburg i. Ü. Baden-Baden: Nomos.
- Press, Volker; Willoweit, Dietmar (Hg.) (1987). Liechtenstein – Fürstliches Haus und staatliche Ordnung. Vaduz/München/Wien: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft/Oldenbourg.
- Presse- und Informationsamt (1982). Fürstentum Liechtenstein – Eine Dokumentation. Bearbeitet von Walter Kranz (Hg. Presse- und Informationsamt der Regierung des Fürstentums Liechtenstein). Vaduz.
- Presse- und Informationsstelle (1971). Fürstentum Liechtenstein – Eine Dokumentation. Bearbeitet von Walter Kranz (Hg. Presse- und Informationsstelle der Regierung des Fürstentums Liechtenstein). Vaduz.
- Quaderer, Roger (1993). Die Staatskrise vom 28. Oktober 1992 im Fürstentum Liechtenstein aus verfassungsrechtlicher Sicht. Diplomarbeit an der Universität Innsbruck. Schaan/Innsbruck.

- Quaderer, Rupert (1996a). «Erkenne man doch die flammenden Zeichen der Zeit». Die Schlossabmachungen vom September 1920. In: Vaterländische Union (Hg.): Die Schlossabmachungen vom September 1920. Vaduz: Vaterländische Union. S. 69–93.
- Quaderer, Rupert (1996b). Die Volkspartei als Partei der Veränderung und der Opposition (1918–1921). In: Vaterländische Union (Hg.): Die Schlossabmachungen vom September 1920. Vaduz: Vaterländische Union. S. 94–101.
- Quaderer-Vogt, Rupert (2014). *Bewegte Zeiten. Liechtenstein 1914 bis 1926* (3 Bände). Zürich/Vaduz: Chronos/Verlag des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein.
- Qvortrup, Mads (2002). *A comparative Study of Referendums. Government by the People*. Manchester/New York: Manchester University Press.
- Qvortrup, Mads (2013). *Direct Democracy: A Comparative Study of the Theory and Practice of Government by the People*.
- Qvortrup, Mads (Hg.) (2014). *Referendums around the world: The continued growth of direct democracy*. Houndmills/Basingstoke/Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Raschke, Joachim (1980). Politik und Wertewandel in westlichen Demokratien. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 36. S. 23–45.
- Raton, Pierre (1969). *Liechtenstein. Staat und Geschichte* (1. Auflage auf Französisch: «Liechtenstein. Histoire et institutions», Paris 1949). Vaduz: Liechtenstein-Verlag.
- Rehmet, Frank (2002). Direkte Demokratie in den deutschen Bundesländern. In: Theo Schiller/Volker Mittendorf (Hg.): *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 102–114.
- Rehmet, Frank; Weber, Tim; Pavlovic, Dragan (1999). Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein. In: Theo Schiller (Hg.): *Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis*. Frankfurt am Main/New York: Campus (Studien zur Demokratieforschung, 2). S. 117–164.
- Rhinow, René (2000). *Rechtsgutachten im Rahmen der Verfassungsdiskussion im Fürstentum Liechtenstein* (in Zusammenarbeit mit Marc Schinzel und Michel Besson). Basel: Typoskript.
- Riklin, Alois (1987). Liechtensteins politische Ordnung als Mischverfassung. In: *Eröffnung des Liechtenstein-Instituts*. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Kleine Schriften, 11).
- Riklin, Alois (2006). *Machteilung. Geschichte der Mischverfassung*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Riklin, Alois; Kley, Roland (1981). *Stimmabstinez und direkte Demokratie. Ursachen – Bewertungen – Konsequenzen*. Bern/Stuttgart/Wien: Paul Haupt.
- Ritter, Michael (1990). Besonderheiten der direkten Demokratie Liechtensteins im Vergleich zur Schweiz. In: *Liechtensteinische Juristen-Zeitung* 11 (1). S. 2–8.
- Ritter, Michael (1991). Die Organisation des Gesetzgebungsverfahrens in Liechtenstein. In: *Liechtensteinische Juristen-Zeitung* 12 (2). S. 71–77.
- Ritter, Michael (1992). *Das liechtensteinische Beamtenrecht*. Bern: Stämpfli.
- Rohner, Gabriela (2012). *Die Wirksamkeit von Volksinitiativen im Bund 1848–2010*. Zürich: Schulthess.

## Verzeichnisse

- Römmele, Andrea; Banthien, Henning (Hg.) (2013). *Empowering Citizens. Studies in Collaborative Democracy*. Baden-Baden: Nomos (Kommunikation in Politik und Wirtschaft, 6).
- Rühli, Lukas (2016). Wirtschaftliche Implikationen des Volksrechtsregimes. In: Georg Kreis (Hg.): *Reformbedürftige Volksinitiative. Verbesserungsvorschläge und Gegenargumente*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. S. 125–142.
- Sager, Fritz; Bühlmann, Marc (2009). Checks and balances in Swiss direct democracy. In: Maija Setälä/Theo Schiller (Hg.): *Referendums and Representative Democracy. Responsiveness, accountability and deliberation*. London/New York: Routledge (ECPR Studies in European Political Science, 62). S. 186–206.
- Sägesser, Thomas (2000). *Das konstruktive Referendum*. Bern: Stämpfli.
- Sartori, Giovanni (1992). *Demokratietheorie*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Schädler, Philip (1989). *Die parlamentarische Untersuchungskommission in Liechtenstein im internationalen Vergleich*. Diplomarbeit Hochschule St. Gallen. St. Gallen.
- Schädler, Stefan (2005). *Betrachtung des direktdemokratischen Prozesses zur neuen Verfassung des Fürstentums Liechtenstein unter demokratischen Gesichtspunkten*. Bachelorarbeit Univ. St. Gallen. St. Gallen. Typoskript.
- Scharpf, Fritz W. (1975). *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Kronberg im Taunus: Scriptor.
- Scheuch, Erwin K. (2002). Der Platz der direkten in einer parlamentarischen Demokratie. In: Theo Schiller/Volker Mittendorf (Hg.): *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 316–323.
- Schiess, Patricia (2015). *Die historische Entwicklung des liechtensteinischen Gemeinderechts*. Bendern (Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut, 50).
- Schiess Rütimann, Patricia M. (2016). Art. 110 LV. In: Liechtenstein-Institut (Hg.): *Kommentar zur Liechtensteinischen Verfassung*. Online-Kommentar. Bendern. verfassung.li (Stand: 14. Januar 2016, zuletzt abgerufen am: 6. Juni 2016).
- Schiller, Theo (1999). Prinzipien und Qualifizierungskriterien von Demokratie. In: Dirk Berg-Schlosser/Hans-Joachim Giegel (Hg.): *Perspektiven der Demokratie. Probleme und Chancen im Zeitalter der Globalisierung*. Frankfurt/New York: Campus. S. 28–56.
- Schiller, Theo (2002). *Direkte Demokratie. Eine Einführung*. Frankfurt/New York: Campus.
- Schiller, Theo (2007). Direct Democracy and Theories of Participatory Democracy – some observations. In: Zoltán Tibor Pállinger/Bruno Kaufmann/Wilfried Marxer/Theo Schiller (Hg.): *Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 52–63.
- Schiller, Theo (2012). The Emergence of Direct Democracy. A typological Approach. In: Wilfried Marxer (Hg.): *Direct Democracy and Minorities*. Wiesbaden: Springer VS (Direct Democracy in Modern Europe, 3). S. 33–46.
- Schiller, Theo (Hg.) (1999). *Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis*. Frankfurt/New York: Campus (Studien zur Demokratieforschung, 2).
- Schiller, Theo (Hg.) (2011). *Local Direct Democracy in Europe*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Direct Democracy in Modern Europe, 2).

- Schiller, Theo; Mittendorf, Volker (2002a). Neue Entwicklungen der direkten Demokratie. In: Theo Schiller/Volker Mittendorf (Hg.): *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. S. 7–21.
- Schiller, Theo; Mittendorf, Volker (Hg.) (2002b). *Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Schlozman, Daniel; Yohai, Ian (2011). How Initiatives Don't Always Make Citizens: Ballot Initiatives in the American States, 1978–2004. In: Kara L. Lindaman (Hg.): *Direct Democracy. The Struggle for Democratic Responsiveness and Representation*. New York: International Debate Education Association. S. 81–97.
- Schmidt, Manfred G. (2003). Lehren der Schweizer Referendumsdemokratie. In: Claus Offe (Hg.): *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*. Frankfurt am Main/New York: Campus Verlag. S. 111–123.
- Schmidt, Manfred G. (2010). Hat die Europäische Union ein Demokratiedefizit? In: Manfred Schmidt (Hg.): *Demokratietheorien. Eine Einführung*, 5. Aufl. Opladen: Leske + Budrich. S. 399–411.
- Scholten, Heike (2014). Policy Campaigning – Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie. In: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hg.): *Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie*. Wiesbaden: Springer VS. S. 227–260.
- Scholten, Heike; Kamps, Klaus (Hg.) (2014). *Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie*. Wiesbaden: Springer VS.
- Schommer, Guido (2014). Die schweizerischen Parteien als Akteure der Referendumsdemokratie. In: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hg.): *Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie*. Wiesbaden: Springer VS. S. 155–164.
- Schulamit des Fürstentums Liechtenstein (Hg.) (1993). *Fürst und Volk. Eine liechtensteinische Staatskunde* (Redaktion: Edmund Banzer, Georg Burgmeier, Norbert Bürzle, Luzius Malin). Vaduz: Amtlicher Lehrmittelverlag.
- Schurti, Andreas (1989). *Das Verordnungsrecht der Regierung des Fürstentums Liechtenstein*. Dissertation an der Hochschule St. Gallen. Wil.
- Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft (Hg.) (1991). *Direkte Demokratie. SVPW-Jahrbuch*. Bern/Stuttgart: Paul Haupt.
- Sciarini, Pascal; Tresch, Anke (2014). Votations populaires. In: Peter Knoepfel/Yannis Papadopoulos/Pascal Sciarini/Adrian Vatter/Silja Häusermann (Hg.): *Handbuch der Schweizer Politik*, 5., völlig überarb. u. erw. Aufl. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. S. 497–524.
- Serdült, Uwe (2010). Referendum Campaign Regulations in Switzerland. In: Karin Gilland Lutz/Simon Hug (Hg.): *Financing Referendum Campaigns*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. S. 165–179.
- Setälä, Maija; Schiller, Theo (Hg.) (2009). *Referendums and Representative Democracy. Responsiveness, accountability and deliberation*. (ECPR Studies in European Political Science, 62). London/New York: Routledge.
- Setälä, Maija; Schiller, Theo (Hg.) (2012). *Citizens' Initiatives in Europe. Procedures and Consequences of Agenda-Setting by Citizens*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

## Verzeichnisse

- Sigg, Oswald (2011). Die Volksrechte. Wir sind eine Aktionärsdemokratie. In: Viktor Parma/Oswald Sigg (Hg.): Die käufliche Schweiz. Für die Rückeroberung der Demokratie durch ihre Bürger. München: Nagel & Kimche. S. 173–193.
- Smith, Daniel A.; Tolbert, Caroline J. (2004). *Educated by Initiative: The Effects of Direct Democracy on Citizens and Political Organizations in the American States*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Solar, Marcel (2016). *Regieren im Schatten der Volksrechte. Direkte Demokratie in Berlin und Hamburg*. Wiesbaden: Springer VS.
- Stelzmüller, Constanze (1994). *Direkte Demokratie in den Vereinigten Staaten von Amerika*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (Beiträge zum ausländischen und vergleichenden öffentlichen Recht, 5).
- Strittmatter, Hermann (2014). Politische Werbung: die Kunst der kreativen Verdichtung. In: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hg.): *Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie*. Wiesbaden: Springer VS. S. 311–322.
- Stutzer, Alois; Frey, Bruno S. (2000). Stärkere Volksrechte – Zufriedenere Bürger: eine mikroökonomische Untersuchung für die Schweiz. In: *Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 66 (3). S. 1–30.
- Thürer, Daniel (1993). Abstimmungsrecht Fürstentum Liechtenstein. In: *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 94 (1). S. 498–504.
- Thürer, Daniel (2016). Volksinitiativen unter Beachtung des Völkerrechts. In: Georg Kreis (Hg.): *Reformbedürftige Volksinitiative. Verbesserungsvorschläge und Gegenargumente*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. S. 73–92.
- Tobler, Stefan (2014). Nationale Veto-Öffentlichkeit oder: Wenn das Orchester im «3K-Klang» spielt. In: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hg.): *Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie*. Wiesbaden: Springer VS. S. 371–394.
- Tolbert, Caroline J.; Bowen, Daniel C.; Donovan, Todd (2009). Initiative Campaigns: Direct Democracy and Voter Mobilization. In: *American Politics Research* 37 (1). S. 155–192.
- Trechsel, Alexander H. (1999). Volksabstimmungen. In: Ulrich Klöti/Peter Knoepfel/Hanspeter Kriesi/Wolf Linder/Yannis Papadopoulos (Hg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich. S. 557–588.
- Trechsel, Alexander H. (2000). *Feuerwerk Volksrechte. Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1979–1996 (Collection genevoise)*. Basel/Genf/München: Helbing & Lichtenhahn.
- Trechsel, Alexander H. (2002). Volksabstimmungen. In: Ulrich Klöti/Peter Knoepfel/Hanspeter Kriesi/Wolf Linder/Yannis Papadopoulos (Hg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. 3., überarb. Aufl. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. S. 557–588.
- Trechsel, Alexander H. (2006). Volksabstimmungen. In: Ulrich Klöti/Peter Knoepfel/Hanspeter Kriesi/Wolf Linder/Yannis Papadopoulos (Hg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. 4., vollst. überarb. Aufl. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung. S. 459–487.
- Tschannen, Pierre (2004). *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. Bern: Stämpfli.
- Tsebelis, George; Hug, Simon (2002). Veto-Players and Referendums around the World. In: *Journal of Theoretical Politics* 14 (4). S. 465–515.

