

# Politische Rechte

*Bernhard Ebrenzeller / Rafael Brägger*

## Übersicht

- I. Allgemeines
  - 1. Zum politischen System Liechtensteins
  - 2. Begriff und Rechtsnatur der politischen Rechte
  - 3. Träger der politischen Rechte
- II. Gewährleistung auf internationaler Ebene
  - 1. Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)
  - 2. Internationaler Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte (UNO-Pakt II)
  - 3. UNO-Menschenrechtserklärung
- III. Voraussetzungen für die Ausübung der politischen Rechte
  - 1. Landesangehörigkeit
  - 2. Vollendung des 18. Lebensjahrs und fehlende Einstellung im Stimmrecht
  - 3. Ordentlicher Wohnsitz in Liechtenstein
- IV. Die Ausübung der politischen Rechte
  - 1. Übersicht über die politischen Rechte
  - 2. Die Nutzung der direktdemokratischen Instrumente
- V. Hauptsächliche Mitwirkungsrechte
  - 1. Teilnahme an Wahlen und Sachabstimmungen
  - 2. Volksinitiative
    - 2.1 Begriff und Arten
    - 2.2 Voraussetzungen der Gültigkeit
      - 2.2.1 Einleitende Bemerkungen
      - 2.2.2 Formelle Voraussetzungen

- 2.2.3 Formale Voraussetzungen
  - 2.2.3.1 Einheit der Form
  - 2.2.3.2 Einheit der Materie
  - 2.2.3.3 Bedeckungsvorschlag
- 2.2.4 Materielle Voraussetzungen
  - 2.2.4.1 Verstoss gegen die Verfassung oder bestehende Staatsverträge
  - 2.2.4.2 Ungeschriebene Schranken
- 2.3 Überprüfung der Gültigkeit
- 3. Referendum
  - 3.1 Begriff und Arten
  - 3.2 Ausschluss des Referendums
  - 3.3 Grundsatzabstimmung
- 4. Verhältnis der Volksrechte zum Sanktionsrecht des Fürsten
- VI. Besondere Mitwirkungsrechte
  - 1. Recht auf Einberufung und Auflösung des Landtages
  - 2. Mitwirkung bei Richterwahlen
  - 3. Misstrauensantrag gegen den Landesfürsten
  - 4. Initiative auf Abschaffung der Monarchie
- VII. Der Anspruch auf Gewährleistung einer freien und unverfälschten Willenskundgabe
  - 1. Wahl- und Abstimmungsfreiheit
  - 2. Richtige Zusammensetzung der Aktivbürgerschaft
  - 3. Schutz der freien Bildung des Wählerwillens
    - 3.1 Grundsatz
    - 3.2 Einflussnahme durch Behörden
    - 3.3 Einflussnahme durch Private
  - 4. Schutz der freien Kundgabe des Wählerwillens
    - 4.1 Beachtung des Grundsatzes der Einheit der Materie
    - 4.2 Korrekte Formulierung der Abstimmungsfrage
    - 4.3 Geheime Stimmabgabe
    - 4.4 Korrekte Ermittlung und Anerkennung des Abstimmungsergebnisses
  - 5. Folgen einer Verletzung des Anspruchs auf freie und unverfälschte Willenskundgabe

VIII. Rechtsschutz

1. Zurückweisung und Nichtigklärung von Volksinitiativen
2. Wahlbeschwerde
3. Abstimmungsbeschwerde
4. Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässig gewährleisteter Rechte

IX. Würdigung

Materialien-Verzeichnis

Spezialliteratur-Verzeichnis

## I. Allgemeines

### 1. Zum politischen System Liechtensteins

<sup>1</sup> Art. 2 LV konstituiert das Fürstentum Liechtenstein als konstitutionelle Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage. Das politische System Liechtensteins setzt sich demgemäss aus drei Elementen zusammen: dem monarchischen, dem repräsentativen und dem direktdemokratischen. Diese werden je durch ein Organ verkörpert, nämlich durch den Fürsten, den Landtag bzw. die Regierung und das Volk. Diese politische Ordnung lässt sich aufgrund ihrer Dreiteilung als Mischverfassung<sup>1</sup> oder als elliptisch<sup>2</sup> charakterisieren.

<sup>2</sup> Die politischen Rechte oder die Volksrechte<sup>3</sup> in Liechtenstein sind das Ergebnis einer steten Festigung der Stellung zunächst des Landtages und schliesslich des Volkes gegenüber der monarchischen Obrigkeit. Ursprünglich kamen dem Volk in der Gesetzgebung keinerlei direkte Mitwirkungsrechte zu. So hielt die Konstitutionelle Verfassung von 1862 in § 2 Abs. 1 ausdrücklich fest, dass der Landesfürst in sich alle Rechte der Staatsgewalt vereinige. Das Volk wurde vollumfänglich durch den Landtag vertreten, welcher in der Gesetzgebung gegenüber dem Fürsten gleichberechtigt war.

<sup>3</sup> Ein wesentlicher Ausbau der direktdemokratischen Fundierung gegenüber der bis anhin vorherrschenden repräsentativen und insbesondere monarchischen Prägung erfolgte mit der neuen Landesverfassung von 1921. Mit ihr wurden die Volksinitiative und das Referendum eingeführt wie auch das Recht zur Einberufung und Auflösung des Landtages durch die Stimmberechtigten; gleichzeitig wurde die politische Gleichberechtigung von Fürst und Volk statuiert. Gemäss Art. 2 LV ist denn auch die Staatsgewalt im Fürsten und im Volke (gleichermassen) verankert. Die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte prägen den Charakter der liechtensteinischen Verfassung. Diese Rechte stellen die eigentliche Rechtfertigung dar, weshalb in Art. 2 LV neben der parlamentarischen Grundlage der konstitutionellen Erbmonarchie die demokratische eine

1 Ritter, Besonderheiten, S. 2.

2 Batliner, Einführung, S. 44.

3 Zu den Begriffen vgl. Tschannen, Stimmrecht, Rz. 13 f.; Ehrenzeller / Nobs, Vorbemerkungen, Rz. 3.

gesonderte Erwähnung gefunden hat. Nach Auffassung des Staatsgerichtshofes ist denn auch «der demokratische Charakter der Verfassung gewollt und betont. [...] Ihre Bestimmungen über die Volksrechte sollen den hohen demokratischen Stellenwert unterstreichen» und sind daher «im Zweifelsfalle so auszulegen, dass der demokratische Grundcharakter sich durchsetzen kann.»<sup>4</sup>

Der Bezug der politischen Rechte zum demokratischen System ist somit ein unmittelbarer. Das Volk ist Teil des *pouvoir constituant* und nimmt als *pouvoir constitué*<sup>5</sup> seine demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten im Staat durch die in der Verfassung eingeräumten politischen Rechte wahr. Den Volksrechten als Institutionen der Demokratie entsprechen die politischen Rechte des einzelnen Stimmberechtigten.<sup>6</sup>

Die Verfassung von 1921 lehnt sich in Bezug auf die Gewährung und Ausgestaltung der direktdemokratischen Rechte zwar stark an schweizerische Vorbilder an;<sup>7</sup> gleichwohl muss sie aus sich selbst heraus verstanden werden. In ihrer Entstehung und ihrer Grundlegung ist sie nicht mit den Verfassungen der Nachbarstaaten vergleichbar.<sup>8</sup> So ist in Liechtenstein die repräsentativ-demokratische Komponente neben den direktdemokratischen Rechten des Volkes stark ausgeprägt. Landtag und Regierung verfügen über eigenständige Kompetenzen neben denjenigen des Volkes und des Fürsten.<sup>9</sup> Die Zuordnung der Gewalten ist anders ausgestaltet, was auch ein unterschiedliches Gleichgewicht der Gewalten und ein differenziertes System von *checks and balances* bedeutet. Die direktdemokratischen Rechte der Stimmberechtigten bedeuten indes weder eine Durchbrechung noch eine Ausnahme vom repräsentativen Prinzip, sondern sind als gleichwertiges komplementäres Gegenstück und als wesentliches Strukturelement des Systems zu begreifen.<sup>10</sup>

4 Gutachten vom 6. März 1987, StGH 1986/10, LES 1987, S. 148 (152 f.).

5 Vgl. Haller Walter / Kölz Alfred / Gächter Thomas, Allgemeines Staatsrecht, 4. Auflage, Basel 2008, S. 105 f.

6 Hangartner, Grundzüge Band II, S. 237; Batliner, Volksrechte, S. 49.

7 Wie auch aussenpolitisch eine allgemeine Hinwendung zur Schweiz erfolgte, Marxer / Pällinger, Direkte Demokratie 2006, S. 32.

8 Vgl. Batliner, Einführung, S. 41 m.w.H.

9 Ritter, Besonderheiten, S. 3.

10 Nach Marxer / Pällinger, Direkte Demokratie 2006, S. 44, hingegen erscheinen die direktdemokratischen Volksrechte der parlamentarischen Monarchie «übergestülpt», weshalb Volksabstimmungen in Liechtenstein von Anfang an eher als Aus-

## 2. Begriff und Rechtsnatur der politischen Rechte

6 Die politischen Rechte<sup>11</sup> räumen den Landesangehörigen unmittelbare Mitwirkungsbefugnisse an der demokratischen Willensbildung und am staatlichen Entscheidungsprozess ein.<sup>12</sup> Ihr Umfang und ihre Ausgestaltung werden durch Verfassung und Gesetz umschrieben. Der Begriff umfasst unter anderem das aktive und das passive Wahlrecht in den Landtag, das Recht auf Einberufung und Auflösung des Landtages, das Initiativ- sowie das Referendumsrecht.<sup>13</sup>

7 Nach ständiger Rechtsprechung des StGH gehören die politischen Rechte zu den *verfassungsmässig gewährleisteten Rechten*.<sup>14</sup> Art. 29 LV

---

nahmefall angesehen worden seien. Pro Jahr findet durchschnittlich etwas mehr als eine Volksabstimmung statt, wobei die Tendenz leicht steigend ist; in der Schweiz befinden die Stimmberechtigten über ca. 9 Vorlagen pro Jahr, vgl. Marxer, *Direkte Demokratie* 2004, S. 30 f.

11 Die Verfassung verwendet in zwei Bestimmungen (Art. 29 und Art. 39 LV) den Ausdruck «politische Rechte»; daneben erscheint in denselben Artikeln der Begriff der «staatsbürgerlichen Rechte». Dabei handelt es sich nicht um Synonyme. Die staatsbürgerlichen Rechte sind die allgemein den Landesangehörigen (und nur diesen) zustehenden Rechte, von denen die politischen Rechte einen Teilgehalt darstellen, vgl. Batliner, *Rechtsordnung*, S. 98. Der Begriff der «Volksrechte» erscheint in der Landesverfassung nicht.

12 StGH 1984/2, LES 1985, S. 65 (68); StGH 1978/4, LES 1981, S. 1 (2); Hangartner / Kley, *Demokratische Rechte*, Rz. 1. Bei den politischen Rechten handelt es sich um Bewirkungsrechte, d. h. Rechte, welche den Berechtigten in die Lage versetzen, durch sein Verhalten gezielt auf eine Änderung der Rechtslage hinzuwirken, vgl. Höfling, *Bestand*, S. 111.

13 Ein Teil der Lehre subsumiert auch ideelle Grundrechte wie das Petitionsrecht, die Meinungsäusserungs- und die Versammlungsfreiheit unter die politischen Rechte. Dieser Auffassung kann nicht gefolgt werden, da diese ideellen Grundrechte zwar im politischen Meinungsbildungsprozess eine wesentliche Funktion erfüllen, aber auch in zahlreichen anderen Bereichen von grosser Bedeutung sind; die personalen Aspekte dieser Rechte sollten nicht ausser Acht gelassen werden, vgl. Tschannen, *Stimmrecht*, Rz. 13, sowie Batliner, *Volksrechte*, S. 13. In diesem Sinne auch StGH 1984/2, LES 1985, S. 65 (68), und StGH 1978/4, LES 1981, S. 1 (2), wonach der Begriff der politischen Rechte streng auszulegen sei und einen «ganz bestimmten, eng umgrenzten Inhalt» habe, nämlich die Befugnisse der Mitwirkung an der Staatswillensbildung.