## Literatur

- Vaterländische Union (Hg.) (1996). Die Schlossabmachungen vom September 1920. Vaduz.
- Vatter, Adrian (1997). Die Wechselbeziehungen von Konkordanz- und Direktdemokratie. In: Politische Vierteljahresschrift 38. S. 743–770.
- Vatter, Adrian (2000). Consensus and direct democracy: Conceptual and empirical linkage. In: European Journal of Political Research 38. S. 171–192.
- Vatter, Adrian (2002). Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen. Opladen: Leske + Budrich.
- Vatter, Adrian (2007). Direkte Demokratie in der Schweiz: Entwicklungen, Debatten und Wirkungen. In: Markus Freitag/Uwe Wagschal (Hg.): Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich. Berlin: Lit Verlag. S. 71–113.
- Vatter, Adrian (2014). Das politische System der Schweiz. Baden-Baden: Nomos UTB (Studienkurs Politikwissenschaft).
- Vatter, Adrian (Hg.) (2011). Vom Schächt- zum Minarettverbot. Religiöse Minderheiten in der direkten Demokratie. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Vatter, Adrian; Danaci, Deniz (2014). Empirische Befunde zu minderheitsrelevanten Volksentscheiden in der Schweiz. In: Ursula Münch/Eike-Christian Hornig/Uwe Kranenpohl (Hg.): Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich. Baden-Baden: Nomos. S. 163–178.
- Veenendaal, Wouter Pieter (2013). Politics and Democracy in Microstates. A Comparative Analysis of the Effects of Size on Contestation and Inclusiveness. Dissertation an der Universität Leiden. Leiden.
- Verhulst, Jos; Nijboer, Arjen (2007). Direkte Demokratie. Fakten, Argumente, Erfahrungen. Mit einem Beitrag von Gerald Häfner. Brüssel: Democracy International.
- Vogt, Hugo (2012). Willkürverbot. In: Andreas Kley/Klaus Vallender (Hg.): Grundrechtspraxis in Liechtenstein. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 52). S. 303–330.
- Vogt, Paul (1987). 125 Jahre Landtag. Vaduz: Selbstverlag des Landtages des Fürstentums Liechtenstein.
- Vreese, Claes de (2014). Referendumskampagnen in internationaler Perspektive. In: Heike Scholten/Klaus Kamps (Hg.): Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie. Wiesbaden: Springer VS. S. 107–122.
- Wagschal, Uwe (2007). Diskurs oder Machtpolitik: Welche Interessen setzen sich in der Direktdemokratie am erfolgreichsten durch? In: Markus Freitag/Uwe Wagschal (Hg.): Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich. Berlin: Lit Verlag. S. 303–329.
- Wagschal, Uwe (2011). Direct Democracy and Public Policymaking. In: Kara L. Lindaman (Hg.): Direct Democracy. The Struggle for Democratic Responsiveness and Representation. New York: International Debate Education Association. S. 223–232.
- Walker, Mark Clarence (2003). The Strategic Use of Referendums: Power, Legitimacy, and Democracy. New York: Palgrave Macmillan.

## Verzeichnisse

- Wanner, Gerhard (1983). Vorarlberg zwischen «Schweizer Hoffnung», Hungersnot und «Bolschewistenfurcht» (1918/19). In: Österreichische Forschungsgemeinschaft (Hg.): Studien zur Zeitgeschichte der österreichischen Länder. Band 1. Demokratisierung und Verfassung in den Ländern 1918–1920. St. Pölten/Wien: Verlag Niederösterreichisches Pressehaus. S. 91–117.
- Wanner, Gerhard (1984). Vorarlberger Zeitgeschichte. Quellen – Darstellungen – Bilder. Erste Republik 1918–1938. Bazora: Eigenverlag.
- Waschkuhn, Arno (1994). Politisches System Liechtensteins: Kontinuität und Wandel. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 18).
- Waters, M. Dane (2003). Initiative and Referendum Almanac. Durham/North Carolina: Carolina Academic Press.
- Wehn, Heiner; Görich, Knut (1978). Die Fortschrittliche Bürgerpartei in Liechtenstein. Sindelfingen: Libertas.
- Weixner, Bärbel Martina (2002). Direkte Demokratie in den Bundesländern. Verfassungsrechtlicher und empirischer Befund aus politikwissenschaftlicher Sicht. Dissertation an der Universität München. Opladen: Leske + Budrich.
- Wille, Herbert (1981). Rechtspolitischer Hintergrund der vertraglichen Beziehungen Liechtensteins zur Schweiz in den Jahren 1918–1934. In: Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hg.): Jahrbuch des Historischen Vereins. Vaduz: Verlag des Historischen Vereins für das Fürstentum Liechtenstein. S. 81–109.
- Wille, Herbert (1993). Verfassungsgerichtsbarkeit und duale Staatsordnung im Fürstentum Liechtenstein. In: Alois Riklin/Luzius Wildhaber/Herbert Wille (Hg.): Kleinstaat und Menschenrechte. Festgabe für Gerard Batliner zum 65. Geburtstag. Basel/Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn.
- Wille, Herbert (1994). Monarchie und Demokratie als Kontroversfragen der Verfassung 1921. In: Gerard Batliner (Hg.): Die liechtensteinische Verfassung von 1921. Elemente der staatlichen Organisation. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 21).
- Wille, Herbert (1999). Die Normenkontrolle im liechtensteinischen Recht auf der Grundlage der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 27).
- Wille, Herbert (2005). Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum und seine Auswirkungen auf das liechtensteinische Verfassungs- und Verwaltungsrecht. In: Thomas Bruha/Zoltán Tibor Pállinger/Rupert Quaderer (Hg.): Liechtenstein – 10 Jahre im EWR. Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 40). S. 108–147.
- Wille, Herbert (2015). Die liechtensteinische Staatsordnung. Verfassungsrechtliche Grundlagen und oberste Organe. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 57).
- Wille, Markus (2012). Petitionsrecht. In: Andreas Kley/Klaus A. Vallender (Hg.): Grundrechtspraxis in Liechtenstein. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 52). S. 235–245.

## *Literatur*

- Willoweit, Dietmar (1987). Fürstenamt und Verfassungsordnung. In: Volker Press/Dietmar Willoweit (Hg.): Liechtenstein – Fürstliches Haus und staatliche Ordnung. Vaduz/München: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Willoweit, Dietmar (1993). Verfassungsinterpretation im Kleinstaat. In: Arno Waschkuhn (Hg.): Kleinstaat: Grundsätzliche und aktuelle Probleme. Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 16).
- Winkler, Günther (2001). Verfassungsrecht in Liechtenstein. Demokratie, Parlamentarismus, Rechtsstaat, Gewaltenteilung und politische Freiheit in Liechtenstein aus verfassungsrechtlichen, verfassungsvergleichenden, verfassungspolitischen und europarechtlichen Perspektiven. Wien/New York: Springer (Forschungen aus Staat und Recht, 135).
- Winkler, Günther (2002). Das Memorandum. Eine kritische Analyse des Memorandums des Demokratie-Sekretariats im Vergleich zur Initiative des Fürstenhauses zur Landesverfassung, zum Statut des Europarates und zur Menschenrechtskonvention. Wien. Typoskript.
- Winkler, Günther (2003). Die Verfassungsreform in Liechtenstein. Verfassungsrechtliche Studien mit verfassungsrechtsvergleichenden und europarechtlichen Perspektiven. Wien/New York: Springer (Forschungen aus Staat und Recht, 145).
- Wittmann, Walter (2001). Direkte Demokratie. Bremsklotz der Revitalisierung. Frauenfeld/Stuttgart/Wien: Huber.
- Wolf, Sebastian (2014). Elektronische Demokratie in Liechtenstein: Stand und Perspektiven. In: Alexander Balthasar/Peter Bussjäger/Klaus Poier (Hg.): Herausforderung Demokratie. Themenfelder: Direkte Demokratie, e-Democracy und übergeordnetes Recht. Wien: Jan Sramek Verlag. S. 101–125.
- Wolff, Peter (2015). Liechtenstein in bewegten Jahren. In: Mario Frick/Michael Ritter/Andrea Willi (Hg.): Ein Bürger im Dienst für Staat und Wirtschaft. Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Brunhart. Schaan: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft (Liechtenstein Politische Schriften, 56). S. 285–294.
- Zaller, John (1993). The Nature and Origins of Mass Opinion. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zimmerman, Joseph F. (2001). The Referendum. The People Decide Public Policy. Westport/Connecticut/London: Praeger.

# Abbildungen

Abbildung 1:	Begehren um eine Volksabstimmung über die Konzession zum Betrieb einer Hotel- und Kasino-Gesellschaft, 1919	81
Abbildung 2:	Ausschreibung zum Referendum	249
Abbildung 3:	Unterschriftenquoten für Verfassungs- und Gesetzesänderung: Anteil an Stimmberechtigten, 1921 bis 2017 (ausgewählte Jahre)	252
Abbildung 4:	Unterschriftenbogen zum Referendum gegen den Erlass einer Gewerbeordnung 1948/1949	258
Abbildung 5:	Unterschriftenbogen zur Initiative «Win-Win-50» im November/Dezember 2013 (Ausschnitt der ersten Seite)	260
Abbildung 6:	Anteil notwendiger Unterschriften bei Begehren auf Gesetzesstufe (in Prozent aller Stimmberechtigten landesweit vor und nach gesetzlichen Abänderungen des Quorums)	270
Abbildung 7:	Initiative betreffend die Konzessionierung einer italienischen Weinstube als Gemeindeinitiative 1938	272
Abbildung 8:	Stimmzettel bei einer einfachen Abstimmung	274
Abbildung 9:	Stimmzettel bei mehreren Vorlagen vor der Einführung des doppelten Ja	277
Abbildung 10:	Amtlicher Stimmzettel mit der Möglichkeit des doppelten Ja mit Zusatzfrage	279
Abbildung 11:	Anteil der Abstimmungsteilnahme mittels Briefwahl bei Abstimmungen von 1999 bis 2016 (in Prozent)	297
Abbildung 12:	Anzahl Volksabstimmungen in Liechtenstein und der Schweiz, 1919 bis 2015 (Anzahl Abstimmungen nach Dekaden sowie 2010–2015)	364
Abbildung 13:	Erfolgsquote bei Volksabstimmungen in Liechtenstein und der Schweiz, 1985 bis 2015 (in Prozent)	376
Abbildung 14:	Quadratschädel-Flugblatt und Gegenflugblatt im Vorfeld der Abstimmung über das Frauenstimmrecht 1984	385
Abbildung 15:	Differenzen der Abstimmungsergebnisse in den Gemeinden zum Landesergebnis, Mittelwerte und Medianwerte, 1919 bis 2015 (absteigend sortiert nach Grösse der Abweichung im Mittelwert; N=105; in Prozentpunkten)	433

## Abbildungen

Abbildung 16: Differenzen der Abstimmungsergebnisse zum Landesergebnis in den Gemeinden, Mittelwerte in drei Perioden (absteigend sortiert nach Grösse der Abweichung im Mittelwert aller Jahre; 1919–2015; N=105; in Prozentpunkten)	434
Abbildung 17: Differenz der Abstimmungsergebnisse von Oberland und Unterland, 1919 bis 2015 (N=105; in Prozentpunkten)	437
Abbildung 18: Mittelwert der Abweichungen aller Gemeinden (gewichtet, y-Achse) und Abweichungen der Wahlkreise (x-Achse) aller Volksabstimmungen, 1919 bis 2015 (in Prozentpunkten)	440
Abbildung 19: Mittelwert der Abweichungen aller Gemeinden (gewichtet, x-Achse) und Abweichungen der Wahlkreise (y-Achse) aller Volksabstimmungen, 1919 bis 1944 (in Prozentpunkten)	442
Abbildung 20: Mittelwert der Abweichungen aller Gemeinden (gewichtet, x-Achse) und Abweichungen der Wahlkreise (y-Achse) aller Volksabstimmungen, 1945 bis 1984 (in Prozentpunkten)	443
Abbildung 21: Mittelwert der Abweichungen aller Gemeinden (gewichtet, x-Achse) und Abweichungen der Wahlkreise (y-Achse) aller Volksabstimmungen, 1985 bis 2015 (in Prozentpunkten)	444
Abbildung 22: Abstimmungsempfehlungen der Parteien (nach Stimmengewicht der Parteien) und Zustimmung zu Vorlagen, 1919 bis 2015	454
Abbildung 23: Übererfüllung des Unterschriftenquorums und Ja-Stimmen-Anteil zu Landtagsvorlagen, gegen welche das Referendum ergriffen wurde, 1919 bis 2015	463
Abbildung 24: Übererfüllung des Unterschriftenquorums und Ja-Stimmen-Anteil zu Initiativvorlagen, 1919 bis 2015	464
Abbildung 25: Stimmbeteiligung bei Volksabstimmungen, 1919 bis 2015 (in Prozent)	470
Abbildung 26: Busse von 5 Franken zugunsten des Ortsarmenfonds wegen unentschuldigtem Fernbleiben bei einer Volksabstimmung 1926	471
Abbildung 27: Intensität der Medienberichterstattung und Höhe der Stimmbeteiligung, 1985 bis 2015 (N=49 Abstimmungen)	476
Abbildung 28: Jahresmittelwert der Stimmbeteiligung bei nationalen Volksabstimmungen in der Schweiz und in Liechtenstein im Vergleich, 1980 bis 2015 (in Prozent)	477
Abbildung 29: Medienbeiträge zu Abstimmungen, 1919 bis 2014 (Anzahl Medienbeiträge in einer Tageszeitung)	480
Abbildung 30: Flugblatt zur Proporzinitiative 1929/1930	481
Abbildung 31: Flugblatt zur Proporzinitiative 1929/1930	481
Abbildung 32: Flugblatt zur Abstimmung über das Pressegesetz 1930	482
Abbildung 33: Anteil von Abstimmungen mit mehr als 20 Medienberichten in einer Landeszeitung in verschiedenen Perioden, 1919 bis 2014 (in Prozent)	483