14 StGH 2004/58 Erw. 2.3; StGH 1978/4, LES 1981, S. 1 (2). Darunter sind alle subjektiven Rechte aufgrund einer Norm im Verfassungsrang zu verstehen bzw. Individualrechte, die auf Rechtssätzen beruhen, welche nicht nur das öffentliche Wohl, sondern auch den Einzelnen schützen, vgl. StGH 1985/11, LES 1988, S. 94; Stotter, *Verfassung*, Art. 39 E 5.

beinhaltet einen grundrechtlichen Anspruch auf ungehinderte Ausübung der politischen Rechte.<sup>15</sup> Trotz der Platzierung im Grundrechtskatalog stellt die Bestimmung jedoch kein klassisches Freiheitsrecht mit Abwehrfunktion dar. Es handelt sich vielmehr um eine Grundnorm, welche in offener und abstrakter Weise die politischen Rechte in ihrer Gesamtheit in dem Masse garantiert, wie sie von der Verfassung im V. Hauptstück (Vom Landtage) eingeräumt werden.<sup>16</sup>

Die politischen Rechte weisen eine doppelte Rechtsnatur auf. Einerseits stellen sie *Grundrechte* dar: Dem Einzelnen werden unmittelbar Ansprüche gegen den Staat eingeräumt. Neben dieser individualrechtlichen Funktion kommt den politischen Rechten eine objektiv-institutionelle Komponente zu. Der Bürger verfügt nicht nur über ein subjektives Recht, sondern nimmt bei der Ausübung der politischen Rechte zugleich eine *Organfunktion* wahr.<sup>17</sup>

Die politischen Rechte verleihen den Stimmberechtigten daher nicht nur eine Berechtigung, sondern auferlegen ihnen gleichzeitig eine Verpflichtung. Die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen ist moralische und rechtliche Bürgerpflicht (Art. 3 VRG). Dies findet seine Rechtfertigung darin, dass der einzelne Stimmberechtigte Teil eines staatlichen Organs, der Gesamtheit der Stimmberechtigten, ist.<sup>18</sup>

### 3. Träger der politischen Rechte

Die politischen Rechte stehen nicht jedermann, sondern nur den Aktivbürgern zu. In politischen Entscheidungen vertritt die Gesamtheit der Stimmberechtigten das ganze Volk.<sup>19</sup>

15 StGH 2004/58 Erw. 2.3; StGH 2003/25 Erw. 2.1; StGH 2003/71 Erw. 2.

16 Vgl. Steinmann zu Art. 34 BV, Rz. 7 und Rz. 20.

17 StGH 1979/7, LES 1981, S. 116 (117); vgl. Batliner, Volksrechte, S. 48 m.w.H.

18 Die Nichtteilnahme lässt sich grundsätzlich nur durch zwingende Gründe wie Landesabwesenheit, Krankheit sowie schwere Krankheit oder Todesfall in der Familie rechtfertigen, vgl. Batliner, Volksrechte, S. 46. Die nach früherem Recht mögliche Sanktion einer Busse bis CHF 20.— (Art. 90 Abs. 2 aVRG) wurde jedoch bereits seit geraumer Zeit in der Praxis nicht mehr ausgesprochen und 2004 aufgehoben (LGBI. 2004 Nr. 235).

19 Batliner, Fragen, Rz. 73.

8

9

10

11

Bei den Stimmberechtigten handelt es sich notwendigerweise um natürliche Personen, welche zusätzliche Voraussetzungen zu erfüllen haben (vgl. Art. 29 Abs. 2 LV).<sup>20</sup> Ausnahmsweise können sich jedoch auch juristische Personen des Privatrechts auf die politischen Rechte berufen.<sup>21</sup>

## II. Gewährleistung auf internationaler Ebene

### 1. Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

12

Der Grundrechtekatalog der EMRK enthält keine politischen Rechte. Das einzige politische Recht im System der EMRK ist in Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls vom 20. März 1952<sup>22</sup> enthalten. Art. 3 des 1. ZP enthält aus europäischem Verständnis die Kerngarantie eines demokratischen Systems.<sup>23</sup>

13

Gemäss dieser Bestimmung sind die Vertragsparteien verpflichtet, in angemessenen Zeitabständen freie und geheime Wahlen<sup>24</sup> unter Bedingungen abzuhalten, welche die freie Äusserung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Organe gewährleisten. Obwohl die

20 Vgl. hinten Rz. 16 ff.

21 Zu denken ist vor allem an politische Parteien, vgl. Grabenwarter, EMRK, S. 320; Hangartner / Kley, Demokratische Rechte, Rz. 42. Zur Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen sind jedoch nur natürliche Personen berechtigt, da hierfür das Landesbürgerrecht vorausgesetzt ist. Zu den politischen Rechten der Gemeinden als juristische Personen des öffentlichen Rechts vgl. Batliner, Volksrechte, S. 193 ff.

22 Von Liechtenstein ratifiziert am 14. November 1995 (LGBI. 1995 Nr. 208).

23 Vgl. die Präambel der EMRK sowie die Präambel des Entwurfs einer Europäischen Charta der Regionalen Demokratie vom 28. Mai 2008, Empfehlung Nr. 240 des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarates (KGRE), wo von den «von allen Mitgliedstaaten anerkannten demokratischen Grundsätzen» die Rede ist.

24 Die in der Bestimmung nicht ausdrücklich enthaltenen Wahlrechtsgrundsätze der Allgemeinheit und der Gleichheit werden vom EGMR in konstanter Rechtsprechung als darin mit eingeschlossen betrachtet; Urteil des EGMR i.S. *Mathieu-Mohin und Clerfayt gegen Belgien* vom 2. März 1987, Serie A, Band 113, Ziff. 54. Volksabstimmungen über Initiativen und Referenden sind von dieser Garantie nicht erfasst, Urteil des EGMR i.S. *Hilbe gegen Liechtenstein* vom 7. September 1999, Nr. 31981/96, Rep. 1999-VI 453, RUDH 1999, S. 443. Kritisch dazu Besson Michel, Behördliche Information vor Volksabstimmungen: verfassungsrechtliche Anforderungen an die freie Willensbildung der Stimmberechtigten in Bund und Kantonen, Bern 2003, S. 39.

Bestimmung als Staatenverpflichtung formuliert ist, handelt es sich um einen unmittelbar anwendbaren Anspruch des Einzelnen.<sup>25</sup> Neben einem individualrechtlichen Anspruch ist darin auch die institutionelle Verpflichtung zur Einrichtung demokratischer Strukturen enthalten.<sup>26</sup>

## 2. Internationaler Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte (UNO-Pakt II)

Der UNO-Pakt II<sup>27</sup> garantiert in Art. 25 das Recht und die Möglichkeit der Staatsbürger, ohne unangemessene Einschränkungen an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen (lit. a) sowie bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äusserung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen und gewählt zu werden (lit. b). Die Tragweite der Bestimmung geht damit über diejenige von Art. 3 des 1. ZP zur EMRK hinaus.<sup>28</sup> Der Staatsgerichtshof hat sich so weit ersichtlich mit der Bestimmung noch nicht auseinandergesetzt; er geht jedoch allgemein davon aus, dass die Grundrechtsgewährleistungen des UNO-Pakts II weitgehend durch den in der Landesverfassung und der EMRK garantierten Grundrechtsschutz abgedeckt werden.<sup>29</sup>

14

---

25 Urteil des EGMR i.S. *Mathieu-Mohin und Clerfayt gegen Belgien* vom 2. März 1987, Serie A, Band 113, Ziff. 47 ff.; Frowein/Peukert, EMRK-Kommentar, S. 680. Dieser Anspruch wird durch Art. 15 Abs. 2 lit. a StGHG umgesetzt.

26 Villiger, Handbuch EMRK, § 31, Rz. 679; Grabenwarter, EMRK, S. 317 f.

27 Für Liechtenstein in Kraft getreten am 10. März 1999 (LGBL. 1999 Nr. 58); vgl. Art. 15 Abs. 2 lit. b StGHG.

28 So garantiert sie beispielsweise im Gegensatz zu Art. 3 des 1. ZP auch das Teilnahmerecht an Abstimmungen über Initiativen und Referenden sowie an Wahlen, welche nicht nur die gesetzgebende Körperschaft betreffen, vgl. Achermann Alberto/Caroni Martina/Kälin Walter, Politische Rechte (Art. 25), in: Kälin Walter/Malinverni Giorgio/Nowak Manfred, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Auflage, Basel/Frankfurt a.M./Brüssel 1997, S. 225 f. m.w.H. Vgl. auch Joseph Sarah/Schultz Jenny/Castan Melissa, *The international covenant on civil and political rights: cases, materials and commentary*, 2. Auflage, Oxford 2004, Rz. 1.25 f. und 1.30.

29 StGH 2008/3 Erw. 6; StGH 2007/95 Erw. 6; StGH 1999/36, LES 2003, S. 9 (12). Die Rechte des UNO-Pakts II spielen deshalb in der Praxis keine grosse Rolle, Höfling, Verfassungsbeschwerde, S. 122.

### 3. UNO-Menschenrechtserklärung

<sup>15</sup> Nach Art. 21 Ziff. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 hat jeder das Recht, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten seines Landes unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter mitzuwirken. Die Bestimmung ist jedoch (wie im Übrigen die gesamte Erklärung) rechtlich nicht verbindlich.<sup>30</sup>

### III. Voraussetzungen für die Ausübung der politischen Rechte

<sup>16</sup> Die LV knüpft die Ausübung der politischen Rechte an vier Voraussetzungen, welche kumulativ erfüllt sein müssen: Landesangehörigkeit, Vollendung des 18. Lebensjahrs, ordentlichen Wohnsitz im Land sowie fehlende Einstellung im Wahl- und Stimmrecht (Art. 29 Abs. 2 LV und Art. 1 Abs. 1 VRG). Ein weiteres Erfordernis ist die Eintragung im Stimmregister der Wohnsitzgemeinde (Art. 14 VRG). Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine Voraussetzung des Stimmrechts, sondern der Stimmrechtsausübung.<sup>31</sup>

#### 1. Landesangehörigkeit

<sup>17</sup> Die politischen Rechte stehen nicht allen natürlichen Personen mit Wohnsitz in Liechtenstein zu, sondern nur den Landesangehörigen. Landesangehörigkeit bedeutet, dass die Person die liechtensteinische Staatsangehörigkeit besitzen muss.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Vgl. Opitz Peter J., *Menschenrechte und Internationaler Menschenrechtsschutz im 20. Jahrhundert*, München 2002, S. 68; Kälin Walter / Künzli Jörg, *Universeller Menschenrechtsschutz*, 2. Auflage, Basel / Baden-Baden 2008, S. 17.

<sup>31</sup> Hangartner / Kley, *Demokratische Rechte*, Rz. 45 und 152. Das Stimmregister dient der Ermittlung der Stimmberechtigten. Die Eintragung wirkt für die Berechtigung zur Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen konstitutiv. Bei Erfüllen der Voraussetzungen besteht ein Rechtsanspruch auf Eintragung.

<sup>32</sup> Gleichgültig ist, ob diese originär oder derivativ erworben wurde. Vgl. Art. 1 des Verfassungsgesetzes vom 17. Dezember 1970 betreffend die authentische Interpretation des Begriffs «Landesangehörige» (LGBL 1971 Nr. 22), wonach unter dem Be-

## 2. Vollendung des 18. Lebensjahrs und fehlende Einstellung im Stimmrecht

Die Ausübung der politischen Rechte ist an die Bedingung der Vollendung des 18. Lebensjahrs geknüpft. Vorausgesetzt wird nicht Mündigkeit im zivilrechtlichen Sinne,<sup>33</sup> sondern das Erreichen dieser Altersgrenze (sog. politische Mündigkeit). Fehlende zivilrechtliche Mündigkeit kann jedoch einen Ausschluss vom Stimm- und Wahlrecht gemäss Art. 2 VRG nach sich ziehen.<sup>34</sup>

18

## 3. Ordentlicher Wohnsitz in Liechtenstein

Stimm- und wahlberechtigt sind nur Landesangehörige, welche in Liechtenstein ordentlichen Wohnsitz haben.<sup>35</sup> Die politischen Rechte werden am Wohnsitz ausgeübt (Art. 5 VRG), wobei niemand seine politischen Rechte an mehr als einem Ort ausüben darf.<sup>36</sup> Dieser bestimmt sich nach den Art. 32 ff. PGR; es wird nicht zwischen zivilrechtlichem und politischem Wohnsitz unterschieden.