# Tabellen

Tabelle 1:	Begriffe im Kontext der direkten Demokratie	26
Tabelle 2:	Potenzielle Vorzüge der direkten Demokratie	37
Tabelle 3:	Potenzielle Nachteile der direkten Demokratie	41
Tabelle 4:	Volksabstimmungen weltweit zwischen 1945 und 2013 (nach Typus)	51
Tabelle 5:	Volksabstimmungen weltweit in verschiedenen Perioden von 1945 bis 2013 (Initiative, fakultatives und obligatorisches Referendum, Recall)	51
Tabelle 6:	Volksabstimmungen weltweit in verschiedenen Perioden von 1945 bis 2013 (nur Initiative und fakultatives Referendum)	53
Tabelle 7:	Volksabstimmungen in Europa in verschiedenen Perioden von 1945 bis 2013 (Initiative, fakultatives und obligatorisches Referendum, Recall)	53
Tabelle 8:	Volksabstimmungen in Europa in verschiedenen Perioden von 1945 bis 2013 (nur Initiative und fakultatives Referendum)	54
Tabelle 9:	Entwicklung der Gesetzgebung zu direktdemokratischen Rechten in Liechtenstein seit 1921	75
Tabelle 10:	Art der Stimmen am Beispiel der Initiative «Für das Leben» und des Gegenvorschlags des Landtages vom 25./27. November 2005 (Landestotal)	165
Tabelle 11:	Stimmenauszählung am Beispiel der Initiative «Für das Leben» und des Gegenvorschlags des Landtages vom 25./27. November 2005 (Landestotal; nur gültige Stimmzettel)	165
Tabelle 12:	Verfahrensschritte bei Initiativen 1921/1922 und aktuell (Stand: Ende 2017)	167
Tabelle 13:	Formulierte Initiativen, 1919 bis 2017	168
Tabelle 14:	Einfache Initiativen, 1919 bis 2017	174
Tabelle 15:	Limit für Finanzreferenden (CHF) und Verhältnis zu Staatsausgaben der laufenden Rechnung seit 1921 (Jahre der Abänderung der Finanzlimiten)	184
Tabelle 16:	Referenden, 1919 bis 2017	192
Tabelle 17:	Landtagsbegehren, 1919 bis 2017	198

## Tabellen

Tabelle 18:	Gegenvorschläge des Landtags, 1919 bis 2017	206
Tabelle 19:	Konsultativabstimmungen, 1919 bis 2017	210
Tabelle 20:	Begehren zur Landtagseinberufung und Landtagsauflösung, 1919 bis 2017	215
Tabelle 21:	Häufigkeit von Petitionen seit den 1920er-Jahren	235
Tabelle 22:	Stimmberechtigte und Quorum von einem Sechstel der Stimmberechtigten nach Gemeinden (nach Zahl der Stimmberechtigten geordnet, Stand: Februar 2017)	269
Tabelle 23:	Die direktdemokratischen Instrumente in der Schweiz (Bundesebene) und in Liechtenstein	333
Tabelle 24:	Erlass der Gemeindeordnungen und Verteilung der Zuständigkeiten (nach Referendumsschwelle geordnet)	348
Tabelle 25:	Art der Vorlagen bei Volksabstimmungen, 1919 bis 2017	366
Tabelle 26:	Art der Vorlage bei Volksabstimmungen, 1919 bis 2017, nach Perioden (in Prozent)	366
Tabelle 27:	Themenschwerpunkte der Vorlagen, 1919 bis 2017 (Anzahl Abstimmungen)	373
Tabelle 28:	Themenschwerpunkte der Vorlagen, 1919 bis 2017 (Spaltenprozent)	373
Tabelle 29:	Themenschwerpunkte der Vorlagen, 1919 bis 2017 (Zeilenprozent)	374
Tabelle 30:	Erfolgsquote von Landtagsbegehren, Gegenvorschlägen, Initiativen und Referenden, 1919 bis 2017	375
Tabelle 31:	Erfolgsquote von Landtagsbegehren, Gegenvorschlägen, Initiativen und Referenden, 1919 bis 1984 bzw. 1985 bis 2017	375
Tabelle 32:	Annahme und Ablehnung von Vorlagen bei Volksabstimmungen nach Themenschwerpunkten, 1919 bis 2017	377
Tabelle 33:	Anteil der Abstimmungen nach Perioden und Themenkomplex, 1919 bis 2017 (Zeilenprozent)	379
Tabelle 34:	Anteil der Abstimmungen nach Perioden und Paradigma, 1919 bis 2017 (N, Zeilenprozent und Spaltenprozent [kursiv])	379
Tabelle 35:	Wohnbevölkerung nach Gemeinden 1930, 1970 und 2000 (absteigend nach Einwohner/innen 2000 geordnet)	431
Tabelle 36:	Ausländeranteil nach Gemeinden 1930, 1970 und 2000 (absteigend nach Ausländeranteil 2000 geordnet; in Prozent)	431
Tabelle 37:	Abstimmungen mit Abweichungen von mehr als 30 Prozent vom Landesergebnis in einzelnen Gemeinden, 1919 bis 2015 (N=24; chronologisch geordnet)	435
Tabelle 38:	Differenz der Abstimmungsergebnisse von Oberland und Unterland in vier Kategorien und drei Perioden, 1919 bis 2015	438
Tabelle 39:	Maximale Differenzen der Abstimmungsergebnisse von Oberland und Unterland in drei Perioden (in den einzelnen Perioden nach Grösse der Differenz geordnet; in Prozentpunkten)	438

## Verzeichnisse

Tabelle 40:	Knappste Differenzen der Abstimmungsergebnisse von Oberland und Unterland in drei Perioden (in den einzelnen Perioden nach Grösse der Differenz geordnet; in Prozentpunkten)	439
Tabelle 41:	Überdurchschnittliche Zustimmung zu Vorlagen in beiden Berggemeinden im Vergleich zum Landesergebnis, 1919 bis 2015 (chronologisch geordnet; N=15; in Prozentpunkten)	445
Tabelle 42:	Unterdurchschnittliche Zustimmung zu Vorlagen in beiden Berggemeinden im Vergleich zum Landesergebnis, 1919 bis 2015 (chronologisch geordnet; N=15; in Prozentpunkten)	446
Tabelle 43:	Überdurchschnittliche oder unterdurchschnittliche Zustimmung zu Vorlagen in allen vier kleinsten Gemeinden im Vergleich zum Landesergebnis, 1919 bis 2015 (chronologisch geordnet; N=15; in Prozentpunkten)	448
Tabelle 44:	Abweichung des Abstimmungsergebnisses in den Gemeinden mit höchstem Ausländeranteil vom Landesergebnis, 1919 bis 2015 (nach kumulierter Abweichung geordnet; in Prozentpunkten)	449
Tabelle 45:	Kodierung der Abstimmungsempfehlungen der Parteien bei Volksabstimmungen, 1919 bis 2015 (Zeilenprozent)	455
Tabelle 46:	Ablehnung von Vorlagen zwischen 1919 und 2015 trotz Annahmempfehlung beider Grossparteien (chronologische Anordnung)	456
Tabelle 47:	Annahme von Vorlagen trotz mehrheitlicher Ablehnungsempfehlung (chronologische Anordnung)	456
Tabelle 48:	Gegensätzliche Abstimmungsempfehlungen von FBP und VU, 1985 bis 2015	459
Tabelle 49:	Gemeinden mit Differenz von >15 Prozentpunkten zwischen FBP und VU bei relevanten Landtagswahlen ab 1982	459
Tabelle 50:	Gegensätzliche Abstimmungsempfehlungen von FBP und VU, 1985 bis 2015	460
Tabelle 51:	Erfolg der Parteien bei Abstimmungsempfehlungen, 1919 bis 2015	461
Tabelle 52:	Durchschnittliche Zahl Inserate zu Volksabstimmungen in einer Tageszeitung nach Perioden	467
Tabelle 53:	Volksabstimmungen zwischen 1984 bis 2015 mit deutlich über- oder unterdurchschnittlicher Stimmbeteiligung (in Prozentpunkten)	474
Tabelle 54:	Akteure und ihre Strategien	484
Tabelle 55:	Institutioneller Kontext und intermediäre Systeme (Parteien, Medien)	486
Tabelle 56:	Landesweite Volksabstimmungen 1919 bis 2017	551
Tabelle 57:	Petitionen in Liechtenstein von 1921 bis 2017 (ohne Petitionen auf Gemeindeebene)	557

# ANHANG



# Glossar

<b>Stichwort</b>	<b>Kommentar</b>
Anmeldung	Anmeldung eines Initiativbegehrens bei der Regierung, worauf eine Vorprüfung durchgeführt wird. Die Unterschriftensammlung darf erst nach der amtlichen Publikation des Begehrens gestartet werden.
Beglaubigung von Unterschriften	Kontrolle der Unterschriften auf Initiativ- und Referendumsbogen durch die Gemeindebehörden. Die Beglaubigung muss gemäss geltender Praxis von den Initianten bei den Gemeindebehörden vor Ablauf der Frist für die Unterschriftensammlung eingeholt werden.
Doppeltes oder mehrfaches Ja	Abstimmungsverfahren bei Volksabstimmungen mit mehreren Vorlagen zum gleichen Sachverhalt. Wer mehreren Vorlagen zustimmt, muss/kann in einer Stichfrage angeben, welcher Vorlage der Vorzug gegeben wird. Falls mehrere Vorlagen eine mehrheitliche Zustimmung erhalten, werden in einem zweiten Auszählvorgang die betreffenden Stimmzettel nur noch derjenigen Vorlage zugerechnet, welcher mit der Stichfrage der Vorzug gegeben wurde.
Fristen	Vorgeschriebene Zeitintervalle bei direktdemokratischen Verfahren, beispielsweise 30 Tage bei Referenden ab amtlicher Kundmachung eines Landtagsbeschlusses und der Ausschreibung zum Referendum, sechs Wochen bei Initiativen ab amtlicher Ausschreibung. Auch für die Behörden gelten relativ enge Fristen, beispielsweise in Form von «ungesäumter Behandlung» eines Begehrens im Landtag oder wegen der Vorschrift, dass die Regierung ein gültig zustande gekommenes Begehren oder ein Landtagsbegehren nach der Behandlung im Landtag «innerhalb von 14 Tagen» anzuordnen hat und die Abstimmung «innerhalb von drei Monaten» durchzuführen ist.
Gegenvorschlag	Alternativvorlage des Landtags zu einer Initiativvorlage (Sammelbegehren oder Gemeindebegehren) oder mehreren Initiativvorlagen zum gleichen Sachverhalt, über welche nach dem Abstimmungsverfahren des doppelten oder mehrfachen Ja gleichzeitig in einem Abstimmungsvorgang abgestimmt wird.

## Anhang

<b>Stichwort</b>	<b>Kommentar</b>
Gemeindebegehren	Begehren aufgrund von Gemeindeversammlungsbeschlüssen, ausgehend entweder von den Stimmberechtigten der Gemeinde mittels Unterschriftensammlung oder den Gemeindebehörden mittels Anordnung von Abstimmungen in den Gemeinden. Es beschränkt sich auf Initiativen, Referenden, die Richternomination sowie die Landtagseinberufung oder -auflösung.
Gemeindeversammlung	Einerseits Präsenzversammlung unter Teilnahme der Stimmberechtigten einer Gemeinde, an welcher auch Beschlüsse gefasst werden können (Gemeindeversammlungsbeschluss); andererseits die Gesamtheit der Stimmberechtigten einer Gemeinde. Beschlüsse dieser Stimmberechtigten an der Urne werden ebenfalls als Gemeindeversammlungsbeschlüsse bezeichnet.
Gemeinde-sezessionsrecht	Recht der Gemeinden, in einem Verfahren mit Gemeindeversammlungsbeschlüssen sowie damit zusammenhängenden Verfahren aus dem Staatsverband auszutreten.
Initiative (einfache)	Sammel- oder Gemeindebegehren als Anregung (ohne ausformulierte Vorlage), die sich an den Landtag richtet. Der Landtag kann das Anliegen aufgreifen oder ablehnen und somit erledigen. Er kann das Anliegen auch einer Volksabstimmung unterbreiten, muss sich dann aber an das Resultat der Volksabstimmung halten und gegebenenfalls eine Vorlage im Sinne der Initianten ausarbeiten und beschliessen.
Initiative (formulierte)	Sammel- oder Gemeindebegehren als ausformulierte Vorlage betreffend Erlass, Abänderung oder Aufhebung von Gesetzen oder der Verfassung im Ganzen oder in Teilen. Der Landtag kann der Initiative zustimmen und damit das Verfahren erledigen oder er kann diesen Zustimmungsbeschluss als Landtagsbegehren zusätzlich einer Volksabstimmung unterbreiten. Lehnt der Landtag eine Initiative ab, muss zwingend eine Volksabstimmung durchgeführt werden.
Konsultativ-abstimmung	Landtagsbegehren über eine nicht ausformulierte Vorlage des Landtages betreffend eine allgemeine politische Zielsetzung. Der Ausgang der Abstimmung ist für den Landtag nicht verbindlich.
Landtagsbegehren	Anordnung einer Volksabstimmung zu einem Zustimmungsbeschluss des Landtages (Gesetzes- oder Verfassungsbeschluss, Finanzbeschluss, Staatsvertrag) mit Mehrheitsentscheidung des Landtages (in der Schweiz auch «Behördenreferendum» oder «administratives Referendum» genannt).
Landtagseinberufung	Recht des Volkes, mittels Sammelbegehren oder Gemeindebegehren den Landtag einzuberufen. Die Landtagseinberufung erfolgt mittels Initiative und Unterschriftensammlung ohne Volksabstimmung.