19

---

griff der Landesangehörigen alle Personen mit liechtensteinischem Landesbürgerrecht ohne Unterschied des Geschlechtes zu verstehen sind.

33 Obwohl diese ebenfalls mit 18 Jahren eintritt, vgl. Art. 12 des Personen- und Gesellschaftsrechts (PGR) vom 20. Januar 1926 (LGBL 1926 Nr. 4).

34 Die Aufzählung der Gründe für den Ausschluss vom Stimm- und Wahlrecht ist abschliessend. Es handelt sich um die Einstellung kraft Gesetzes oder rechtskräftiger gerichtlicher Verurteilung (lit. a), die Verbüssung einer Freiheitsstrafe wegen eines Verbrechens oder Vergehens (lit. c) sowie die Einweisung in eine Verwahrungs-, Versorgungs- oder Arbeiterziehungsanstalt durch behördliche Verfügung (lit. d). Der Ausschluss vom Stimmrecht infolge Bestellung eines Sachwalters und Anordnung im Bestellungsbeschluss (lit. b) ist vom StGH wegen Verfassungswidrigkeit mit Wirkung auf den 19. Mai 2012 aufgehoben worden, ebenso die frühere Fassung, die auf das Bestehen einer Vormundschaft abstellte (StGH 2011/23 Erw. 5.3 und 6.3; LGBL 2011 Nr. 223). Nach Ansicht des EGMR ist ausserdem die generelle und undifferenzierte Verweigerung des Wahlrechts für Strafgefangene (lit. c) nicht mit der Bedeutung der politischen Rechte zu vereinbaren, Urteil des EGMR i.S. *Hirst gegen Grossbritannien* vom 6. Oktober 2005, Recueil CourEDH 2005-IX, Ziff. 56 ff.

35 Der Wohnsitz muss mindestens einen Monat vor der Wahl oder Abstimmung begründet worden sein (Art. 1 Abs. 1 VRG, sog. Karenzfrist). Damit sollen neu zugezogene Bürger zuerst die Verhältnisse im Land oder in der Gemeinde kennenlernen, bevor sie stimmberechtigt werden; Batliner, Volksrechte, S. 176.

36 Hangartner / Kley, Demokratische Rechte, Rz. 149 ff.; vgl. Art. 39 Abs. 2 und 3 BV.

## IV. Die Ausübung der politischen Rechte

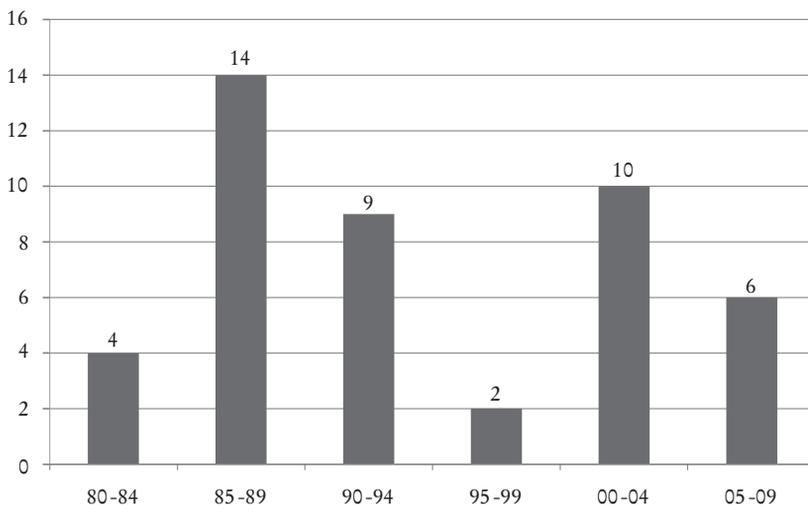
### 1. Übersicht über die politischen Rechte

Volksrecht	Inhalt
Wahl des Landtages (Art. 46 LV)	<ul style="list-style-type: none"><li>– Teilnahme an der Bestellung des Landtages (aktives Wahlrecht)</li><li>– Recht, in den Landtag gewählt zu werden und die Rechte als Parlamentarier wahrzunehmen (passives Wahlrecht)</li></ul>
Stimmrecht	<ul style="list-style-type: none"><li>– Teilnahme an Volksabstimmungen</li></ul>
Volksinitiative (Sammelbegehren, Art. 64 LV)	<ul style="list-style-type: none"><li>– auf Erlass, Abänderung oder Aufhebung der gesamten Verfassung oder einzelner Verfassungsbestimmungen (Verfassungsinitiative)</li><li>– auf Erlass, Abänderung oder Aufhebung eines Gesetzes oder eines Teils desselben (Gesetzesinitiative)</li></ul>
Referendum (Art. 66 LV)	<ul style="list-style-type: none"><li>– Herbeiführen einer Volksabstimmung über Vorlagen des Landtages betreffend Verfassung oder Gesetze sowie von diesem genehmigte Staatsverträge</li><li>– Herbeiführen einer Volksabstimmung über Finanzbeschlüsse des Landtages ab bestimmter Höhe (Finanzreferendum)</li></ul>
Grundsatzabstimmung (Art. 66 Abs. 3 LV)	<ul style="list-style-type: none"><li>– vom Landtag beschlossene Abstimmung über die Aufnahme einzelner Grundsätze in ein noch zu erlassendes Gesetz</li></ul>
Initiativrecht (Art. 48 LV)	<ul style="list-style-type: none"><li>– auf Einberufung des Landtages</li><li>– auf Durchführung einer Volksabstimmung über die Auflösung des Landtages</li></ul>
Mitwirkung bei Richterwahlen (Art. 96 Abs. 2 LV)	<ul style="list-style-type: none"><li>– Abstimmung über Richterkandidaten bei Ablehnung des vom Auswahlgremium vorgeschlagenen Kandidaten durch den Landtag</li><li>– Nominierungsrecht für eigene Kandidaten</li></ul>
Misstrauensantrag gegen den Landesfürsten (Art. 13ter LV)	<ul style="list-style-type: none"><li>– Durchführung einer Vertrauensabstimmung über die Person des Fürsten</li></ul>
Initiative auf Abschaffung der Monarchie (Art. 113 LV)	<ul style="list-style-type: none"><li>– Initiative auf Totalrevision der Verfassung unter Abschaffung der monarchischen Bestandteile</li></ul>

### 2. Die Nutzung der direktdemokratischen Instrumente

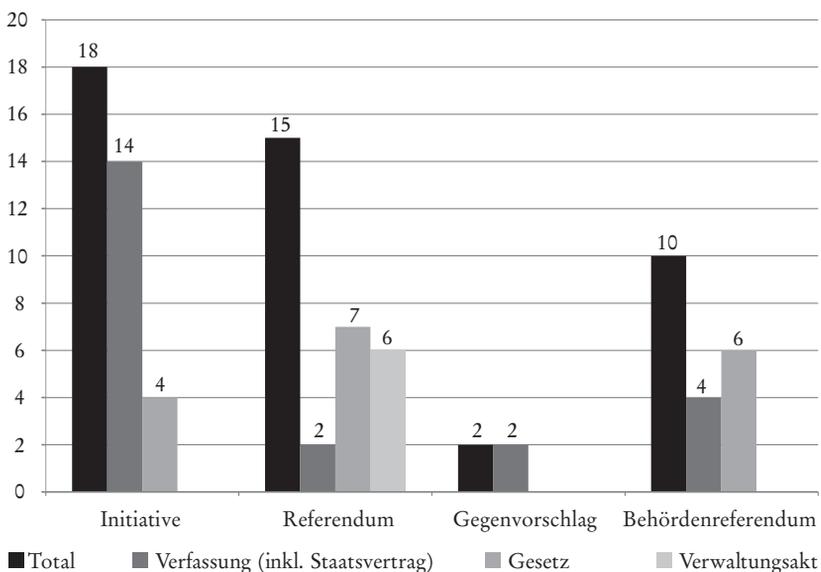
Die beiden folgenden Abbildungen sollen aufzeigen, mit welcher Häufigkeit die verschiedenen direktdemokratischen Instrumente in Liechtenstein zur Anwendung gelangen.

Abbildung 1: Nutzungshäufigkeit der direktdemokratischen Instrumente 1980–2009 (Anzahl Abstimmungsvorlagen)



Quelle: Amtliche Statistik und Marxer/Pällinger, *Direkte Demokratie* 2006, S. 39.

Abbildung 2: Art und Häufigkeit von Volksabstimmungen 1980–2009



Quelle: Amtliche Statistik und Marxer/Pällinger, *Direkte Demokratie* 2006, S. 40.

## V. Hauptsächliche Mitwirkungsrechte

### 1. Teilnahme an Wahlen und Sachabstimmungen

20 Das Stimmrecht verleiht den Stimmbürgern das Recht, an Wahlen und an Abstimmungen über Sachentscheidungen teilzunehmen.

21 Art. 46 Abs. 1 LV gewährt den Stimmberechtigten das aktive Wahlrecht für den Landtag. Dieser wird im Wege des allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Stimmrechts nach dem Verhältniswahlssystem gewählt.<sup>37</sup> Der Landtag ist das einzige staatliche Organ auf Landesebene, welches direkt vom Volk gewählt wird. Gewährleistet ist auch das Recht, in den Landtag gewählt zu werden und im Falle der Wahl die Rechte als Parlamentarier wahrzunehmen (passives Wahlrecht).

22 In Sachabstimmungen wird über die Annahme oder Ablehnung einer Vorlage entschieden, welche die Verfassung, ein Gesetz, einen Staatsvertrag oder einen weiteren in der Verfassung vorgesehenen Gegenstand betreffen kann. Im Vordergrund steht dabei die Teilnahme an Abstimmungen über Volksinitiativen und Referenden. Darin enthalten ist das Recht, Initiativ- und Referendumsbegehren zu unterzeichnen.

### 2. Volksinitiative

#### 2.1 Begriff und Arten

23 Die Volksinitiative (sog. Sammelbegehren) ist das Recht einer bestimmten Anzahl Stimmbürgerinnen und Stimmbürger, den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Erlasses zu beantragen (vgl. Art. 80 Abs. 1 VRG). Sie dient dazu, in einem geregelten Verfahren Änderungen der bestehenden Landesrechtsordnung vorzuschlagen. Diese Vorschläge sind dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten.<sup>38</sup>

37 Vgl. zu den Wahlrechtsgrundsätzen sowie zum Verhältniswahlssystem Batliner, Volksrechte, S. 81 ff. und S. 106 ff. Zum Verfahren der Landtagswahl siehe Waschkuhn Arno, Politisches System Liechtenstein: Kontinuität und Wandel, Vaduz 1994, S. 309 ff. Das Wahlrecht umfasst auch das Recht, Wahlvorschläge für den Landtag zu unterzeichnen (Art. 36 ff. VRG).