## *Glossar*

<b>Stichwort</b>	<b>Kommentar</b>
Landtagsauflösung	Recht des Volkes, mittels Sammelbegehren oder Gemeindebegehren den Landtag aufzulösen. Die Initiative zur Auflösung des Landtags bedingt eine Volksabstimmung nach der Unterschriftensammlung. Die Auflösung zieht Neuwahlen nach sich.
Mehrheit (einfache)	Zustimmung aufgrund der Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen.
Mehrheit (qualifizierte)	Zustimmung im Landtag bei Verfassungsänderungen mit dem Erfordernis der Einstimmigkeit an einer Sitzung oder einer Zustimmung von drei Vierteln der gültig abgegebenen Stimmen an zwei aufeinanderfolgenden Sitzungen.
Misstrauensantrag	Misstrauensbekundung des Volkes gegen den Landesfürsten mittels Sammelbegehren und Volksabstimmung, welche sich an das Fürstenhaus zur Entscheidung nach dem Hausgesetz richtet.
Monarchieabschaffung	Recht des Volkes, mittels Unterschriftensammlung und Volksabstimmung die Abschaffung der Monarchie einzuleiten, worauf der Landtag eine republikanische Verfassung ausarbeitet, über welche alternativ zur bestehenden Verfassung, allenfalls auch einem zusätzlichen Gegenvorschlag des Landesfürsten, abgestimmt wird.
Petition	Bittschrift, Aufforderung an den Landtag ohne Formvorschrift und ohne Unterschriftenbeschränkung auf Stimmberechtigte. Die Petition wird im Landtag zur Kenntnis genommen, wenn sie von einem Abgeordneten vorgebracht wird. Sie ist für die Behörden unverbindlich. Aufforderungen werden unter dem Titel «Petitionen» teilweise auch an Gemeinden oder direkt an die Regierung gerichtet.
Quorum (Unterschriftenquorum)	Notwendige Zahl an Unterschriften von Stimmberechtigten für eine Initiative oder ein Referendum: 1000 Unterschriften bei Gesetzes- und Finanzreferendum, Richternominierung, Gesetzesinitiative, Landtagseinberufung; 1500 bei Verfassungs- und Staatsvertragsreferendum, Verfassungsinitiative, Misstrauensvotum gegen den Landesfürsten, Monarchieabschaffung, Landtagsauflösung. Im Falle von Gemeindebegehren ersetzen drei Gemeindeversammlungsbeschlüsse ein Sammelbegehren mit 1000 Unterschriften, vier Gemeindeversammlungsbeschlüsse ein solches mit 1500 Unterschriften.
Quorum (Abstimmungs- oder Teilnahmequorum)	Mindestzahl oder -anteil an Abstimmungsteilnehmern, damit eine Abstimmung gültig ist. In Liechtenstein gibt es nur bei Gemeindeabstimmungen ein Teilnahmequorum, nämlich ein Sechstel der Stimmberechtigten. In Landesangelegenheiten existiert kein Teilnahmequorum.
Referendum (fakultatives)	Sammel- oder Gemeindebegehren gegen einen Beschluss des Landtages (Gesetzes- oder Verfassungsbeschluss, Finanzbeschluss ab einer bestimmten Ausgabenhöhe, Staatsverträge), welches eine Volksabstimmung über den Gegenstand nach sich zieht.

## Anhang

<b>Stichwort</b>	<b>Kommentar</b>
Referendum (Finanzreferendum)	Referendum gegen einen Finanzbeschluss des Landtages.
Referendum (obligatorisches)	Obligatorische Volksabstimmung. In Liechtenstein nur im (ausserordentlichen) Falle der Volkswahl von Richtern und bei der Schlussabstimmung beim Verfahren der Monarchieabschaffung vorgesehen.
Referendum (Staatsvertragsreferendum)	Referendum gegen einen Zustimmungsbeschluss des Landtages zu einem Staatsvertrag.
Richternominierung	Recht des Volkes, mittels Unterschriftensammlung (Sammelbegehren) bei einer allfälligen Volkswahl von Richtern eigene Kandidatenvorschläge zu machen.
Richterwahl	Volksabstimmung über verschiedene Richtervorschläge, falls sich die für die Richterbestellung zuständigen Organe (Richterbestellungsgremium und Landtag) nicht auf einen Kandidaten einigen können. Zur Abstimmung gelangen der Vorschlag des Richterbestellungsgremiums und des Landtages, allenfalls auch noch Vorschläge aufgrund von Sammelbegehren.
Rückzugsklausel	Nicht vorgeschriebene Klausel bei Initiativen, die es einem bestimmten Personenkreis (beispielsweise dem Erstunterzeichner) erlaubt, bis zur Terminierung der Abstimmung die Initiative zurückzuziehen, beispielsweise wenn ein Gegenvorschlag des Landtages überzeugender wirkt.
Sammelbegehren	Begehren (Initiative, Referendum und andere) der Stimmberechtigten mittels Unterschriftensammlung.
Sanktionsrecht	Recht des Fürsten bzw. seines Stellvertreters, Beschlüsse des Landtages und des Volkes zu sanktionieren (faktisch also ein Vetorecht). Im Falle einer Nichtsanktion innerhalb von sechs Monaten gilt die Sanktion als verweigert und eine Vorlage ist demzufolge abgelehnt und kann nicht in Kraft treten. Das Sanktionsrecht gilt nicht bei einer Volkswahl von Richtern, bei einem Misstrauenantrag gegen den Fürsten und bei Volksentscheiden im Verfahren zur Abschaffung der Monarchie.
Stimmberechtigung	Stimmberechtigt in Landesangelegenheiten sind alle liechtensteinischen Staatsangehörigen ab 18 Jahren mit ordentlichem Wohnsitz in Liechtenstein, die nicht im Stimmrecht eingestellt sind. Bei Gemeindeabstimmungen sind die in der betreffenden Gemeinde wohnhaften Landesangehörigen stimmberechtigt. Bei Einbürgerungsabstimmungen (Einbürgerung im ordentlichen Verfahren) sind nur die in der betreffenden Gemeinde wohnhaften Gemeindebürger (ohne Bürger aus anderen Gemeinden) stimmberechtigt.
Teilreferendum	Referendum, das sich nur gegen einen Teil eines Beschlusses des Landtages richtet. Ein solches Referendum ist nicht zulässig. Falls der Landtag von sich aus eine Vorlage in einzelne Beschlüsse aufteilt, kann gegen diese Teile einzeln das Referendum ergriffen werden.

<b>Stichwort</b>	<b>Kommentar</b>
Volksabstimmung	Abstimmung, zu welcher alle Stimmberechtigten aufgerufen werden.
Volksabstimmung (Urnenabstimmung, Briefwahl, elektronisches Abstimmen)	Volksabstimmung, bei welcher die Abstimmung an der Urne statt in einer Präsenzversammlung der Stimmberechtigten erfolgt. Die Abstimmung mittels Briefwahl gilt als Variante der Urnenabstimmung. Dies gilt auch für elektronisches Abstimmen, welches in Liechtenstein noch nicht eingeführt ist.
Volksabstimmung (Versammlungsabstimmung, Gemeindeversammlungsbeschluss)	Rechtlich mögliche Abstimmung auf Gemeindeebene an einer Präsenzversammlung der Stimmberechtigten einer Gemeinde (Gemeindeversammlungsbeschluss, siehe auch «Landsgemeinde» und «kommunale Versammlungen» in der Schweiz). Dies wird in Liechtenstein nicht mehr praktiziert. Ein Gemeindeversammlungsbeschluss erfolgt heute unter derselben Bezeichnung in Form einer Urnenabstimmung.
Vorprüfung, Prüfung	Prüfung eines Begehrens bei der Anmeldung, bevor es für zulässig erklärt wird, im weiteren Verlauf des Verfahrens die öffentliche Kundmachung erfolgt und die Unterschriftensammlung beginnen kann. In die Prüfung fliessen formelle, formale und materielle Kriterien ein.
Vorprüfung, Prüfung (formell)	Prüfung der Begehrensberechtigung, Eindeutigkeit des Begehrens und anderes, ferner im Verlauf des Verfahrens die Korrektheit der Unterschriften und anderes. Die Prüfung erfolgt durch die Regierung.
Vorprüfung, Prüfung (formal)	Prüfung der Einheit der Form, der Einheit der Materie und anderes eines Begehrens (Sammel- oder Gemeindebegehren). Die Prüfung erfolgt durch die Regierung.
Vorprüfung, Prüfung (materiell)	Prüfung der Verträglichkeit eines Begehrens (Sammel- oder Gemeindebegehren) mit der Verfassung und gültigen Staatsverträgen aufgrund eines Berichtes der Regierung an den Landtag. Der Landtag entscheidet über Zulassung bzw. Nichtigkeit (Zurückweisung) des Begehrens wegen materieller Mängel. Im Falle einer Zulassung folgt die amtliche Publikation des Begehrens, sodass die Unterschriftensammlung bzw. die Initiierung von Gemeindeversammlungsbeschlüssen beginnen kann.

## Landesweite Volksabstimmungen 1919 bis 2017

Im folgenden Überblick werden die landesweiten Volksabstimmungen in Liechtenstein von 1919 bis 2017 aufgelistet.<sup>629</sup> Annahme und Ablehnung bezeichnen jeweils die mehrheitliche Entscheidung über eine Vorlage. Bei einem Referendum heisst Annahme also, dass die Vorlage des Landtages, gegen welche das Referendum ergriffen wurde, angenommen wurde.

Als Abstimmungsdatum wird jeweils der Abstimmungssonntag angegeben, selbst wenn in den meisten Fällen bis in die jüngere Gegenwart auch am vorangehenden Freitag an der Urne abgestimmt werden konnte.

---

629 Die liechtensteinischen Volksabstimmungen sind fast vollständig auf der Website des Zentrums für Demokratie in Aarau erfasst (c2d.ch). Die Volksabstimmungen seit 2002 sind auf [www.abstimmung.li](http://www.abstimmung.li) jeweils dokumentiert, einschliesslich der Resultate auf Gemeindeebene.

Tabelle 56: Landesweite Volksabstimmungen 1919 bis 2017

Datum (Volksabstimmung oder Behandlung im Landtag)	Art der Vorlage	Thema	Ergebnis
1919 (2.3.)	Landtagsbegehren ohne Gesetzesgrundlage	Erhöhung der Zahl der Landtagsabgeordneten von 12 auf 17 (neben drei fürstlichen Abgeordneten)	Ablehnung
1919 (2.3.)	Landtagsbegehren ohne Gesetzesgrundlage	Herabsetzung des Wahlfähigkeits- und Grossjährigkeitsalters von 24 auf 21 Jahre	Ablehnung
1921 (28.3.)	Landtagsbegehren ohne Gesetzesgrundlage	Verbleib des provisorischen Regierungschefs Hofrat Dr. Peer im Amt	Annahme
1922 (24.12.)	Landtagsbegehren	Steuergesetz (Totalrevision)	Annahme
1924 (27.4.)	Landtagsbegehren	Abänderung des Steuergesetzes	Annahme
1925 (13.9.)	Landtagsbegehren	Landeswerk Lawena	Annahme
1925 (13.12.)	Initiative (Sammelbegehren)	Abänderung der Zivilprozessordnung (Initiative Gassner)	Ablehnung
1925 (13.12.)	Landtagsbegehren als Gegenvorschlag	Gegenvorschlag des Landtages zur Initiative Zivilprozessordnung	Annahme
1926 (7.2.)	Referendum (Sammelbegehren)	Errichtung einer Landesbrandschaden-Versicherungsanstalt	Ablehnung
1927 (30.1.)	Initiative (Sammelbegehren)	Gesetz betreffend Bautätigkeit (Liberalisierung Baugewerbe)	Ablehnung
1927 (30.1.)	Landtagsbegehren als Gegenvorschlag	Gegenvorschlag des Landtages zur Initiative Baugewerbe	Ablehnung
1927 (1.5.)	Referendum (Sammelbegehren)	Gesetz betreffend das Besoldungs- und Entschädigungswesen	Ablehnung
1929 (26.5.)	Referendum (Sammelbegehren)	Einführung einer Alkoholsteuer	Annahme
1930 (2.3.)	Initiative (Sammelbegehren)	Initiative Proporzwahlrecht (Verfassungsänderung)	Ablehnung
1930 (2.3.)	Initiative (Sammelbegehren)	Initiative Proporzwahlrecht (Gesetzesänderung)	Ablehnung
1930 (26.10.)	Referendum (Sammelbegehren)	Pressegesetz	Ablehnung
1930 (14.12.)	Landtagsbegehren	Bau des Binnenkanals	Annahme
1931 (22.11.)	Landtagsbegehren	Arbeitslosenversicherung	Ablehnung
1932 (14.2.)	Landtagsbegehren, faktisch als Konsultativabstimmung	Abänderung des Wahlverfahrens	Annahme
1935 (30.5.)	Initiative (Sammelbegehren)	Proporz-Initiative	Ablehnung