38 Stotter, Verfassung, Art. 29 E 4; Hangartner, Grundzüge Band I, S. 109. Eine Volksabstimmung erfolgt jedoch nach Art. 82 Abs. 2 VRG nur, wenn der Landtag dem Initiativbegehren nicht zustimmt. Auch bei Zustimmung des Landtages zu einem

Angeregt werden kann sowohl eine Total- als auch eine Teilrevision der Verfassung (Verfassungsinitiative) oder eines Gesetzes (Gesetzesinitiative), wobei für eine Verfassungsinitiative 1500 und für eine Gesetzesinitiative 1000 Unterschriften erforderlich sind (Art. 64 Abs. 2 und 4 LV). Beide Initiativarten folgen im Übrigen den gleichen Regeln (Art. 85 Abs. 2 VRG);<sup>39</sup> nach liechtensteinischem Recht unterscheiden sich auch die Verfahren von Total- und Teilrevision nicht (Art. 112 Abs. 2 LV und Art. 85 Abs. 1 VRG).<sup>40</sup>

Eine Initiative kann entweder als einfache Anregung (einfache Initiative) oder als ausgearbeiteter Entwurf (formulierte Initiative) eingereicht werden (Art. 80 Abs. 2 VRG),<sup>41</sup> wobei Ersterer keine praktische Bedeutung zukommt.<sup>42</sup> Sie muss dabei stets einen legislativen Akt, also generell-abstrakte Normen,<sup>43</sup> zum Gegenstand haben. Eine Initiative mit

---

Initiativbegehren besteht aber die Möglichkeit, eine Volksabstimmung durchzuführen, falls der Landtag eine solche für wünschenswert erachtet. Der zustimmende Beschluss wird in diesem Fall einer Vorlage des Landtages selbst gleichgestellt, womit dieser ein Behördenreferendum abhalten kann; vgl. die Diskussion im Landtag über die Volksinitiative betreffend den Nichtraucherschutz, LtProt Nr. 153/2008, S. 2744 (2759 und 2761). Doch auch wenn der Landtag nicht von sich aus die Abhaltung einer Volksabstimmung beschliesst, kann gegen dessen Annahmebeschluss immer noch das Referendum ergriffen werden (Art. 66 LV).

- 39 Im Landtag bestehen dagegen für Verfassungsänderungen erhöhte Verfahrensanforderungen, vgl. Art. 112 Abs. 2 LV. Siehe dazu auch: Ehrenzeller/Nobs, Art. 138, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, Rz. 16.
- 40 Anders als beispielsweise in der Schweiz, vgl. Art. 138 und Art. 193 BV (Totalrevision) sowie Art. 139 und Art. 194 BV (Teilrevision); zur Abgrenzung Hangartner, Vorbemerkungen, Rz. 17 ff. Siehe dazu auch: Ehrenzeller/Nobs, Komm. Art. 138 Rz. 16.
- 41 Der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Formen besteht darin, dass der Text einer formulierten Initiative für Regierung und Landtag verbindlich ist und von diesen nicht abgeändert werden kann. Bei der einfachen Initiative müssen lediglich in wesentlichen Punkten Ziel, Inhalt und Mittel der Initiative eingehalten werden, Batliner, Volksrechte, S. 145 m.w.H.; Tschannen, Schutz, Rz. 14. Es handelt sich um einen Auftrag an den Gesetzgeber (Art. 81 Abs. 2 VRG), vgl. Hangartner zu Art. 139 Abs. 2 BV, Rz. 24. Entscheidend ist somit die erkennbare Absicht der Initianten, nicht der Konkretisierungsgrad des vorgeschlagenen Textes, vgl. Ehrenzeller/Nobs zu Art. 139 (alt), in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, Rz. 16.
- 42 Vgl. die Hinweise auf die wenigen bisherigen Anwendungsfälle bei Batliner, Volksrechte, S. 145 Fn. 64. Zu einer Volksabstimmung über eine einfache Initiative ist es noch nie gekommen.
- 43 Zur Definition vgl. VBI 1999/62, LES 2000, S. 67 (69); StGH 1978/12, S. 8, sowie Art. 1 des Kundmachungsgesetzes vom 17. April 1985 (LGBl. 1985 Nr. 41).

dem Ziel, einen Verwaltungsakt der Volksabstimmung zu unterbreiten, ist verfassungswidrig.<sup>44</sup>

## 2.2 Voraussetzungen der Gültigkeit

### 2.2.1 Einleitende Bemerkungen

26 Die Verfassung sieht als Grundsatz die Möglichkeit der Abänderung der Landesverfassung und von Gesetzen auf dem Wege der Volksinitiative vor und verweist für deren Einzelheiten auf ein Gesetz (Art. 64 Abs. 5 und Art. 112 Abs. 2 LV). Diesem Gesetz (VRG) sind wesentliche Voraussetzungen des Initiativrechts zu entnehmen, die auf Verfassungsstufe nicht geregelt sind.

27 Bei den Gültigkeitsvoraussetzungen der Volksinitiative wird zwischen drei Arten von Erfordernissen unterschieden. *Formelle* Voraussetzungen betreffen die Formvorschriften für das Zustandekommen des Begehrens. Dazu gehören beispielsweise die Legitimation zur Anmeldung einer Volksinitiative, die erforderliche Anzahl Unterschriften sowie die amtliche Beglaubigung der Unterschrift und der Stimmberechtigung der Unterzeichner (vgl. Art. 64 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 LV sowie Art 69 Abs. 1 VRG).

28 Die *formalen* Voraussetzungen beinhalten weitere nicht inhaltliche Anforderungen an ein Initiativbegehren, die jedoch über blossе Formvorschriften hinausgehen. Dabei handelt es sich um die Erfordernisse der Einheit der Form und der Einheit der Materie (Art. 80 Abs. 2 und Art. 69 Abs. 5 VRG) sowie, falls erforderlich, das Vorliegen eines Bedeckungsvorschlags (Art. 64 Abs. 3 LV).

29 Bei den *materiellen* Voraussetzungen wird der Inhalt eines Volksbegehrens betrachtet. Wichtigste inhaltliche Voraussetzung ist die Vereinbarkeit der Initiative mit der Verfassung und bestehenden Staatsverträgen (Art. 70b VRG).

30 Auf Ebene der Landesverfassung finden sich hauptsächlich formelle Anforderungen an die Volksinitiative (Art. 64 Abs. 2 LV). Sowohl

---

44 Stotter, Verfassung, Art. 64 E 2; Hoch, Verfassungs- und Gesetzgebung, S. 214. Anders die herrschende Lehre und Praxis in der Schweiz, vgl. Hangartner, Vorbemerkungen, Rz. 8; Hangartner / Kley, Demokratische Rechte, Rz. 818, sowie BBl 1991 IV 254, 286 (Waffenplatzinitiative) und BBl 1992 IV 471, 475 (Verzicht auf die Beschaffung von Kampfflugzeugen).

die formalen als auch die materiellen Voraussetzungen sind eigenartigerweise nicht in der Verfassung, sondern im VRG geregelt.

### 2.2.2 Formelle Voraussetzungen

Neben den bereits erwähnten Formvorschriften für die Volksinitiative<sup>45</sup> gehört auch die Einhaltung der Sperrfrist von Art. 70 Abs. 3 VRG zu den formellen Voraussetzungen.<sup>46</sup> Die Bestimmung schreibt vor, dass im Falle der Verwerfung einer Initiative in einer Volksabstimmung erst nach Ablauf von zwei Jahren seit dem Urnengang ein neues Begehren über denselben Gegenstand gestellt werden darf (sog. Sperrfrist des gleichen Begehrens). Die Landesverfassung kann somit nicht jederzeit uneingeschränkt revidiert werden.<sup>47</sup> Diese Schranke gilt nur für Volksinitiativen, nicht für Behördenvorlagen (so ausdrücklich Art. 70 Abs. 3 VRG).

31

### 2.2.3 Formale Voraussetzungen

#### 2.2.3.1 Einheit der Form

Eine Initiative wahrt die Einheit der Form, wenn sie entweder als einfache Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht wird (vgl. Art. 80 Abs. 2 VRG).<sup>48</sup> Eine Vermischung ist unzulässig; die Initianten müssen sich für eine der beiden Formen entscheiden. Auch Verfassungs- und Gesetzesinitiativen dürfen nicht vermischt werden (Art. 69 Abs. 5 VRG).<sup>49</sup> Ist für ein Begehren zugleich eine Verfassungs- und eine Gesetzesänderung notwendig, müssen eine Verfassungs- und eine Gesetzesinitiative getrennt eingereicht werden, und es wird getrennt darüber abgestimmt.<sup>50</sup>

32

---

45 Vgl. vorne Rz. 26 ff.

46 Batliner, Volksrechte, S. 151 Fn. 85 klassifiziert diese Voraussetzung unzutreffenderweise als materieller Natur.

47 Anders Art. 192 Abs. 1 BV. Eine weitere zeitliche Schranke des Initiativrechts besteht darin, dass während des Zeitraums, in welchem der Landtag im Falle der Annahme einer Initiative gemäss Art. 113 Abs. 1 LV (hinten Rz. 71 f.) eine republikanische Verfassung ausarbeitet, keinerlei Verfassungsänderungen zulässig sind; vgl. Batliner, Fragen, Rz. 196.

48 Vgl. auch Art 75 Abs. 3 BPR.

49 Vgl. zu diesem Kumulierungsverbot Winkler, Verfassungsreform, S. 44 ff. Unzulässig ist auch das Anbringen eines Referendums- und Initiativbegehrens in der gleichen Eingabe (Art. 69 Abs. 5 Satz 2 VRG).

50 Es gilt das Gebot der Einheitlichkeit der Eingabe, wobei gleichzeitige Einreichung möglich ist; Winkler, Verfassungsreform, S. 44. Bei Behördenvorlagen hingegen ist

33

Der Grundsatz der Einheit der Form wird weder in der Verfassung noch im VRG ausdrücklich festgehalten, lässt sich jedoch aus der Aufzählung der beiden Initiativarten in Art. 64 LV (Verfassungs- und Gesetzesinitiative) ableiten. Initiativen dürfen nicht Begehren, die unterschiedliche Normstufen betreffen, vermischen. Das Verbot der Vermischung von einfacher Anregung und ausformuliertem Entwurf ergibt sich aus der für beide Formen unterschiedlichen Weiterbehandlung durch den Landtag (Art. 81 f. VRG).<sup>51</sup> Zudem müssen die Stimmberechtigten als Ausfluss des Anspruchs auf freie und unverfälschte Willenskundgabe (Art. 29 LV) in die Lage versetzt werden zu erkennen, welche rechtliche Wirkung ihrer Zustimmung oder Ablehnung zu einem zustande gekommenen Begehren zukommt (abschliessende Entscheidung oder Auftrag an den Gesetzgeber).

#### 2.2.3.2 Einheit der Materie

34

Der Grundsatz der Einheit der Materie verlangt einen inneren, sachlichen Zusammenhang zwischen verschiedenen Abstimmungsfragen derselben Vorlage.<sup>52</sup> Damit soll vermieden werden, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere wichtige Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, abgestimmt wird. Die Stimmberechtigten sollen nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Sachfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen. Es soll ihnen ermöglicht werden, bei der Unterzeichnung einer Initiative oder bei der Abstimmung über diese ihren wirklichen Willen unverfälscht zum Ausdruck bringen zu können (Art. 29 LV).

35

Die Geltung des Grundsatzes der Einheit der Materie im liechtensteinischen Recht ist umstritten, da weder die Verfassung noch das

---

die Abstimmung über Verfassungs- und Gesetzesänderungen in einer einzigen Abstimmungsvorlage möglich; Batliner, Volksrechte, S. 147 Fn. 71 (so beispielsweise bei der Abstimmung vom 26./28. Juni 1992 über die Herabsetzung des Stimmrechtsalters auf 18 Jahre, wofür eine Änderung von Art. 29 Abs. 2 und Art. 110bis LV [heute: Art. 111 LV] sowie von Art. 1 Abs. 1 VRG nötig waren).

51 Vgl. BuA Nr. 50/2001, S. 16; Hangartner zu Art. 139 Abs. 2 BV, Rz. 24.

52 Tschannen, Stimmrecht, Rz. 211 f.; Hangartner, Grundzüge Band I, S. 223; vgl. auch Art. 75 Abs. 2 BPR. Ein sachlicher Zusammenhang ist beispielsweise gegeben, wenn die Regelungselemente der Vorlage in einer Zweck-Mittel-Relation stehen, wenn sie ein und dasselbe Ziel verfolgen oder eine einheitliche Thematik betreffen (BGE 129 I 366 S. 369). Weitere Kriterien bei Hugenschmidt, Einheit der Materie, S. 48 ff., und Hangartner zu Art. 139 Abs. 2 BV, Rz. 27.

VRG dessen Einhaltung ausdrücklich vorschreiben.<sup>53</sup> Da die Verfahren der Initiative auf Total- und auf Partialrevision keine Unterschiede aufweisen,<sup>54</sup> wird dessen Geltung in der Literatur mehrheitlich verneint.<sup>55</sup>

Trotz der identischen Verfahren drängt sich nach der hier vertretenen Auffassung bei der Anmeldung einer Volksinitiative auf Teilrevision der Verfassung oder eines Gesetzes die Prüfung des Grundsatzes der Einheit der Materie auf. Art. 29 LV gewährleistet die freie und unverfälschte Willenskundgabe der Stimmberechtigten; das Abstimmungsergebnis muss ihren Willen zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringen.<sup>56</sup> Werden in einer Abstimmungsvorlage mehrere Begehren ohne sachlichen Zusammenhang vermengt, ist dieser Anspruch nicht gewahrt. Die Stimmberechtigten sind gezwungen, eine Frage gesamthaft mit Ja oder Nein zu beantworten, obschon sie zu wichtigen Teilfragen eine andere Meinung haben könnten. Dadurch wird nicht nur ihre persönliche Stimmabgabe, sondern auch das institutionelle Ergebnis verfälscht: Der Volkswille ist aus dem Abstimmungsergebnis nicht klar ersichtlich. Eine Initiative, die mehrere unter sich nicht zusammenhängende Fragen vermischt, darf somit nicht mit dem Hinweis auf das gleich ausgestaltete Verfahren der Totalrevision als Teilrevision zur Abstimmung gebracht werden.

---

53 Der StGH betrachtet Art. 69 Abs. 5 VRG, wonach das Anbringen von Begehren ganz verschiedener Art in der gleichen Eingabe unzulässig ist, als Grundlage dieses Grundsatzes, vgl. die Gutachten StGH 1986/10 vom 6. Mai 1987, LES 1987, S. 148 (153) und StGH 1964/3 vom 22. Oktober 1964, ELG 1962–1966, S. 222 (224); ebenso BuA Nr. 50/2001, S. 16. Anderer Meinung Winkler, Verfassungsreform, S. 56: Den Hinweisen in diesen Gutachten komme nur die Bedeutung von unverbindlichen Feststellungen im Sinne von obiter dicta zu.

54 Vgl. vorne Rz. 23 ff.

55 Batliner, Volksrechte, S. 151 (allerdings mit Vorbehalten); zustimmend Villiger Mark E., Besprechung von Batliner in LJZ 3/1994, S. 131; Winkler, Verfassungsreform, S. 63 ff., sowie VBI 2002/96, LES 2002, S. 207 (217). Leider hat sich der StGH als nach der VBI angerufene Beschwerdeinstanz in seinem Urteil (StGH 2002/67, LES 2005, S. 203) nicht zu dieser Frage geäußert.

56 StGH 2004/58 Erw. 2.3; StGH 2002/73, LES 2005, S. 227 (235); StGH 1993/8, LES 1993, S. 91 (96); StGH 1990/6, LES 1991, S. 133 (135). Auch das Bundesgericht leitet für die Kantone die Geltung des Grundsatzes der Einheit der Materie aus dem Anspruch auf freie und unverfälschte Willenskundgabe ab, BGE 129 I 366 S. 369; BGE 125 I 227 S. 230.

37 Der Grundsatz der Einheit der Materie gilt für Volksbegehren und Behördenvorlagen gleichermaßen.<sup>57</sup> Die Anforderungen an den Grundsatz differieren jedoch je nach dem, ob es sich um eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage handelt, über die abgestimmt wird.<sup>58</sup>

38 Die Regierung behandelt in ihrem Vorprüfungsbericht zu einem angemeldeten Initiativbegehren<sup>59</sup> unter dem Aspekt der Einheit der Materie<sup>60</sup> lediglich die Fragen, ob ein Begehren nicht in der gleichen Eingabe Verfassungs- und Gesetzesänderungen verlangt und ob Initiativ- und Referendumsbegehren nicht vermischt werden. Es handelt es sich hierbei um Anforderungen, welche die Einheit der Form betreffen.<sup>61</sup> Nach der hier vertretenen Ansicht müsste die Regierung ebenso die Einhaltung des Grundsatzes der Einheit der Materie im eben beschriebenen Sinne prüfen.

### 2.2.3.3 Bedeckungsvorschlag

39 Eine liechtensteinische Besonderheit findet sich in Art. 64 Abs. 3 LV und Art. 80 Abs. 3 VRG. Wenn dem Land aus der Durchführung eines Begehrens<sup>62</sup> finanzielle Folgen über einem bestimmten Schwellenwert erwachsen, ist für dieses ein Bedeckungsvorschlag erforderlich, sofern das Gesetz nicht bereits in der Verfassung vorgesehen ist.<sup>63</sup> Die Initianten müssen eigene Vorschläge machen, wie und wo sie Kosten einsparen oder allenfalls neue Einnahmequellen erschliessen möchten, um ihr Be-

57 Vgl. Hugenschmidt, Einheit der Materie, S. 93 ff. m.w.H. Die Praxis des Bundesgerichts, wonach bei Volksinitiativen ein strengerer Massstab anzuwenden sei, um die missbräuchliche Ausübung des Initiativrechts und eine unzulässige Erleichterung der Unterschriftensammlung zu verhindern (BGE 123 I 63 S. 72; BGE 111 Ia 196 S. 198), ist in der Zwischenzeit abgeschwächt worden: BGE 130 I 185 S. 195; BGE 129 I 366 S. 371.

58 BGE 113 Ia 46 S. 52; Tschannen, Schutz, Rz. 50. Auch werden formulierte Initiativen strenger beurteilt als allgemeine Anregungen, da diese erst noch der Umsetzung durch den Gesetzgeber bedürfen, vgl. Hugenschmidt, Einheit der Materie, S. 43 f.

59 Vgl. hinten Rz. 50 ff.

60 Gelegentlich auch als «Einheit der Art» bezeichnet, vgl. BuA Nr. 88/2002, S. 26; BuA Nr. 104/2002, S. 13.

61 Vgl. vorne Rz. 32 f. Gleicher Meinung Batliner, Volksrechte, S. 146 f.

62 Die Bestimmung gilt auch für Initiativen, die vom Landtag oder vom Fürsten ausgehen (Art. 64 Abs. 1 lit. a-c LV).

63 Dabei kann es sich entweder um eine neue einmalige Ausgabe von über CHF 300 000.– oder um eine länger andauernde jährliche Belastung von über CHF 150 000.– handeln.

gehen zu finanzieren. Diese Vorschläge müssen bezifferbare Auswirkungen haben.<sup>64</sup> Die Regierung hat zuhanden der Stimmberechtigten zur Vertretbarkeit der vorgeschlagenen Massnahmen Stellung zu nehmen. Die praktische Umsetzung der Bestimmung erweist sich indes als schwierig, da sich die finanziellen Folgen eines Erlasses selten genau beziffern lassen.<sup>65</sup> Die Bestimmung muss weit ausgelegt werden, um nicht den Behörden als Handhabe gegen unerwünschte Initiativen zu dienen.

## 2.2.4 Materielle Voraussetzungen

### 2.2.4.1 Kein Verstoss gegen die Verfassung oder bestehende Staatsverträge

Explizite inhaltliche Anforderungen an Volksinitiativen werden nur in Art. 70b VRG aufgestellt. Volksinitiativen werden vorab auf ihre Verfassungs- und Völkerrechtskonformität überprüft, damit keine mit Verfassungs- oder Staatsvertragswidrigkeiten behafteten Gesetzesinitiativen und keine staatsvertragswidrigen Verfassungsinitiativen Gegenstand einer Volksabstimmung werden.<sup>66</sup> Es erfolgt eine präventive Normenkontrolle über noch nicht in Kraft stehendes Recht.<sup>67</sup> Art. 70b VRG wurde 1992 im Hinblick auf den Beitritt Liechtensteins zum EWR und auf Empfehlung im Gutachten des Staatsgerichtshofes vom 6. Mai 1987<sup>68</sup> eingefügt<sup>69</sup> und ist Ausfluss des Grundsatzes des Vorrangs des Völkerrechts

40

---

64 StGH vom 22.6. 1935, LLA, RF 150/484; Batliner, Volksrechte, S. 173. Dadurch sollen «oberflächliche Treibereien» und «schädliche Popularitätshascherei» verhindert werden, vgl. den Bericht über die Beschlüsse der Verfassungskommission LLA RE 1921/63 vom 15. und 18. März 1921; LtProt vom 16. September 1998, S. 1794 f.

65 Zurückweisungen wegen fehlendem oder unzulänglichem Bedeckungsvorschlag sind denn auch überaus selten; betreffend die wenigen bisherigen Anwendungsbeispiele vgl. Batliner, Volksrechte, S. 173.

66 Verfassungsinitiativen werden nicht auf ihre Übereinstimmung mit der Verfassung überprüft, vgl. BuA Nr. 50/2001, S. 6; Hoop, Auswärtige Gewalt, S. 295. Widersprüche zwischen Verfassungsnormen sind hinzunehmen. Wenn jedoch grundlegende Änderungen der Struktur oder des Inhalts der Verfassung vorgeschlagen werden, ist der Weg der Totalrevision der Verfassung zu beschreiten, vgl. Hangartner, Vorbemerkungen, Rz. 19.

67 Kley, Beziehungen, S. 45; Wille H., Normenkontrolle, S. 78 und 238. Vgl. auch den Bericht des Bundesrates zum Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht, S. 2335.

68 StGH 1986/10, LES 1987, S. 148 (153).

69 LGBL. 1992 Nr. 100; vgl. StGH 2004/70 Erw. 2.3; BuA Nr. 48/1992, S. 2 ff.

vor dem Landesrecht (Art. 26 und Art. 27 WVK<sup>70</sup>) und des Vorrangs der Verfassung gegenüber Gesetzen und Verordnungen (Art. 92 Abs. 4 LV).

41

Gemäss Wortlaut und Systematik findet Art. 70b VRG sowohl auf Verfassungs- als auch auf Gesetzesinitiativen Anwendung. Auf Verfassungsebene kommt die Bestimmung jedoch entgegen ihrem Wortlaut nicht im gleichen Ausmass zum Tragen wie bei Gesetzesinitiativen: Der einfache Gesetzgeber kann den Verfassungsgeber nicht binden und somit keine Kollisionsregel zwischen Staatsvertrags- und Verfassungsrecht aufstellen. Dafür wäre eine Anordnung auf Stufe der Verfassung erforderlich. In Anbetracht des Fehlens einer solchen Norm in der Landesverfassung ist die Frage, ob und in welchem Umfang bestehende Staatsverträge als Prüfungsmaßstab für Verfassungsinitiativen dienen können, aufgrund allgemeiner Prinzipien zu beantworten.<sup>71</sup>

42

Vorrang vor sämtlichen Verfassungsänderungen kommt zunächst dem *zwingenden Völkerrecht* (*ius cogens*) i. S. v. Art. 53 WVK zu.<sup>72</sup> Initiativen, die gegen zentrale, die ganze Völkergemeinschaft bindende Inhalte des Völkerrechts wie das Verbot der Sklaverei, das Folterverbot oder das Non-Refoulement-Prinzip verstossen, sind ungültig. Der Vorrang des zwingenden Völkerrechts würde auch dann gelten, wenn mit Art. 70b VRG keine Prüfung von Verfassungs- und Gesetzesinitiativen auf ihre Staatsvertragsmässigkeit vorgeschrieben würde, denn beim zwingenden Völkerrecht handelt es sich um völkerrechtliches Gewohnheitsrecht.<sup>73</sup>

43

Die Garantien der *EMRK* stehen – abgesehen von den notstandsfesten Bestimmungen, welche zum zwingenden Völkerrecht gehören –

70 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969.