## Anhang

Datum (Volksabstimmung oder Behandlung im Landtag)	Art der Vorlage	Thema	Ergebnis
1937 (22.8.)	Referendum (Gemeindebegehren)	Verbot von Warenhäusern und Einheitspreisgeschäften	Annahme
1945 (18.3.)	Landtagsbegehren	Erhöhung der Zahl der Landtagsabgeordneten	Ablehnung
1947 (19.1.)	Initiative (Sammelbegehren)	Initiative Herabsetzung des Steuersatzes	Annahme
1947 (15.6.)	Landtagsbegehren	Bau des Saminawerkes und Gesetz betreffend Liechtensteinische Kraftwerke	Annahme
1949 (12.6.)	Referendum (Sammelbegehren)	Neue Gewerbeordnung	Ablehnung
1950 (12.3.)	Referendum (Sammelbegehren)	Neues Waffengesetz	Ablehnung
1952 (14.2.)	Landtagsbegehren	Alters- und Hinterlassenenversicherung	Annahme
1954 (3.10.)	Initiative (Sammelbegehren)	Fischereikarten	Annahme
1954 (3.10.)	Landtagsbegehren als Gegenvorschlag	Fischereikarten – Gegenvorschlag des Landtages	Ablehnung
1961 (12.3.)	Landtagsbegehren	Einführung eines neuen Steuergesetzes	Annahme
1961 (4./6.8.)	Initiative (Sammelbegehren)	Abänderung von Art. 10 des Gesetzes über die Landesvermessung	Annahme
1961 (7./8.12.)	Initiative (Sammelbegehren)	Jagdgesetz	Annahme (Sanktionsverweigerung des Landesfürsten, kein Inkrafttreten)
1962 (23./25.2.)	Landtagsbegehren	Zivilschutz-Gesetz	Ablehnung
1962 (23./25.2.)	Landtagsbegehren	Jagdgesetz	Annahme
1964 (19./20.12.)	Initiative (Sammelbegehren)	Gewerbe-Initiative	Ablehnung
1965 (25./27.6.)	Initiative (Sammelbegehren)	Initiative betreffend Familienzulagen	Annahme
1967 (20./22.1.)	Landtagsbegehren	Schutz des Alpengebietes	Ablehnung
1968 (4.7.)	Landtagsbegehren (Konsultativabstimmung; Meinungsumfrage in allen Gemeinden)	Konsultativabstimmung über das Frauenstimmrecht (Männer)	Ablehnung

*Landesweite Volksabstimmungen 1919 bis 2017*

<b>Datum (Volksabstimmung oder Behandlung im Landtag)</b>	<b>Art der Vorlage</b>	<b>Thema</b>	<b>Ergebnis</b>
1968 (4.7.)	Landtagsbegehren (Meinungsumfrage in allen Gemeinden)	Konsultativabstimmung über das Frauenstimmrecht (Frauen)	Annahme
1968 (4./6.10.)	Initiative (Sammelbegehren)	Abschaffung der Alkoholsteuer	Ablehnung
1970 (1.3.)	Initiative (Sammelbegehren)	Steuerausgleich zwischen Land und Gemeinden	Annahme
1970 (1.3.)	Landtagsbegehren als Gegenvorschlag	Gegenvorschlag des Landtages zur Initiative Finanzausgleich	Ablehnung
1971 (26./28.2.)	Landtagsbegehren	Einführung des Frauenstimmrechts	Ablehnung
1972 (30.6./2.7.)	Landtagsbegehren	Erhöhung der Landtagsmandate und Einführung einer Sperrklausel	Ablehnung
1973 (9./11.2.)	Landtagsbegehren	Einführung des Frauenstimmrechts	Ablehnung
1973 (12./14.10.)	Landtagsbegehren	Einführung des Kandidatenproporz	Annahme
1973 (12./14.10.)	Landtagsbegehren	Einführung einer 8 %-Sperrklausel	Annahme
1975 (28.2./2.3.)	Landtagsbegehren	Reduktion der mittels Finanzausgleich an die Gemeinden ausgeschütteten Steuermittel (Finanzausgleich)	Ablehnung
1975 (28.2./2.3.)	Landtagsbegehren	Abänderung der Ertragssteuer für juristische Personen, der Couponsteuer und der Fahrzeugsteuer	Ablehnung
1975 (28./30.11.)	Initiative (Sammelbegehren)	Einführung einer Mehrheitsklausel	Ablehnung
1976 (17./19.5.)	Landtagsbegehren	Bau der Ortsumfahrungsstrasse Schaan-Vaduz	Ablehnung
1977 (30.9./2.10.)	Referendum (Sammelbegehren)	Errichtung und Ausstattung einer geschützten Operationsstelle	Annahme
1980 (5./7.9.)	Referendum (Sammelbegehren)	Bau des Liechtensteinischen Kunsthhauses	Annahme
1980 (5./7.9.)	Referendum (Sammelbegehren)	Bau eines Konferenzsaales	Ablehnung
1981 (8./10.5.)	Initiative (Sammelbegehren)	Einführung einer Mehrheitsklausel bei Landtagswahlen	Ablehnung
1984 (29.6./1.7.)	Landtagsbegehren	Einführung des Frauenstimmrechts	Annahme
1985 (1./3.2.)	Referendum (Sammelbegehren)	Jagdgesetz	Ablehnung
1985 (31.5./2.6.)	Initiative (Sammelbegehren)	Erhöhung der Zahl der Landtagsabgeordneten auf 21 (VU-Initiative)	Ablehnung

## Anhang

Datum (Volksabstimmung oder Behandlung im Landtag)	Art der Vorlage	Thema	Ergebnis
1985 (31.5./2.6.)	Initiative (Sammelbegehren)	Erhöhung der Zahl der Landtagsabgeordneten auf 25 (FBP)	Ablehnung
1985 (29.11./1.12.)	Initiative (Sammelbegehren)	Gleichberechtigung von Mann und Frau (Initiative)	Ablehnung
1985 (29.11./1.12.)	Landtagsbegehren als Gegenvorschlag	Gleichberechtigung von Mann und Frau (Gegenvorschlag des Landtages)	Ablehnung
1986 (5./7.12.)	Landtagsbegehren	Erleichterte Einbürgerung von ausländischen Kindern liechtensteinischer Mütter sowie Wiederaufnahme von ehemaligen eingebürgerten Liechtensteinerinnen in ihr früheres Landes- und Gemeindebürgerrecht	Annahme
1987 (11./13.9.)	Initiative (Sammelbegehren)	Einführung des Doppelten Ja bei Volksabstimmungen	Annahme
1988 (22./24.1.)	Landtagsbegehren	Erhöhung der Mandatszahl des Landtages auf 25	Annahme
1988 (22./24.1.)	Landtagsbegehren	Gesetz über die betriebliche Personalvorsorge	Annahme
1988 (30.9./2.10.)	Referendum (Sammelbegehren)	Verpflichtungskredit für die Sanierung des Strassentunnels Gnalp-Steg sowie die Erstellung eines Werkleitungsstollens	Annahme
1989 (17./19.3.)	Initiative (Sammelbegehren)	Einführung eines Staatsvertragsreferendums	Ablehnung
1989 (17./19.3.)	Referendum (Sammelbegehren)	Krankenversicherungsgesetz	Annahme
1989 (1./3.12.)	Initiative (Sammelbegehren)	Kontrolle der Justizverwaltung (VU-Initiative)	Annahme
1989 (1./3.12.)	Initiative (Sammelbegehren)	Minderheitenrecht auf Kontrolle (FBP-Initiative)	Annahme
1990 (19./21.10.)	Landtagsbegehren	Gesetz über die Landes- und Gemeindesteuern (Steuergesetz)	Ablehnung
1991 (20./22.9.)	Referendum (Sammelbegehren)	Gesetz zum Schutz gegen Lärm	Ablehnung
1991 (20./22.9.)	Initiative (Sammelbegehren)	Schulfreier Samstag	Ablehnung
1992 (13./15.3.)	Initiative (Sammelbegehren)	Einführung eines Staatsvertragsreferendums	Annahme
1992 (26./28.6.)	Landtagsbegehren	Herabsetzung des Stimm- und Wahlrechtsalters auf 18 Jahre	Ablehnung

*Landesweite Volksabstimmungen 1919 bis 2017*

Datum (Volksabstimmung oder Behandlung im Landtag)	Art der Vorlage	Thema	Ergebnis
1992 (6./8.11.)	Initiative (Sammelbegehren)	Aufhebung der 8%-Sperrklausel für den Landtag	Ablehnung
1992 (6./8.11.)	Initiative (Sammelbegehren)	Diskriminierungsverbot	Ablehnung
1992 (11./13.12.)	Landtagsbegehren	Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)	Annahme
1993 (5./7.3.)	Referendum (Sammelbegehren)	Bau eines Landtagsgebäudes und Neugestaltung des Regierungsviertels	Ablehnung
1995 (7./9.4.)	Landtagsbegehren	Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)	Annahme
1999 (31.1.)	Initiative (Sammelbegehren)	Abänderung des Gesetzes über die Krankenversicherung	Ablehnung
2000 (25./27.2.)	Referendum (Sammelbegehren)	Gesetz über die Förderung des preiswerten Wohnungsbaues	Ablehnung
2000 (16./18.6.)	Landtagsbegehren	Abänderung des Gesetzes über den Erwerb und Verlust des Landesbürgerrechts	Annahme
2000 (22./24.9.)	Referendum (Sammelbegehren)	Einführung der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA)	Annahme
2002 (8./10.3.)	Initiative (Sammelbegehren)	Abänderung von Art. 20 Abs. 2, 3 und 4 der Verfassung (Verkehrsinitiative)	Ablehnung
2002 (8./10.3.)	Referendum (Sammelbegehren)	Verpflichtungskredit für das Festival «The Little Big One»	Ablehnung
2002 (27./29.9.)	Landtagsbegehren	Raumplanungsgesetz	Ablehnung
2003 (14./16.3.)	Initiative (Sammelbegehren)	Abänderung der Landesverfassung (Initiative des Fürsten und des Erbprinzen)	Annahme
2003 (14./16.3.)	Initiative (Sammelbegehren)	Abänderung der Landesverfassung (Initiative Verfassungsfrieden)	Ablehnung
2004 (2./4.4.)	Referendum (Sammelbegehren)	Obligatorische Unfallversicherung – Abschaffung des Landesbeitrages	Ablehnung
2004 (2./4.4.)	Referendum (Sammelbegehren)	Verpflichtungskredit Sicherheitszentrum	Ablehnung
2005 (25./27.11.)	Initiative (Sammelbegehren)	Initiative «Für das Leben»	Ablehnung
2005 (25./27.11.)	Landtagsbegehren als Gegenvorschlag	Gegenvorschlag des Landtages zur Initiative «Für das Leben»	Annahme
2006 (3./5.11.)	Referendum (Sammelbegehren)	Gesetz über das Halten von Hunden	Annahme

## Anhang

Datum (Volksabstimmung oder Behandlung im Landtag)	Art der Vorlage	Thema	Ergebnis
2008 (28.5.)	Einfache Initiative (Sammelbegehren)	Abänderung des Gesetzes über die Pensionsversicherung des Staatsapparats	Ablehnung (durch Landtagsbeschluss, keine Volksabstimmung)
2008 (19.11.)	Initiative (Sammelbegehren)	Lockerung des Rauchverbots in der Gastronomie	Annahme (durch Landtagsbeschluss, ohne Volksabstimmung, Referendum dagegen ergriffen)
2009 (27./29.3.)	Referendum	Lockerung des Rauchverbots in der Gastronomie	Annahme
2009 (27./29.3.)	Referendum	Reform der Sekundarstufe I (SPES)	Ablehnung
2009 (4./6.12.)	Initiative	Tiefere Grenzwerte beim Mobilfunk	Annahme
2010 (12./14.3.)	Referendum	Industriezubringer Schaan	Annahme
2011 (17./19.6.)	Referendum	Partnerschaftsgesetz	Annahme
2011 (16./18.9.)	Initiative	Fristenlösung bei Schwangerschaftsabbruch	Ablehnung
2011 (28./30.10.)	Referendum	Verpflichtungskredit Neubau Landes- spital	Ablehnung
2012 (29.6./1.7.)	Initiative	Vetorecht des Landesfürsten	Ablehnung
2014 (15.6.)	Initiative	«Pensionskasse Win-Win»	Ablehnung
2014 (15.6.)	Initiative	«Pensionskasse Win-Win-50»	Ablehnung
2015 (13.12.)	Referendum	Revision Krankenversicherungsgesetz	Annahme
2016 (30.8.)	Initiative (einfache Initiative)	Einkommensabhängige Krankenkassenprämien	Ablehnung (durch Landtagsbeschluss, keine Volksabstimmung)
2016 (18.9.)	Initiative	Familie und Beruf	Ablehnung

Quellen: Statistisches Jahrbuch; Vogt 1987; LI LA; Amtliche Kundmachungen; Landeszeitungen; [www.abstimmung.li](http://www.abstimmung.li); [c2d.ch](http://c2d.ch).

## Petitionen

In der folgenden Liste sind die Petitionen in Liechtenstein von 1921 bis 2017, ohne Petitionen auf Gemeindeebene, aufgelistet. Es sind nicht nur Petitionen, die im Landtag behandelt wurden, sondern auch andere Petitionen angeführt (siehe auch Ausführungen in Kapitel 3.12 über die Petitionen).