71 Nach Ansicht des StGH ist dem Staatsvertragsrecht vom Verfassungsgeber mit Art. 104 Abs. 2 LV (eingefügt durch LGBI. 2003 Nr. 186) Unterverfassungsrang eingeräumt worden, da der Staatsgerichtshof befugt ist, Staatsverträge auf ihre Verfassungsmässigkeit zu überprüfen. Eine Einschränkung des auf Staatsverträgen basierenden Grundrechtsschutzes des Einzelnen sei dadurch jedoch nicht bezweckt worden, StGH 2004/45 Erw. 2.1. In StGH 1999/28, LES 2003, S. 1 (8), wurde die Auffassung vertreten, dass Völkerrecht «zumindest Übergesetzesrang» hat.

72 Zum *ius cogens* vgl. Kokott Juliane / Doehring Karl / Buergenthal Thomas, Grundzüge des Völkerrechts, 3. Auflage, Heidelberg 2003, Rz. 227. Zum zwingenden Völkerrecht gehören auch die notstandsfesten Bestimmungen der *EMRK* (Art. 15 Abs. 2 *EMRK*), vgl. Hangartner zu Art. 139 Abs. 2 BV, Rz. 28; Batliner, Volksrechte, S. 162. Winkler, Verfassungsreform, S. 85 nennt als Schranke den «Kernbestand» der *EMRK*.

73 Vgl. Art. 64 WVK; Hangartner zu Art. 139 Abs. 2 BV, Rz. 28.

auf der gleichen Stufe wie Verfassungsnormen.<sup>74</sup> Ihre Verletzung kann gleich wie die Verletzung eines verfassungsmässig gewährleisteten Rechts geltend gemacht werden (Art. 15 Abs. 2 lit. a StGHG). Steht eine Verfassungsinitiative im Widerspruch zu einer EMRK-Garantie, ist die vorgeschlagene Änderung als gleichrangige *lex specialis* und daher als gültig zu betrachten.<sup>75</sup> Gegenüber Gesetzesinitiativen genießt die EMRK gleich wie die Landesverfassung Vorrang.

Das Recht des EWR ist für die Vertragsparteien des EWR-Abkommens verbindlicher Teil des innerstaatlichen Rechts (Art. 7 EWRA).<sup>76</sup> Über das Verhältnis des EWR-Rechts zum Landesrecht findet sich jedoch weder im EWRA noch in der Landesverfassung eine Bestimmung. Beim Beitritt Liechtensteins zum Europäischen Wirtschaftsraum wurde auf die Einführung einer Norm auf Verfassungsebene, welche dieses Verhältnis regelt, verzichtet. Mit Art. 70b VRG existiert eine solche Vorschrift nur für Initiativen, die Gesetzesrecht betreffen, da der einfache Gesetzgeber kein materielles Verfassungsrecht erlassen kann. Art. 70b VRG kann somit keine Aussage über das Verhältnis zwischen Landesverfassung und EWR-Recht entnommen werden. Das Verhältnis des EWR-Rechts zum Landesrecht unterscheidet sich daher je nachdem, ob eine Verfassungs- oder Gesetzesinitiative Gegenstand der Prüfung ist.

74 Der StGH gesteht der EMRK «faktisch Verfassungsrang» zu, StGH 2005/89 Erw. 4; StGH 2000/27, LES 2003, S. 178 (180); StGH 1995/21, LES 1997, S. 18 (28). Gegen den Verfassungsrang der EMRK Höfling, Europäische Menschenrechtskonvention, S. 144, der hierfür eine ausdrückliche Anordnung des Verfassungsgebers verlangt. Weitergehend dagegen Hangartner zu Art. 139 Abs. 2 BV, Rz. 32, wonach die gesamte EMRK als zwingendes Völkerrecht zu behandeln sei. Vgl. zum Ganzen auch Höfling, Verfassungsbeschwerde, S. 118 ff.

75 So auch die Rechtslage in der Schweiz, Art. 139 Abs. 3 BV *e contrario*; vgl. bereits die Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I S. 446. Eine andere Frage ist, welche Folgen eine – vom EGMR festgestellte – Verletzung der EMRK im Landesrecht hat; vgl. dazu den Bericht des Bundesrates zum Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht, S. 2290 und 2329.

76 Die Bestimmung entspricht somit Art. 288 Abs. 2 AEUV (früher Art. 249 EGV). Im Protokoll 35 zum EWR-Abkommen verpflichten sich die EFTA-Staaten zudem, für Fälle möglicher Konflikte zwischen EWR-Bestimmungen und innerstaatlichem Recht nötigenfalls eine gesetzliche Bestimmung des Inhalts einzuführen, dass in diesen Fällen die EWR-Bestimmungen vorgehen. Zur direkten Geltung des EWR-Rechts ohne besonderen nationalen Transformationsakt vgl. VGH 2005/94, LES 2006, S. 300 (305); StGH 1995/14, LES 1996, S. 119 (122); Bussjäger, Rechtsfragen, S. 140 f.

45

Besteht ein Widerspruch<sup>77</sup> zwischen (primärem oder sekundärem) EWR-Recht und einer eingereichten Gesetzesinitiative, ist vom absoluten Vorrang des EWR-Rechts auszugehen.<sup>78</sup> Mit Art. 70b VRG wurde im Wege der Gesetzgebung eine Beschränkung des Inhalts von Gesetzesinitiativen eingeführt, die ohne Weiteres zulässig ist. Der Gesetzgeber kann der Abänderung der Gesetzgebung selbst Schranken setzen. Eine Gesetzesinitiative, die gegen EWR-Recht verstösst, ist nach Art. 70b VRG für ungültig zu erklären.

46

Zielt die Initiative dagegen auf eine Änderung der Landesverfassung, kommt dem EWR-Recht keine uneingeschränkte derogierende Kraft zu. Zwingenden Vorrang genießt nach der hier vertretenen Auffassung nur das primäre EWR-Recht (EWRA).<sup>79</sup> Dieses hat materiell verfassungsändernden bzw. -ergänzenden Charakter.<sup>80</sup> Die Zustimmung der Stimmberechtigten zum EWR-Abkommen im Rahmen der Volksabstimmung erfolgte im Wissen um dessen rechtliche Folgen, also mit Anerkennung des Vorranges des EWR-Abkommens. Mit der Ratifizierung haben die Mitgliedstaaten Kompetenzen übertragen und dadurch ihre Souveränität beschränkt.<sup>81</sup> Verfassungsinitiativen, die gegen das EWR-Abkommen verstossen, sind daher unzulässig.<sup>82</sup>

77 Dafür ist stets vorauszusetzen, dass auch im Wege der völkerrechtskonformen Auslegung kein Ausgleich zwischen den beiden in Frage stehenden Rechtsnormen erzielt werden kann, vgl. Kley, Auslegung, S. 75, und Bussjäger, Rechtsfragen, S. 144.

78 Vgl. auch VGH 2005/94, LES 2006, S. 300 (305).

79 Anderer Meinung Hoop, Auswärtige Gewalt, S. 305, der sowohl dem EWRA als auch dem EWR-Sekundärrecht Überverfassungsrang zugesteht, sowie Hoch, Verfassungs- und Gesetzgebung, S. 209 m.w.H. Differenzierend Bussjäger, Rechtsfragen, S. 143 ff.

80 StGH 2011/104 Erw. 2.1; StGH 2004/45 Erw. 2.1; StGH 1998/3, LES 1999, S. 169 (171); StGH 1996/34, LES 1998, S. 74 (80). So auch Bruha Thomas / Büchel Markus, Staats- und völkerrechtliche Grundfragen einer EWR-Mitgliedschaft Liechtensteins, in: LJZ 1/1992, S. 3 ff., S. 5, und Bussjäger, Rechtsfragen, S. 141. Zurückhaltender noch VBI 1997/85, wonach mindestens von übergesetzlichem Rang des EWRA auszugehen sei. VGH 2005/94, LES 2006, S. 300 (305) lässt die Frage des Vorrangs vor der Verfassung ausdrücklich offen. Vgl. auch Becker Stefan, Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und Landesrecht nach Massgabe der Praxis des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein, Diss. Fribourg 2003, S. 335 ff.

81 Vgl. betreffend den EWG-Vertrag das Urteil des EuGH vom 15.07.1964, Rs. 6/64, *Costa / ENEL*, Slg. 1964, S. 1251, S. 1269 ff.; Herdegen Matthias, Europarecht, 12. Auflage, München 2010, § 11 Rz. 1. Als Mangel verbleibt, dass das EWRA keinen Eingang in die Liste von Art. 15 Abs. 2 StGHG der durch internationale Über-

Besteht ein inhaltlicher Widerspruch zwischen einer eingereichten Verfassungsinitiative und sekundärem EWR-Recht, geht Letzteres nicht in jedem Fall vor; es ist eine Abwägung der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter erforderlich. Beim sekundären EWR-Recht handelt es sich um abgeleitetes Recht, das im Zeitpunkt der Volksabstimmung nur beschränkt voraussehbar war und zu dem das Stimmvolk keine Stellung nehmen konnte.<sup>83</sup> Zwar wurde Art. 70b VRG zu dem Zweck eingeführt, Widersprüche zwischen Landes- und EWR-Recht zu verhindern, und wohl gilt völkerrechtsvertraglich der Vorrang des gesamten EWR-Rechts vor dem Landesrecht. Hätte der liechtensteinische Verfassungsgeber für die Zukunft aber auch bei sekundärem EWR-Recht unbedingt gebunden werden sollen, so wäre dafür eine Regelung auf Verfassungsebene erforderlich.

#### 2.2.4.2 Ungeschriebene Schranken

Eine Volksinitiative ist ungültig, wenn ihr Inhalt nicht durchführbar ist. Gemeint ist eine klare sachliche Undurchführbarkeit. Diese liegt vor, wenn eine vorgeschlagene Regelung physisch Unmögliches verlangt.<sup>84</sup> Erfasst werden sowohl tatsächliche als auch rechtliche Unmöglichkeit.<sup>85</sup> Bloss praktische Schwierigkeiten bei der Umsetzung reichen für eine Ungültigerklärung dagegen nicht aus.

---

einkommen garantierten Rechte gefunden hat, vgl. Kley, Beziehungen, S. 56. Bussjäger, Rechtsfragen, S. 146, betrachtet die Ratifizierung des EWRA als Verfassungsänderung.

- 82 Der StGH vermeidet Konflikte zwischen den Grundrechten der Landesverfassung und primärem EWR-Recht, indem er die Konformität von EWR-Rechtsnormen mit der Verfassung ausser bei Verletzung von Grundprinzipien und Kerngehalten auf nationaler Ebene garantierter Grundrechte nicht überprüft, StGH 1998/61, LES 2001, S. 126 (130). Solche Fälle dürften in der Praxis ohnehin die Ausnahme sein, da das EWR-Recht und das Recht der Europäischen Gemeinschaft die Grundrechte in ähnlichem Masse anerkennen wie die Landesverfassung. EWR-Recht wird daher vom StGH in aller Regel nicht auf seine Verfassungsmässigkeit hin überprüft, ausser es bestünde der Verdacht auf eine besonders krasse Missachtung des Grundrechtsgehalts der Landesverfassung bzw. der EMRK, StGH a.a.O., S. 131.
- 83 Vgl. zur Rechtsnatur des sekundären EWR-Rechts BuA Nr. 95/2003, S. 37 f.; Hoop, Auswärtige Gewalt, S. 250 ff.
- 84 BGE 128 I 190 S. 201 f.; BGE 101 Ia 354 S. 365; Ritter, Besonderheiten, S. 8; Hangartner zu Art. 139 Abs. 2 BV, Rz. 36.
- 85 Vgl. BuA Nr. 79/2004, S. 23 f., wo das Begehren, wonach von Liechtenstein eine Änderung der UNO-Charta anzustreben sei, als «völlig unrealistisch» eingeschätzt wurde.

49

Das Vorhandensein von weiteren ungeschriebenen materiellen Schranken auf Verfassungsebene wird von Lehre und Rechtsprechung unter Hinweis auf die positivistische Tradition in Liechtenstein abgelehnt.<sup>86</sup> Es bestehen somit keine verfassungsrechtlichen Grundnormen, welche nicht im Wege der Verfassungsrevision abgeändert werden können.<sup>87</sup>

### 2.3 Überprüfung der Gültigkeit

50

Das Verfahren zur Überprüfung der Gültigkeit eines Initiativbegehrens gliedert sich in mehrere aufeinanderfolgende Abschnitte (Art. 69 ff. VRG). Eingeleitet wird das Verfahren durch die *Anmeldung* des Initiativbegehrens bei der Regierung durch die Initianten (Art. 70 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 sowie Art. 80 Abs. 4 lit. a VRG). Nach der Anmeldung erfolgt die *Vorprüfung* der Initiative durch die Regierung. Das angemeldete Begehren wird auf seine Übereinstimmung mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen überprüft (Art. 70b Abs. 1 VRG).<sup>88</sup> Über dessen materielle Gültigkeit wird damit bereits vor Beginn der Unterschriftensammlung befunden.

51

In diesem Stadium erfolgt nach der Praxis<sup>89</sup> auch die Prüfung der formellen und der formalen Voraussetzungen der Initiative.<sup>90</sup> Dazu gehören die Legitimation zur Anmeldung einer Volksinitiative, die Einhaltung der Sperrfrist des gleichen Begehrens, die Erfordernisse der Einheit

86 Ritter, Besonderheiten, S. 8 m.w.H.; Batliner, Volksrechte, S. 159 ff.; VBI 2002/96, LES 2002, S. 207 (217); StGH 1979/2, ELG 1967–1972, S. 259.

87 So ist beispielsweise auch die Änderung der Staatsform ausdrücklich zugelassen (Art. 113 LV).

88 In diesem Stadium wird auch die Voraussetzung der faktischen Durchführbarkeit (vorne Rz. 48 f.) geprüft, vgl. BuA 79/2004, S. 23 f.

89 Aus dem VRG geht nicht eindeutig hervor, ob nur die Prüfung der Verfassungs- und Staatsvertragsmässigkeit oder auch die Prüfung der weiteren Voraussetzungen des VRG vor Beginn der Unterschriftensammlung zu erfolgen hat (vgl. Art. 70 Abs. 4, Art. 71 Abs. 1 und Art. 80 Abs. 4 lit. a VRG). Die Regierung ist der Auffassung, dass Letzteres zutrifft, vgl. zuletzt BuA Nr. 79/2004, S. 5. Diese einheitliche Prüfung vor der Unterschriftensammlung dürfte dem Willen des Gesetzgebers besser entsprechen, der mit Art. 70b VRG eine allgemeine Vorprüfung der Zulässigkeit von Volksinitiativen einführen wollte, vgl. BuA Nr. 48/1992, S. 4; LtProt vom 23. Oktober 2002, S. 1454; Wille H., Normenkontrolle, S. 238.

90 Davon ausgenommen sind die formellen Voraussetzungen von Art. 64 Abs. 2 LV und Art. 69 Abs. 1 und 2 VRG, welche erst nach der Einreichung der Unterschriftenlisten überprüft werden können. Vgl. vorne Abschnitt V.2.2.1.

der Form und der Einheit der Materie sowie das Vorhandensein eines allenfalls erforderlichen Bedeckungsvorschlags.

Bezüglich der formellen und der formalen Voraussetzungen liegt die Entscheidungskompetenz bei der Regierung (Art. 69 Abs. 6 und Art. 70 Abs. 4 VRG). Stellt diese bei der Prüfung fest, dass ein formeller oder ein formaler Mangel vorliegt, weist sie das Begehren an den oder die Initianten zurück. Ihnen wird anschliessend die Möglichkeit gegeben, den Mangel zu beheben. Unterbleibt dies, ist das Begehren ungültig (Art. 69 Abs. 6 VRG).<sup>91</sup>

52 \_\_\_\_\_

Nach erfolgter materieller Vorprüfung und der Entscheidung über die Erfüllung der formellen und der formalen Voraussetzungen leitet die Regierung das Begehren zusammen mit einem Bericht und einem Entscheidungsantrag (sog. *Vorprüfungsbericht*) zur Weiterbehandlung an den Landtag weiter. Dieser prüft die Initiative ebenfalls (und ausschliesslich) auf ihre Übereinstimmung mit der Verfassung und bestehenden Staatsverträgen (Art. 70b Abs. 2 VRG). Die Weiterleitung erfolgt unabhängig davon, ob die Regierung eine Initiative inhaltlich für zulässig erachtet oder nicht: Denn eine Nichtigerklärung<sup>92</sup> wegen materiellen Mängeln kann nur durch den Landtag erfolgen. Auch in Fällen von offensichtlichen Verstössen gegen übergeordnetes Recht bleibt die Entscheidung dem Landtag vorbehalten.

53 \_\_\_\_\_

Wird die Initiative vom Landtag für nichtig erklärt, können die Initianten dagegen Beschwerde an den Staatsgerichtshof erheben.<sup>93</sup> Erfolgt dagegen keine Nichtigerklärung, ist die Vereinbarkeit des Initiativbegehrens mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen für das gesamte weitere Verfahren ausser Streit gestellt. Eine nochmalige Überprüfung ist ausgeschlossen.<sup>94</sup>

54 \_\_\_\_\_

---

91 In der Schweiz dagegen können Initiativen, welche die Einheit der Form oder die Einheit der Materie verletzen, nicht nachgebessert werden (Art. 139 Abs. 3 BV).

92 Der Begriff der Nichtigerklärung erscheint in diesen Zusammenhang nicht angemessen. Nichtig sind in erster Linie staatliche Akte wie Verfügungen und Entscheide, die lediglich äusserlich den Anschein der Gültigkeit wahren. In diesem Zusammenhang schiene der Begriff der Unzulässigkeit angebrachter, vgl. Art. 69 Abs. 5 VRG.

93 Vgl. hinten Rz. 90 ff. Materielle Mängel können nicht nachträglich verbessert, sondern nur durch eine neue Initiative behoben werden, vgl. Stotter, Verfassung, Art. 64 E 1.

94 Winkler, Verfassungsreform, S. 40. Der positiv lautende Beschluss des Landtages kann nicht beim StGH angefochten werden; Näheres hinten in Rz. 90 ff.

### 3. Referendum

#### 3.1 Begriff und Arten

55

Mit dem Referendum stellt eine bestimmte Anzahl Stimmberechtigte das Begehren, dass in einer Volksabstimmung über die Annahme oder Ablehnung einer Vorlage des Landtages entschieden wird. Dabei kann es sich um einen die Verfassung oder ein Gesetz betreffenden Rechtssetzungsakt, einen Staatsvertrag und u. U. auch um einen Verwaltungsakt handeln.<sup>95</sup> Je nach dem, ob eine Volksabstimmung von Verfassungs wegen oder erst auf Verlangen eines Teils der Stimmbürgerschaft oder des Parlaments erfolgt, spricht man von obligatorischem oder fakultativem Referendum.

56

Anders als die Schweiz (Art. 140 BV) kennt die liechtensteinische Rechtsordnung für Verfassungsänderungen *kein obligatorisches Referendum*. Dies gilt auch für Gesetzesbestimmungen sowie für Staatsverträge und Finanzbeschlüsse.<sup>96</sup> Volksabstimmungen finden nur statt, wenn dies vom Landtag beschlossen (sog. Landtagsbegehren oder Behördenreferendum) oder von einer bestimmten Anzahl Stimmberechtigten verlangt wird. Kommt ein Referendum zustande, besteht ein Anspruch auf Durchführung der Volksabstimmung. Der Rückzug eines Referendums ist unzulässig.<sup>97</sup>

57

Im Gegensatz zur Volksinitiative kann sich ein Referendumsbegehren unter Umständen auch gegen einen Verwaltungsakt richten (sog. Finanzreferendum). Gegenstand der Abstimmung bildet dann ein Ausgabenbeschluss des Landtages (Art. 66 Abs. 1 LV, Art. 75 Abs. 1 VRG).<sup>98</sup>

95 Vgl. Hangartner, Grundzüge Band I, S. 103. Ist die Verfassung oder ein Staatsvertrag Gegenstand des Landtagsbeschlusses, sind die Unterschriften von mindestens 1500, bei Gesetzen und Finanzbeschlüssen von mindestens 1000 Stimmberechtigten erforderlich (Art. 66 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 66bis Abs. 1 LV sowie Art. 75 Abs. 1 und 2 VRG).

96 Obligatorische Volksabstimmungen finden seit der Verfassungsrevision von 2003 auch statt im Falle der Uneinigkeit bei der Richterbestellung (Art. 96 Abs. 2 LV), einem Misstrauensantrag gegen den Landesfürsten (Art. 13ter LV) sowie der Initiative auf Abschaffung der Monarchie (Art. 113 Abs. 1 LV).

97 Stotter, Verfassung, Art. 29 E 6; ebenso Art. 59b BPR.

98 Dem fakultativen Referendum unterliegt jeder vom Landtag nicht als dringlich erklärte Finanzbeschluss, sofern er eine einmalige neue Ausgabe von CHF 300 000.— oder eine jährliche Neuausgabe von CHF 150 000.— verursacht.

### 3.2 Ausschluss des Referendums

Erlasse und Finanzbeschlüsse unterliegen nicht in jedem Fall dem Referendum. Der Landtag kann sie durch eine Dringlicherklärung dem Referendum entziehen (Art. 66 Abs. 1 LV und Art. 75 Abs. 4 VRG). Für Staatsverträge gilt dies nicht (Art. 66bis Abs. 1 LV). Anders als beispielsweise in der Schweiz<sup>99</sup> ist für die Dringlicherklärung einer Vorlage weder eine sachliche und zeitliche Dringlichkeit noch eine Befristung erforderlich; der Landtag entscheidet darüber nach eigenem Ermessen.<sup>100</sup> Dabei trifft ihn jedoch eine Begründungspflicht.<sup>101</sup>

58

### 3.3 Grundsatzabstimmung

Eine spezielle Art des Behördenreferendums sieht Art. 66 Abs. 3 LV vor. Der Landtag ist befugt, über die Aufnahme einzelner Grundsätze in ein erst noch zu erlassendes Gesetz eine Volksabstimmung abhalten zu lassen. Dabei handelt es sich lediglich um eine Konsultativabstimmung: Der Landtag ist an das Ergebnis der Volksabstimmung rechtlich nicht gebunden (sog. Volksbefragung, Art. 79 VRG).<sup>102</sup> Gegenstand der Volks-

59

<sup>99</sup> Art. 165 Abs. 1 und 3 BV.

<sup>100</sup> Art. 75 Abs. 4 VRG e contrario. Vgl. zur berechtigterweise hiergegen erhobenen Kritik Batliner, *Volksrechte*, S. 188 m. w. H.; Hoch, *Verfassungs- und Gesetzgebung*, S. 222. Nach Ritter, *Besonderheiten*, S. 7, spreche einiges dafür, eine Dringlicherklärung nur zuzulassen, wenn ein Beschluss tatsächlich zeitlich unaufschiebbar sei; zusätzlich sollte er nachträglich dem Referendum unterstellt werden. Anzumerken ist, dass mittels einer Volksinitiative auch der Gegenstand eines dringlich erklärten Beschlusses einer Volksabstimmung zugeführt werden kann (sog. unechtes Referendumsrecht), Batliner, *Volksrechte*, S. 188; Hoch, *Verfassungs- und Gesetzgebung*, S. 223. Dies trifft jedoch nur insoweit zu, als es sich nicht um einen Finanzbeschluss handelt, da die Initiative nur legislative Akte zum Gegenstand haben kann, vgl. vorne Rz. 23 ff.