Tabelle 57: Petitionen in Liechtenstein von 1921 bis 2017  
(ohne Petitionen auf Gemeindeebene)

Jahr	Thema	Unterschriften	Initianten
1931	Sparkassaprozess – Beendigung oder Ausdehnung der Anklage auf Regierungsrat Peter Büchel	817	Delegation der Volkspartei
1932	Hebammen – Erhöhung des jährlichen Ehrensoldes	Unbekannt	Hebammen
1936	Betreibungskosten	108	Triesner Bürger
1939	Selbstständigkeit Liechtensteins	2492	Heimattreue Vereinigung Liechtenstein
1952	Heiler Pietro Tranti	Unbekannt	Bürgerinnen und Bürger
1962	Recht auf Anhörung der Beamten	Unbekannt	Beamtenverband
1967	Gesetz über Rechtsanwälte – Anhörung der Treuhänder	3	Josef Büchel, Werner Walser, Hans Schreiber
1972	Resolution gegen die geplante Öldestillerie und -raffinerie in Sennwald	6027	Aktionskomitee «Sauberes Rheintal»
1981	Für einen besseren Schutz von Velofahrern	Unbekannt	Verkehrsclub Liechtenstein (VCL)
1982	Einführung Frauenstimmrecht	Unbekannt	Aktion Dornröschen, Arbeitsgruppe für die Frau, Beschwerdeführerinnen, Männer für das Frauenstimmrecht

## *Anhang*

<b>Jahr</b>	<b>Thema</b>	<b>Unterschriften</b>	<b>Initianten</b>
1982	Legalisierung von «Radio 24»	Ca. 300	Jugendliche fordern, den Sender über Gemeinschaftsantennenanlage zu empfangen
1983	Für den Frieden	>500	Liechtensteinische Friedensbewegung
1984	Vier autofreie Sonntage pro Jahr	4965	Klasse 5b des Liechtensteinischen Gymnasiums
1985	Paragraph 96/97 Strafgesetzbuch (Schwangerschaftsabbruch; Beratung statt Strafe)	380	Susi Reuteler-Kranz, Claudine Kranz, Barbara Rheinberger
1985	Recht auf Leben – Gegenpetition zu Beratung statt Strafe	2643	18 Frauen
1987	Gegen das Theater am Kirchplatz	700	Günther Wohlwend
1988	Betriebliche Vorsorge	Unbekannt	Sozialfonds
1990	Abänderung und Ergänzung des Unterhaltsbevorschussungsgesetzes	123	Emma Eigenmann
1990	Rettet den tropischen Regenwald, stoppt die Klimakatastrophe	>700	Liechtensteinischer Entwicklungsdienst (LED), Liechtensteinische Gesellschaft für Umweltschutz (LGU), Verein Welt und Heimat, Fastenopfer Liechtenstein
1990	Radio Liechtenstein – Konzessionserteilung	1325	Klasse 4b der Oberschule Triesen
1991	Tierschutz	>200	Tierfreunde in Liechtenstein
1991	Petition zum Ehe- und Familienrecht	780	Verein Bildungsarbeit für Frauen
1992	Erhaltung der Realschule St. Elisabeth als reine Mädchenschule	1854	Ursula Batliner, Margoth Hassler, Hanni Hoop, Isolde Kieber, Rösle Kranz, Irene Sochin, Wilma Wohlwend
1993	Benzinpreiserhöhung und Zolleinnahmen – Verwendung von Mitteln des Treibstoffzuschlages für zwei neue Fonds	131	UeLL/Rainer Ospelt
1993	«Wir haben eine Stimme» – Aufnahme weiterer Flüchtlinge aus Ex-Jugoslawien	4326	Zahlreiche Vereine, Verbände, Institutionen
1994	Stimm- und Wahlrecht für Auslands-Liechtensteiner	1	Erich Hilbe
1994	Solarstrom, Förderung der Sonnenenergie	968	Solargenossenschaft
1995	Klärung von Verfassungsfragen nach Rüge von Herbert Wille durch den Landesfürsten	2549	Noldi Frommelt, Ursula Batliner-Elkuch, Egon Matt, Rupert Quaderer

## *Petitionen*

<b>Jahr</b>	<b>Thema</b>	<b>Unterschriften</b>	<b>Initianten</b>
1995	Letzetunnel – Gegen LKW-Transitverkehr	2300	Freie Liste Unterland
1996	Resolution des Landtages, dass der Uno-Generalsekretär den Dalai Lama empfängt	Unbekannt	Tibetunterstützung Liechtenstein
1996	Musikschule – Eigenes Gebäude für den Musikunterricht	>3500	Musiklehrer
1996	Denkmalschutz – Erhaltung Oberes Mühleholz	1465	Denkmalschutzkommission
1996	Klimapetition – Einhaltung Rio 1992, Umsetzung der Ziele	1015	Regula Imhof/Liechtensteinische Gesellschaft für Umweltschutz; Umwelt- und Kirchenorganisationen
1996	TaKino – Erhaltung	445	Stefan Sprenger
1997	Abschaffung der Prüfung für provisorisch angestellte Lehrer	Unbekannt	Sekundarlehrerverein
1997	Tibetische Flüchtlinge – Bleiberecht	1707	Schüler und Lehrer der Realschule Balzers
1997	Gentechnologie – Restriktiver Umgang	1150	Liechtensteinische Gesellschaft für Umweltschutz
1997	Gegen Schaffung des Erzbistums Vaduz/ Verbleib beim Bistum Chur	8492	Administrationsrat des Dekanats
1998	Aufenthaltsbewilligung für Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina in Liechtenstein	2176	13 Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina
1998	Anstellungsbedingungen für Kindergärtnerinnen	Unbekannt	Kindergärtnerinnen
1999	Gegen sexuelle Diskriminierung am Arbeitsplatz	312	Informations- und Kontaktstelle für Frauen (infra); Ingrid Hassler, Christel Hilti, Dorothee Laternser
2000	Artenschutz	Unbekannt	Greenpeace
2000	Sicherstellung des Unterhalts im Alter	Unbekannt	Seniorenbund
2000	Mobiltelefonie – Strahlengrenzwerte	2400	Liechtensteinische Gesellschaft für Umweltschutz (LGU)
2000	Religionsunterricht	4171	Gruppe von Schülern, Eltern und Religionslehrkräften
2000	Abschaffung der Zwangsmitgliedschaft in der Gewerbe- und Wirtschaftskammer	Unbekannt	Einzelne Gewerbetreibende
2001	Klimaschutz – Recht auf Leben	596	Gruppe «die stimme»
2002	Verbesserung der Altersleistung aus der Pensionskasse	Unbekannt	Stiftung Sozialfonds

## Anhang

Jahr	Thema	Unterschriften	Initianten
2002	Alpenschutz – Kufsteiner Resolution 2001	Unbekannt	Verein zum Schutz der Bergwelt
2003	Beibehaltung Schulstandort Realschule St. Elisabeth	2618	Gruppe von Schülern und Eltern
2003	Für den Frieden – Gegen den Irakkrieg	650	Schülerorganisation Liechtensteinisches Gymnasium
2003	Revitalisierung der Esche	1084	Norbert und Rahel Seeger
2003	Gesetzliche Lösung zum Sonntagsverkauf	4882	Verschiedene Geschäftsinhaber
2004	Erklärung des Landtags betreffend Versöhnung der Gegner und Befürworter der Verfassungsabstimmung von 2003	Unbekannt	Sieben Landtagsabgeordnete
2004	Pro Quotenregelung/Frauenquoten für den Landtag	180	Pro Quotenregelung (Bettina Eberle-Frommelt, Susanne Ott, Helen Marxer, Alexandra Büchel-Gerner)
2004	Mobilfunk im Alpengebiet – Maximalbelastung	860	Klaus Schädler
2005	Aids in Afrika – Medikamente und Prävention für alle	1171	Aktion «Wir teilen»
2005	Schaffung eines Tieranwaltes	2572	12 Einzelpersonen
2005	Bessere Erschliessung des Malbuns am Abend mit Bussen	1258	Gewerbetreibende und Tourismus Malbun/Steg/Triesenberg
2006	Unterstrafstellung des Tragens von Nazi-Emblemen	1045	Gruppe «colorida»
2007	Gesetzliche Regelung für gleichgeschlechtliche Paare	Unbekannt	Amnesty International Liechtenstein
2010	Betriebliche Personalvorsorge – Teilzeitarbeit unter Minimallohn	Unbekannt	Sven Winkler
2010	Solidarisches Liechtenstein – Gegen Kürzung von Geldern für Internationale Humanitäre Zusammenarbeit (eingereicht zusammen mit «Wir wollen solidarisch sein»)	Ca. 70	Ehemalige und aktuelle Fachkräfte des Liechtensteinischen Entwicklungsdienstes (LED)
2010	Wir wollen solidarisch sein (eingereicht zusammen mit «Solidarisches Liechtenstein»)	2348	Verein Welt und Heimat; Verein für eine offene Kirche; Demokratiebewegung in Liechtenstein; Fastenopfer Liechtenstein
2010	Gemeinsames Sorgerecht	Unbekannt	Verein für Männerfragen
2011	Sorgerecht – Neuregelung gemäss «Norwegischem Modell»	Unbekannt	Frauennetz Liechtenstein

## *Petitionen*

<b>Jahr</b>	<b>Thema</b>	<b>Unterschriften</b>	<b>Initianten</b>
2011	Griffiges Mietrecht für Liechtenstein	Unbekannt	Gruppe um Claudia Heeb-Fleck
2011	Stimm- und Wahlrecht von Liechtensteinern im Ausland	Unbekannt	Liechtensteiner Verein Zürich; Liechtensteiner Verein Nordwestschweiz; Liechtensteiner Verein St. Gallen
2011	Partizipationsrechte für Personen mit ausländischer Staatsbürgerschaft	167	Schweizer Verein im Fürstentum Liechtenstein
2012	Einsatz für einen internationalen Vertrag zur Waffenhandelskontrolle	549	Amnesty International Liechtenstein
2012	Baulandumlegung – Fehlende Übergangsbestimmungen	Unbekannt, vermutlich Einzelperson	Ulrike Büchel
2012	Tier und Mensch – Gegen zu grosse Schonzonen und Betretungsverbote	1728	IG Tier und Mensch; Liechtensteiner Alpenverein
2012	Moratorium Beamtenkasse – Kritik an Sanierung der staatlichen Pensionskasse	100	Nikolaus Frick
2013	Wir unterstützen die Orthodoxen Christen – Staatliche Anerkennung der christlich-orthodoxen Kirche	Nicht eingereicht	Christlich-Orthodoxe Kirche
2013	Gegen Schliessung der LLB-Filialen in Schaan und Triesenberg	2854	Gewerbekreise aus Schaan und Triesenberg
2013	Wir fordern ein Ende des Stillstands in der Gleichstellungspolitik	530	Frauennetz Liechtenstein
2014	Auswirkungen Stadttunnel Feldkirch auf Liechtenstein	1840	Liechtensteinische Gesellschaft für Umweltschutz
2014	Aufnahme syrischer Flüchtlinge	Nicht eingereicht	Engagierte Bürger
2015	Für eine unabhängige Institution für Menschenrechte	25	25 liechtensteinische Vereine und Organisationen
2017	Paritätische Vertretung von Frauen und Männern bei Parteien, Verbänden, Kommissionen, Wahllisten und andere	7	Verein «Hoi Quote»

## Direktdemokratische Instrumente in Liechtenstein auf Landesebene

Art	Instrument Gesetzliche Grundlage	Inhalt	Urheber
I	<p>Volksinitiative zur Einbringung von Gesetzesvorschlägen.</p> <p>Art. 64 LV</p> <p>... in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs (formulierte Initiative);</p> <p>Art. 80 Abs. 2 und Art. 82 VRG</p>	<p>Betreffend: Verfassung; Gesetz.</p> <p>Vorbehalt: Übereinstimmung mit Verfassung und bestehenden Staatsverträgen; gegebenenfalls Bedeckungsvorschlag; evtl. Gegenvorschlag des Landtages.</p>	<p>Sammelbegehren; Gemeindebegehren.</p>
I	<p>Volksinitiative zur Einbringung von Gesetzesvorschlägen.</p> <p>Art. 64 LV</p> <p>... in der Form einer einfachen Anregung (einfache Initiative)</p> <p>Art. 80 Abs. 2 und Art. 81 VRG</p>	<p>Betreffend: Verfassung; Gesetz.</p>	<p>Sammelbegehren; Gemeindebegehren.</p>

*Direktdemokratische Instrumente in Liechtenstein auf Landesebene*

	<b>Zustandekommen</b>	<b>Annahme</b>	<b>Verbindlichkeit</b>
	1000/1500 Unterschriften (~ 5,1 % bzw. 7,6 % der Stimmberechtigten) bzw. 3 oder 4 Beschlüsse von Gemeindeversammlungen.	Volksmehr; Sanktion des Landesfürsten.	Verbindlich für Landtag.
	1000/1500 Unterschriften (~ 5,1 % bzw. 7,6 % der Stimmberechtigten) bzw. 3 oder 4 Beschlüsse von Gemeindeversammlungen.	<p>Variante a) Erledigung durch Landtag mittels Erlass, Aufhebung oder Abänderung eines Gesetzes/der Verfassung; allenfalls Referendum (siehe FR); Sanktion des Landesfürsten.</p> <p>Variante b) Landtag beschliesst Volksbefragung; im Falle von Zustimmung konkrete Umsetzung durch den Landtag; allenfalls Referendum; Sanktion des Landesfürsten.</p> <p>Variante c) Keine Zustimmung des Landtags; Initiative fällt dahin.</p>	<p>Variante a) Unverbindlich für Landtag, da verschiedene Verfahren möglich.</p> <p>Variante b) Verbindlich. Landtag muss im Falle einer Zustimmung in der Volksabstimmung eine Vorlage ausarbeiten und beschliessen.</p> <p>Variante c) Unverbindlich für den Landtag.</p>

## Anhang

Art	Instrument Gesetzliche Grundlage	Inhalt	Urheber
I	Nomination von Richter- kandidaten.  Art. 96 Abs. 2 LV Art. 86a VRG	Richtervorschlag.  Vorbehalt: Nur im Dissensfall zwischen sonst zuständigen Staats- organen.	Sammelbegehren; Gemeinde- begehren.
OR	Richterbestellung.  Art. 96 Abs. 2 LV	Richterwahl.  Vorbehalt: Nur im Dissensfall zwischen sonst zuständigen Staats- organen.	Dissens zwischen Richterbestell- gremium und Landtag
I	Misstrauensvotum gegen Fürsten.  Art. 13ter LV	Antrag an Fürstenhaus betr. Miss- trauen gegen den Landesfürsten.	Sammelbegehren.
I	Abschaffung der Monarchie.  Art. 113 LV	1. Stufe Monarchieabschaffung: Einleitung des Verfahrens.	Sammelbegehren.
OR	Abschaffung der Monarchie.  Art. 113 LV	2. Stufe Monarchieabschaffung: Volksabstimmung über eine neue, vom Landtag ausgearbeitete, republikanische Verfassung; evtl. Gegenvorschlag des Fürsten.	Volksabstimmung zwingend aufgrund des Beschlusses zur Einleitung des Verfahrens zur Abschaffung der Monarchie.
I	Landtageeinberufung.  Art. 48 Abs. 2 LV	Einberufung des Landtags.	Sammelbegehren; Gemeinde- begehren.
I	Landtagsauflösung.  Art. 48 Abs. 3 LV	Auflösung des Landtags.	Sammelbegehren; Gemeinde- begehren.
FR	Referendum gegen einen Land- tagsbeschluss.  Art. 66/66bis LV	Gegen nichtdringliche Beschlüsse des Landtags betreffend:  Verfassung; Gesetz; Staatsvertrag; Finanzbeschluss.	Sammelbegehren; Gemeinde- begehren.

*Direktdemokratische Instrumente in Liechtenstein auf Landesebene*

	<b>Zustandekommen</b>	<b>Annahme</b>	<b>Verbindlichkeit</b>
	1000 Unterschriften (~ 5,1 % der Stimmberechtigten) bzw. 3 Beschlüsse von Gemeindeversammlungen.	1000 Unterschriften oder 3 Beschlüsse von Gemeindeversammlungen; keine Volksabstimmung.	Kandidatenvorschlag verbindlich.
	Obligatorisch, wenn zwischen Richterbestellgremium und Landtag keine Einigung erzielt wird; verschiedene Nominierungen von Richter Kandidaten.	Volksmehr; evtl. zwei Abstimmungen bei mehr als zwei Kandidaten; keine Sanktion.	Verbindlich für alle.
	1500 Unterschriften (~ 7,6 % der Stimmberechtigten).	Volksmehr; keine Sanktion des Landesfürsten.	Unverbindlich für Fürstenhaus.
	1. Stufe: 1500 Unterschriften (~ 7,6 % der Stimmberechtigten).	Volksmehr; keine Sanktion des Landesfürsten.	Verbindlich für alle.
	Obligatorisch im Verfahren der Monarchieabschaffung und nach Vorlage eines republikanischen Verfassungsentwurfs des Landtages; evtl. Gegenvorschlag des Fürsten.	Volksmehr; keine Sanktion des Landesfürsten.	Verbindlich für alle.
	1000 Unterschriften (~ 5,1 % der Stimmberechtigten) bzw. 3 Beschlüsse von Gemeindeversammlungen.	1000 Unterschriften (~ 5,1 % der Stimmberechtigten) bzw. 3 Beschlüsse von Gemeindeversammlungen; keine Volksabstimmung.	Verbindlich.
	1500 Unterschriften (~ 8,1 % der Stimmberechtigten) bzw. 4 Beschlüsse von Gemeindeversammlungen.	Volksmehr; keine Sanktion.	Verbindlich.
	1000/1500 Unterschriften (~ 5,1 % bzw. 7,6 % der Stimmberechtigten) bzw. 3 oder 4 Beschlüsse von Gemeindeversammlungen.	Volksmehr; Sanktion des Landesfürsten.	Verbindlich für Landtag.

*Anhang*

<b>Art</b>	<b>Instrument Gesetzliche Grundlage</b>	<b>Inhalt</b>	<b>Urheber</b>
LB	Landtagsbegehren (Volksabstimmung auf Beschluss des Landtages).  Art. 66/66bis LV	Angeordnete Volksabstimmung über nichtdringlichen Beschluss des Landtags betreffend:  Verfassung; Gesetz; Staatsvertrag; Finanzbeschluss.	Landtag.
LB	Landtagsbegehren (Volksabstimmung über die Aufnahme einzelner Grundsätze in ein zu erlassendes Gesetz; Konsultativabstimmung)  Art. 66 Abs. 3 LV	Konsultation über zu erlassende Gesetzesbestimmungen.	Landtag.

*Direktdemokratische Instrumente in Liechtenstein auf Landesebene*

<b>Zustandekommen</b>	<b>Annahme</b>	<b>Verbindlichkeit</b>
Mehrheitsbeschluss des Landtages.	Volksmehr; Sanktion des Landesfürsten im Falle von Zustimmung in der Volksabstimmung.	Verbindlich für Landtag.
Mehrheitsbeschluss des Landtages.	Konsultativ; keine Sanktion.	Nicht verbindlich für Landtag.

*Legende: I = Initiative; FR = Fakultatives Referendum; LB = Landtagsbegehren; OR = Obligatorisches Referendum; LV = Verfassung; VRG = Volksrechtgesetz.*



## Über den Autor

Wilfried Marxer, geboren 1957. Grundstudium der Politikwissenschaft, Ethnologie und Amerikanistik an der Ludwig-Maximilians-Universität in München. 1984 Abschluss des Studiums der Politikwissenschaft am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin.

Berufliche Tätigkeiten von 1984 bis 2004 als Geschäftsführer der Liechtensteinischen Gesellschaft für Umweltschutz, als Chefredaktor des Privatsenders Radio L und als Geschäftsführer der Stiftung Erwachsenenbildung Liechtenstein. Daneben selbstständige Tätigkeiten in den Bereichen Kommunikation, Moderation, Projektbetreuung, Umfrageforschung und Erwachsenenbildung.

Promotion an der Universität Zürich mit einer Dissertation über das Wahlverhalten in Liechtenstein im Jahr 2000 und seitdem Forschungsbeauftragter für Politikwissenschaft am Liechtenstein-Institut, ab 2009 Forschungsleiter Politik, 2011 bis 2018 zusätzlich Direktor des Instituts.

Schwerpunkte der politikwissenschaftlichen Forschung sind die Wahl- und Abstimmungsforschung sowie die Parteien- und Medienforschung. Hinzu kommen zahlreiche Auftragsstudien zu politischen und sozialen Themen, ferner auch die Mitarbeit in mehreren europäischen und regionalen Expertennetzwerken.



# Publikationen im Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft

Informationen über das Verlagsprogramm finden Sie auf [www.verlag-lag.li](http://www.verlag-lag.li)

## Liechtenstein Politische Schriften (LPS)

*LPS 1* Fragen an Liechtenstein. Mit Beiträgen von Robert Allgäuer, Gerard Batliner, Hans Brunhart u. a. Vaduz 1972, 126 S.

*LPS 2* Beiträge zur liechtensteinischen Staatspolitik. Mit Beiträgen von Clemens Amelunxen, Gerard Batliner, Livia Brotschi-Zamboni u. a. Vaduz 1973, 92 S.

*LPS 3* Beiträge zum liechtensteinischen Selbstverständnis. Mit Beiträgen von Christian Beusch, Josef Biedermann, Hans Brunhart u. a. Vaduz 1973, 253 S.

*LPS 4* Walter Bruno Gyger: Das Fürstentum Liechtenstein und die Europäische Gemeinschaft. Vaduz 1975, 244 S.

*LPS 5* Dieter J. Niedermann: Liechtenstein und die Schweiz. Eine völkerrechtliche Untersuchung. Vaduz 1975, 175 S.

*LPS 6* Probleme des Kleinstaates gestern und heute. Mit Beiträgen von Gerard Batliner, Hanspeter Jehle, Mario von Ledebur u. a. Vaduz 1976, 215 S.

*LPS 7* Institut für Demoskopie Allensbach; Norbert Jansen; Peter Geiger: Das Bild Liechtensteins im Ausland. Vaduz 1977, 167 S.

*LPS 8* Beiträge zur geschichtlichen Entwicklung der politischen Volksrechte, des Parlaments und der Gerichtsbarkeit in Liechtenstein. Mit Beiträgen von Peter Geiger, Alois Ospelt, Rupert Quaderer und Herbert Wille. Anhang: Verfassungstexte 1808–1918. Vaduz 1981, 301 S.

*LPS 9* Gerard Batliner: Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments. Vaduz 1981, 191 S.

*LPS 10* Liechtenstein in Europa. Mit Beiträgen von Marzell Beck, Werner Kägi, Mario von Ledebur u. a. Vaduz 1984, 252 S. (vergriffen).

*LPS 11* Edwin Loebenstein; Georg Schmid; Dietmar Willoweit: Die Stellvertretung des Fürsten. Vaduz 1985, 131 S.

*LPS 12* Job von Nell: Die politischen Gemeinden im Fürstentum Liechtenstein. Vaduz 1987, 252 S. (vergriffen).

*LPS 13* Thomas Allgäuer: Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein. Vaduz 1989, 405 S.

*LPS 14* Peter Geiger; Arno Waschkuhn (Hrsg.): Liechtenstein: Kleinheit und Interdependenz. Vaduz 1990, 300 S.

*LPS 15* Helga Michalsky (Hrsg.): Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen. Vaduz 1991, 189 S.

*LPS 16* Arno Waschkuhn (Hrsg.): Kleinstaat. Grundsätzliche und aktuelle Probleme. Vaduz 1993, 356 S.

- LPS 17* Peter Geiger (Hrsg.): Peter Kaiser als Politiker, Historiker und Erzieher (1793–1864). Im Gedenken an seinen 200. Geburtstag. Vaduz 1993, 93 S.
- LPS 18* Arno Waschkuhn: Politisches System Liechtensteins: Kontinuität und Wandel. Vaduz 1994, 417 S.
- LPS 19* Alois Riklin; Gerard Batliner (Hrsg.): Subsidiarität. Ein interdisziplinäres Symposium. Vaduz 1994, 451 S.
- LPS 20* Wolfram Höfling: Die liechtensteinische Grundrechtsordnung. Eine kritisch-systematische Bestandsaufnahme der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs unter Berücksichtigung der Grundrechtslehren des deutschsprachigen Raumes. Vaduz 1994, 281 S.
- LPS 21* Gerard Batliner (Hrsg.): Die liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Organisation. Vaduz 1994, 372 S.
- LPS 22* Hans Karl Wytzens: Der Bodenmarkt in Liechtenstein. Eine sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Analyse. Vaduz 1996, 302 S.
- LPS 23* Andreas Kley: Grundriss des liechtensteinischen Verwaltungsrechts. Vaduz 1998, 342 S.
- LPS 24* Franz J. Heeb: Der Staatshaushalt des Fürstentums Liechtenstein. Institutionelle Analyse der Ausgabenentwicklung, Beschreibung der rechtlichen, finanziellen und organisatorischen Rahmenbedingungen und Zusammenhänge. Vaduz 1998, 267 S.
- LPS 25* Institut für Demoskopie Allensbach: Das Fürstentum Liechtenstein von aussen betrachtet. Bericht über eine demoskopische Umfrage in 21 Ländern. Vaduz 1999, 218 S.
- LPS 26* Herbert Wille; Georges Baur (Hrsg.): Staat und Kirche: Grundsätzliche und aktuelle Probleme. Symposium des Liechtenstein-Instituts, 25. bis 27. März 1999. Vaduz 1999, 393 S.
- LPS 27* Herbert Wille: Die Normenkontrolle im liechtensteinischen Recht auf der Grundlage der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes. Vaduz 1999, 418 S.
- LPS 28* Manfred Gantner; Johann Eibl: Öffentliche Aufgabenerfüllung im Kleinstaat. Das Beispiel Fürstentum Liechtenstein. Vaduz 1999, 418 S.
- LPS 29* Heiko Prange: Liechtenstein im Europäischen Wirtschaftsraum: Wirtschaftliche Erfolgsbilanz eines Kleinstaa-tes? Vaduz 2000, 248 S.
- LPS 30* Wilfried Marxer: Wahlverhalten und Wahlmotive im Fürstentum Liechtenstein. Vaduz 2000, 403 S.
- LPS 31* Christian Gstöhl: Das Recht auf einen ordentlichen Richter in der liechtensteinischen Verfassung. Vaduz 2000, 302 S.
- LPS 32* Herbert Wille (Hrsg.): Verfassungsgerichtsbarkeit im Fürstentum Liechtenstein. 75 Jahre Staatsgerichtshof. Vaduz 2001, 162 S.
- LPS 33* Sieglinde Gstöhl: Flexible Integration für Kleinstaaten? Liechtenstein und die Europäische Union. Schaan 2001, 257 S.
- LPS 34* Norbert Jansen (Hrsg.): Beiträge zur liechtensteinischen Identität. 50 Jahre Liechtensteinische Akademische Gesellschaft. Schaan 2001, 171 S.
- LPS 35* Martin Georg Kocher: Very Small Countries: Economic Success Against All Odds. Schaan 2003, 251 S.
- LPS 36* Wolfram Höfling: Die Verfassungsbeschwerde zum Staatsgerichtshof. Schaan 2003, 235 S.
- LPS 37* Wilfried Marxer: Medien in Liechtenstein. Strukturanalyse der Medienlandschaft in einem Kleinstaat. Schaan 2004, 340 S.
- LPS 38* Herbert Wille: Liechtensteinisches Verwaltungsrecht. Ausgewählte Gebiete. Schaan 2004, 688 S. (vergriffen).

*LPS 39* Erhard Busek; Waldemar Hummer (Hrsg.): Der Kleinstaat als Akteur in den Internationalen Beziehungen. Schaan 2004, 363 S.

*LPS 40* Thomas Bruha; Zoltán Tibor Pállinger; Rupert Quaderer (Hrsg.): Liechtenstein – 10 Jahre im EWR. Bilanz, Herausforderungen, Perspektiven. Schaan 2005, 241 S.

*LPS 41* Mario F. Broggi (Hrsg.): Alpenrheintal – eine Region im Umbau. Analysen und Perspektiven der räumlichen Entwicklung. Schaan 2006, 320 S.

*LPS 42* Dieter Langewiesche (Hrsg.): Kleinstaaten in Europa. Schaan 2007, 263 S.

*LPS 43* Tobias Michael Wille: Liechtensteinisches Verfassungsprozessrecht. Schaan 2007, 911 S.

*LPS 44* Hugo Vogt: Das Willkürverbot und der Gleichheitsgrundsatz in der Rechtsprechung des liechtensteinischen Staatsgerichtshofes. Schaan 2008, 498 S.

*LPS 45* Mario F. Broggi (Hrsg.): Natur und Landschaft im Alpenrheintal. Schaan 2009, 137 S.

*LPS 46* Liechtenstein-Institut (Hrsg.): «Was will Liechtenstein sein?» Texte aus dem Nachlass von Gerard Batliner (1928–2008). Schaan 2009, 225 S.

*LPS 47* Frank Marcinkowski; Wilfried Marxer: Öffentlichkeit, öffentliche Meinung und direkte Demokratie. Eine Fallstudie zur Verfassungsreform in Liechtenstein. Schaan 2010, 362 S.

*LPS 48* Josiane Meier: Rücken an Rücken oder Hand in Hand? Ein Plädoyer für grenzüberschreitende Raumplanung im Alpenrheintal. Schaan 2011, 328 S.

*LPS 49* Emilia Breuss: Die Zukunft des Kleinstaates in der europäischen Integration. Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des Fürstentums Liechtenstein. Schaan 2011, 360 S.

*LPS 50* Liechtenstein-Institut (Hrsg.): 25 Jahre Liechtenstein-Institut (1986–2011). Schaan 2011, 500 S.

*LPS 51* Thomas Bruha (Hrsg.): Europäischer Föderalismus im Licht der Verfassungsgeschichte. Schaan 2011, 240 S.

*LPS 52* Andreas Kley; Klaus A. Vallender (Hrsg.): Grundrechtspraxis in Liechtenstein. Schaan 2012, 908 S.

*LPS 53* Roger Beck: Rechtliche Ausgestaltung, Arbeitsweise und Reformbedarf des Liechtensteinischen Landtags. Schaan 2013, 383 S.

*LPS 54* Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Beiträge zum liechtensteinischen Recht aus nationaler und internationaler Perspektive. Festschrift zum 70. Geburtstag von Herbert Wille. Schaan 2014, 320 S.

*LPS 55* Emanuel Schädler: Prozessökonomie in der liechtensteinischen Zivilprozessordnung von 1912. Rezeption, Ausgestaltung und Konzept prozessökonomischer Mechanismen aus rechtshistorischer Sicht. Schaan 2014, 576 S.

*LPS 56* Mario Frick; Michael Ritter; Andrea Willi (Hrsg.): Ein Bürger im Dienst für Staat und Wirtschaft. Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Brunhart. Schaan 2015, 412 S.

*LPS 57* Herbert Wille: Die liechtensteinische Staatsordnung. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen und oberste Organe. Schaan 2015, 784 S.

*LPS 58* Liechtenstein-Institut, Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein, Kunstmuseum Liechtenstein (Hrsg.): «Wer Bescheid weiss, ist bescheiden». Festschrift zum 90. Geburtstag von Georg Malin. Bendern 2016, 472 S.

*LPS 59* Liechtenstein-Institut, Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.): «Geschichte erforschen – Geschichte vermitteln». Festschrift zum 75. Geburtstag von Peter Geiger und Rupert Quaderer. Bendern 2017, 575 S.

## Kleine Schriften (KS)

*KS 1* Ausländer in Liechtenstein. Mit Beiträgen von Günther Matt, Herbert Wille, Peter Geiger u. a. Vaduz 1974, 19 S.

*KS 2* Georg Malin: Wer Bescheid weiss, ist bescheiden. Vaduz 1974, 10 S.

*KS 3* Gerard Batliner: Zum Staatsfeiertag 1979. Vaduz 1979, 5 S.

*KS 4* Franz Näscher: Die Kirche – keine Macht, aber eine Kraft in unserem Staat. Vaduz 1980, 6 S.

*KS 5* Gerhard Schürch: Macht und Moral in der demokratischen Politik. Vaduz 1981, 24 S.

*KS 6* Alexander Frick: 50 Jahre Pfadfinder und Pfadfinderinnen in Liechtenstein. Vaduz 1981, 10 S.

*KS 7* Fürstin Gina von Liechtenstein: Predigt anlässlich der Mai-Wallfahrt der Frauen- und Müttergemeinschaft vom 1. Mai 1983. Vaduz 1983, 7 S.

*KS 8* Hans Weigel: Der Staat ohne Hauptbahnhof. Vaduz 1983, 9 S.

*KS 9* Erinnerungen an Peter Kaiser und Karl Schädler. Mit Beiträgen von Gerard Batliner, Loretta Federspiel-Kieber, Peter Geiger und Paul Vogt. Vaduz 1984, 41 S.

*KS 10* Leopold Kohr: Modell Kleinstaat. Vaduz 1984, 2. Aufl., 17 S.

*KS 11* Alois Riklin: Liechtensteins politische Ordnung als Mischverfassung. Mit Beiträgen von Guido Meier, Gerard Batliner, Hans Brunhart und Dominik Schorno zur Eröffnung des Liechtenstein-Instituts. Vaduz 1987, 38 S.

*KS 12* Hans Brunhart: Liechtenstein morgen und übermorgen. Vaduz 1988, 20 S.

*KS 13* Rudolf Kirchschräger: Der Stufenbau des Friedens. Vaduz 1988, 18 S.

*KS 14* Gerard Batliner: Liechtenstein und die europäische Integration. Vaduz 1989, 31 S.

*KS 15* Roman Herzog: Die Zukunft der kleinen Staaten. Vaduz 1989, 17 S.

*KS 16* Hubert Büchel: Kennt Liechtensteins Wirtschaftserfolg kein Ende? Vaduz 1989, 24 S.

*KS 17* Ferenc Glatz: Europa und Ungarn. Die neue Kulturpolitik nach der Öffnung. Vaduz 1991, 20 S.

*KS 18* Peter Saladin: Haben unsere Nachkommen Rechte? Vaduz 1991, 23 S.

*KS 19* Herbert Meier: Über Tugenden. Vaduz 1994, 27 S.

*KS 20* Gret Haller: Grenzen? Gedanken zum Umgang mit verschiedenartigen Grenzen im raschen Wandel Europas. Vaduz 1994, 20 S.

*KS 21* Bernd Rüthers: Wissenschaft und Weltanschauung am Beispiel der Jurisprudenz. Vaduz 1995, 33 S.

*KS 22* Christoph Frei: Direkte Demokratie in Frankreich: Wegmarken einer schwierigen Tradition. Festvortrag zum 60. Geburtstag von Prof. Dr. Alois Riklin. Vaduz 1995, 29 S.

*KS 23* Dorothee Sölle: Scientia und Sapientia. Wege zu einer ökofeministischen Spiritualität. Mit einem Beitrag von Günther Boss. Vaduz 1996, 28 S.

*KS 24* Matthias Ospelt: Kaiser, Beck und Nana: Die Geschichte der Menschen Liechtensteins. Festvortrag zum 60. Geburtstag von Fürstlichem Rat Robert Allgauer. Vaduz 1997, 21 S.

*KS 25* Romain Kirt: Zwischen Autarkie und Scheinsouveränität. Europäische Kleinstaaten in der postkommunistischen Ära. Vaduz 1997, 24 S.

- KS 26* Wolfram Siemann: Die deutsche Revolution von 1848/49. Peter Geiger: Die Revolution von 1848 in Liechtenstein. Vaduz 1998, 50 S.
- KS 27* Hans-Jörg Rheinberger: Wissenschaftsfreiheit und Wissenschaftsförderung. Gedanken zum Verhältnis von Staat und Wissenschaft. Mit Grussworten von Guido Meier, Mario Frick und Donath Oehri zur Eröffnung des neuen Gebäudes des Liechtenstein-Instituts in Gamprin. Vaduz 1998, 40 S.
- KS 28* Peter Leuprecht: Macht und Ohnmacht der Menschenrechte. Überlegungen zum 50jährigen Jubiläum der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Vaduz 1998, 40 S.
- KS 29* Anton Pelinka: Demokratie ohne Staat? Der Beitrag des Communitarismus zur Demokratietheorie. Vaduz 1998, 24 S.
- KS 30* Sieglinde Gstöhl: Wir sind wer! Wer sind wir? Laute Gedanken zur liechtensteinischen Identität. Vaduz 1999, 33 S.
- KS 31* Peter Bichsel: Am Ende der Revolution – Staaten ohne Citoyens. Vaduz 1999, 33 S.
- KS 32* Rolf Bloch: Kann man aus der Geschichte lernen? Vaduz 2000, 23 S.
- KS 33* Franz Näscher: Eine Kirche, die atmen lässt. Vaduz 2001, 24 S.
- KS 34* Kurt W. Rothschild: Ökonomie im Global Village. Schaan 2001, 32 S.
- KS 35* 50 Jahre Liechtensteinische Akademische Gesellschaft. Vorträge anlässlich des Festaktes vom 8. Dezember 2001 in Vaduz. Schaan 2001, 52 S.
- KS 36* Otfried Höffe: Aufbruch zur politischen Globalisierung: Westliche oder universale Werte? Schaan 2002, 32 S.
- KS 37* Peter Häberle: Gibt es eine europäische Öffentlichkeit? – Kunst, Kultur und Recht in Europa am Beispiel Liechtenstein. Schaan 2003, 52 S.
- KS 38* Lord Ralf Dahrendorf: Geht der Arbeitsgesellschaft die Arbeit aus? Schaan 2005, 27 S.
- KS 39* Franz Näscher: Der Weg der Kirche ins 3. Jahrtausend. Schaan 2005, 40 S.
- KS 40* Johan Galtung: Das USA-Imperium – ein Ende vor 2020? Schaan 2005, 32 S.
- KS 41* Herbert Meier: Georg Malin – seine Zeit, seine Kunst. Schaan 2006, 23 S.
- KS 42* Jakob Kellenberger: Der Einzelne und gesellschaftliche Ordnungen. Schaan 2006, 24 S.
- KS 43* Jutta Limbach: Sprache und Politik – Mehrsprachigkeit in Europa. Schaan 2006, 19 S.
- KS 44* Peter von Matt: Jenseits von mythischer Verklärung und kritischer Entlarvung. Schaan 2007, 30 S.
- KS 45* Guido Meier: Evi Kliemand – Künstlerin und Schriftstellerin. Schaan 2007, 28 S.
- KS 46* David Beattie: Der Beruf des Diplomaten. Schaan 2008, 26. S.
- KS 47* Karl-Josef Kuschel: Die Ringparabel – Zur Geschichte von Toleranz-Geschichten in Orient und Okzident. Schaan 2009, 34 S.
- KS 48* Erhard Busek: Europa – Zukunft oder Krise. Schaan 2009, 36 S.
- KS 49* Alois Riklin: Von der Ringparabel zum Projekt Weltethos. Schaan 2011, 56 S.
- KS 50* Jubiläumsfeier 25 Jahre Liechtenstein-Institut – Ansprachen beim Festakt vom 4. September 2011 in Gamprin. Schaan 2011, 51 S.
- KS 51* Matthias Sutter: Hat der Homo Oeconomicus ausgedient? Schaan 2012, 45 S.

*KS 52* Katrin Hilbe: «Em Fredi Hilbe Siini» – Rede für meinen Vater anlässlich der Trauerfeier für Dr. Alfred Hilbe am 4. November 2011. Schaan 2012, 19 S.

*KS 53* Roland Marxer: Kleinstaatendiplomatie: Einflussnahme Liechtensteins im Konzert der Grossen, Schaan 2012, 36 S.

*KS 54* Eberhard Schockenhoff: Wie frei ist der Mensch? – Zum Dialog zwischen Hirnforschung und theologischer Ethik, Schaan 2012, 35 S.

*KS 55* Jutta Allmendinger: Lebensentwürfe heute. Wie junge Frauen und Männer leben wollen. Schaan 2013, 63 S.

## Einzelpublikationen

Volker Press; Dietmar Willoweit (Hrsg.): Liechtenstein – Fürstliches Haus und staatliche Ordnung. Vaduz 1988, 524 S.

Gerard Batliner: Aktuelle Fragen des liechtensteinischen Verfassungsrechts. Vaduz 1998, 113 S.

## Zu diesem Buch

Die vorliegende Publikation «Direkte Demokratie in Liechtenstein» bietet eine umfassende Darstellung der Entwicklung und des Ausbaus der direktdemokratischen Instrumente in Liechtenstein, beschreibt deren rechtliche Ausgestaltung und zeigt detailliert die Anwendung dieser Instrumente auf. Die Auflistung der bisher mehr als einhundert nationalen Volksabstimmungen seit dem Jahr 1919 und die Präsentation von besonderen Fällen erfolgreicher und gescheiterter direktdemokratischer Versuche illustrieren die Bandbreite der direkten Demokratie in Liechtenstein. Neben der Beschreibung der direktdemokratischen Partizipationsrechte, einschliesslich eines Exkurses zu den Volksrechten auf Gemeindeebene, widmet sich das Buch auch der Analyse der Themen, der Stimmbeteiligung, des Abstimmungsverhaltens, geht auf die Initianten von Volksabstimmungen sowie die Haltung und Rolle von Parteien, ferner die öffentliche Kommunikation und deren Wirkung bei Volksabstimmungen ein. Schliesslich wird unter Bezugnahme auf die internationale Forschung der Fall Liechtenstein eingeordnet und interpretiert und es werden die theoretischen Vor- und Nachteile der direkten Demokratie vor dem Hintergrund der liechtensteinischen Befunde diskutiert.

## Korrigendum

Die Legende zu Abbildung 12 auf Seite 364 sollte richtigerweise lauten:

■ Schweiz

◆ Liechtenstein