<sup>101</sup> Das Instrument der Dringlicherklärung wird vom Landtag sowohl für Erlasse als auch für Finanzbeschlüsse relativ häufig benutzt; vgl. als jüngste Beispiele die beiden Abänderungen der Konkursordnung (LGBL 2009 Nr. 346 und LGBL 2009 Nr. 205), LtProt vom 16. Dezember 2009, S. 2088 ff., und LtProt vom 26. Juni 2009, S. 619 ff., sowie die Bewilligung von Nachtragskrediten und Kreditüberschreitungen VII/2008, LtProt vom 10. Dezember 2008, S. 3225 ff.

<sup>102</sup> Anders beispielsweise Art. 138 Abs. 3 und Art. 139 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986, wonach die Entscheidung einer Grundsatzfrage verbindlich ist. Vgl. auch Art. 62 Abs. 1 lit. e der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 sowie Art. 16 Ziff. 5 und Art. 19 der Verfassung des Kantons Graubünden vom 14. September 2003.

befragung ist eine allgemein gehaltene Frage zu einem politischen Ziel oder Sachverhalt.<sup>103</sup>

#### 4. Verhältnis der Volksrechte zum Sanktionsrecht des Fürsten

60 Sowohl Gesetzes- als auch Verfassungsänderungen bedürfen zu ihrer Gültigkeit – auch im Falle der Annahme in einer Volksabstimmung – der Sanktion des Landesfürsten (Art. 9 und Art. 112 Abs. 2 LV). Dies gilt auch für die Ratifikation von Staatsverträgen (Art. 8 Abs. 1 LV). In beiden Fällen verfügt der Fürst über ein breites Ermessen. Er kann die Sanktionserteilung oder die Ratifikation grundsätzlich ohne Angabe von Gründen verweigern.<sup>104</sup>

61 Im Falle eines positiven Volksentscheides über eine Verfassungs- bzw. Gesetzesvorlage oder einen Staatsvertrag ist indes davon auszugehen, dass den Fürsten eine Begründungspflicht trifft, wenn er seine Zustimmung nicht erteilen will.<sup>105</sup> Denn der Volksentscheid bindet die gesetzgebende Behörde; in ihr wird abschliessend über eine bestimmte Sachfrage befunden. Eine Sanktionsverweigerung könnte wohl nur in Betracht kommen, wenn durch einen Volksentscheid verfahrensrechtliche oder materielle rechtsstaatliche Grundsätze in krasser Weise verletzt würden.<sup>106</sup> Andernfalls ist der Volksentscheid – von ausserordentlichen Fällen wie Gewissenskonflikten abgesehen – auch für den Fürsten als politisch «verbindlich» zu betrachten.<sup>107</sup>

103 Marxer/Pällinger, Direkte Demokratie 2006, S. 35. Eine Konsultativabstimmung wurde 1968 über die Einführung des Frauenstimmrechts durchgeführt, an der auch Frauen teilnahmeberechtigt waren.

104 Hoop, Auswärtige Gewalt, S. 189; Batliner, Sanktion, S. 138. Nach Frowein/Peukert, EMRK-Kommentar, S. 681, verstösst dies gegen Art. 3 des 1. ZP zur EMRK, da die Sanktionsverweigerung einem Akt des Parlaments aus welchen Gründen auch immer die Durchsetzung verweigere; einer nichtgewählten Körperschaft dürfe kein Vetorecht zukommen. Ebenso Batliner, Sanktion, S. 136 f.

105 Gemäss Verfassung ist die Sanktionsverweigerung zwar nicht an eine Begründung gebunden; sie entspricht jedoch dem «Geist» der Verfassung (Art. 114 LV), vgl. Batliner, Sanktion, S. 134.

106 Dies könnte beispielsweise der Fall sein, wenn der Landtag anlässlich der Prüfung gemäss Art. 70b Abs. 2 VRG eine offensichtlich gegen zwingendes Völkerrecht verstossende Volksinitiative gleichwohl für zulässig erklärt hätte.

107 Der Fürst verfügt somit nicht gewissermassen über ein Letztbeurteilungsrecht, was dem Wohle des Landes dient. Vgl. auch Batliner, Sanktion, S. 138, wonach die Ver-

## VI. Besondere Mitwirkungsrechte

Neben den beiden praktisch bedeutsamsten Mitwirkungsrechten der Initiative und des Referendums bestehen weitere Volksrechte, die in der Praxis jedoch eine untergeordnete Bedeutung aufweisen. Diese wurden mit Ausnahme der Möglichkeit der Einberufung und der Auflösung des Landtages anlässlich der Verfassungsrevision von 2003 eingeführt. Keines der nachfolgend behandelten Instrumente ist bislang zur Anwendung gekommen.

62

### 1. Recht auf Einberufung und Auflösung des Landtages

Art. 48 LV enthält die Möglichkeit, während der laufenden Legislaturperiode über begründetes Verlangen von mindestens 1000 Stimmberechtigten den Landtag einzuberufen (Abs. 2), sowie auf Begehren von mindestens 1500 Stimmberechtigten eine Volksabstimmung über dessen Auflösung abzuhalten (Abs. 3).<sup>108</sup>

63

### 2. Mitwirkung bei Richterwahlen

Mit der Verfassungsrevision 2003 wurde die Bestellung der Richter neu geordnet. Anstatt der bisher geltenden Bestellungsverfahren, zu denen Landtag und Fürst beteiligt waren, besteht neu ein gemeinsames Gremium, in welchem gleich viele Vertreter des Fürsten und des Landtages sitzen und beraten (Art. 96 Abs. 1 LV). Die Wahl erfolgt formal durch den Landtag; jede Empfehlung eines Kandidaten an diesen benötigt jedoch die Zustimmung des Fürsten.

64

---

weigerung der Gesetzessanktion nicht so ausgeübt werden dürfe, dass vom Landtag oder vom Volk beschlossene Gesetze der Beliebigkeit eines Vetos ausgesetzt seien.

108 Einberufung und Auflösung erfolgen durch die Regierung (Art. 72 Abs. 3 und Art. 87 sowie Art. 86 Abs. 5 VRG). Das Abberufungsrecht richtet sich gegen den Landtag als Ganzes, nicht gegen einzelne Mitglieder (Art. 86 Abs. 2 VRG). Eine Initiative auf Auflösung des Landtages wurde ein einziges Mal angemeldet (1928); eine Abstimmung darüber fand jedoch nicht statt, da der Landtag vor dem Zustandekommen des Begehrens durch den Fürsten gestützt auf Art. 48 Abs. 1 LV aufgelöst wurde, vgl. Batliner, Volksrechte, S. 128.

65

Dem Volk kommen bei der Richterbestellung nur und erst Kompetenzen zu, wenn der Landtag einen ihm vom Gremium empfohlenen Kandidaten ablehnt und keine Einigung über einen neuen Kandidaten erzielt wird (Art. 96 Abs. 2 LV und Art. 86a VRG). Diesfalls findet eine Volksabstimmung statt (sog. Personalreferendum),<sup>109</sup> wobei die Stimmberechtigten befugt sind, unter den Bedingungen einer Initiative eigene Kandidaten zu nominieren. Bei mehr als zwei Kandidaten sind – analog Art. 113 Abs. 2 LV – zwei Wahlgänge vorgeschrieben.

66

Die Beteiligung des Volkes an diesem Wahlprozess ist, in der vorgesehenen Form, wenig geeignet und dürfte – insbesondere was das Vorschlagsrecht betrifft – kaum je aktuell werden. Dass sich 1000 Stimmbürger dafür mobilisieren lassen, einen eigenen Kandidaten zu portieren, ist unrealistisch.<sup>110</sup> Während der Revisionsvorschlag des Fürsten faktisch zu einem ihm zustehenden Alleinbestimmungsrecht geführt hätte,<sup>111</sup> ist es nach der nunmehr geltenden Rechtslage so, dass sich die Stimmberechtigten zwischen dem vom Richterauswahlgremium vorgeschlagenen Kandidaten (der die Unterstützung des Fürsten genießt) und dem vom Landtag nominierten Gegenkandidaten entscheiden müssen. Insofern ist die Situation entschärft und ihre Wahlfreiheit formell erweitert worden. In der Sache jedoch käme unter den gegebenen Umständen einem Volksentscheid über die Besetzung einer Richterstelle lediglich Konfliktregelungs- und somit Plebiszitcharakter zu.<sup>112</sup>

---

109 Funk, Rechtsgutachten, S. 22.

110 In diesem Sinne auch Gstöhl Christian, Richter und Monarch – Über die Revision des Richterbestellungsverfahrens, in: LJZ 2/1995, S. 21 ff., S. 42, sowie Breitenmoser, Rechtsgutachten, S. 142.

111 Dieser sah in Art. 11 Abs. 3 vor, dass der Fürst allein dem Landtag die von ihm für geeignet befundenen Kandidaten vorschlägt. Dem Landtag stand keine Kompetenz zu, Gegenkandidaten zu nominieren.

112 Breitenmoser, Rechtsgutachten, S. 143; Marcinkowski / Marxer, Öffentlichkeit, S. 94. Wesentlich positiver gegenüber dieser Letztentscheidungskompetenz eingestellt ist Funk, Rechtsgutachten, S. 22 f., allerdings mit Bedenken bezüglich des aufwändigen Verfahrensablaufes. Insgesamt hat die Änderung zu einer Stärkung des monarchischen Elements geführt.

### 3. Misstrauensantrag gegen den Landesfürsten

Gestützt auf den neuen Art. 13ter LV kann gegen die Person des Landesfürsten aus dem Volk (dem Landtag steht diese Möglichkeit nicht zu) ein Misstrauensantrag eingebracht werden. Dieser Antrag ist den Stimmberechtigten obligatorisch zur Abstimmung zu unterbreiten. Der Antrag richtet sich nicht gegen die Monarchie als Staatsform, sondern gegen die Person des Landesfürsten.<sup>113</sup>

67

Der Fürst ist jedoch im Falle der Annahme des Antrags durch die Stimmberechtigten nicht zur Abdankung verpflichtet; vielmehr ist das Fürstenhaus frei in der Entscheidung, ob und allenfalls welche Konsequenzen aus dem Volksentscheid gezogen werden sollen. Die Volksabstimmung hat für die Stellung des Fürsten keine verbindlichen Folgen, was der Abstimmung einen konsultativen bzw. Petitionscharakter verleiht. Dies ist angesichts der Tragweite des Abstimmungsgegenstandes – eine Mehrheit des Stimmvolkes spricht dem Staatsoberhaupt das Misstrauen aus – mit der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung für einen Staat auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage (Art. 2 LV) schwer vereinbar.<sup>114</sup>

68

Problematisch ist weiter, dass auch für diesen Fall das Verfahren der Volksinitiative, also ein Verfahren zur Einbringung eines Sachgeschäfts, für einen Personalentscheid zur Anwendung gelangt. Diese Ausweitung des Anwendungsbereichs des Initiativverfahrens steht im Widerspruch zum Grundsatz der geheimen Wahlen nach Art. 46 Abs. 1 LV und Art. 3 des 1. ZP zur EMRK, da mindestens 1500 Stimmberechtigte gezwungen sind, bereits im Vorfeld der Volksabstimmung ihre Haltung betreffend einen Personalentscheid öffentlich kundzutun.<sup>115</sup>

69

Die Wahrscheinlichkeit, dass es je zu einem solchen Verfahren kommen wird, ist jedoch sehr klein. Wer einen Misstrauensantrag unterzeichnet, exponiert sich in der Öffentlichkeit. Zudem ist für diesen Sonderfall der Mitwirkung des Volkes die Hürde von 1500 Unterschriften

70

---

113 Es handelt sich um ein «negatives Wahlverfahren», vgl. Rhinow, Rechtsgutachten, S. 84.

114 So auch Frowein, Rechtsgutachten, S. 24; Rhinow, Rechtsgutachten, S. 87. Kritisch in Bezug auf die Stärkung der direktdemokratischen Rechte auch Marcinkowski/Marxer, Öffentlichkeit, S. 92.

115 Batliner, Fragen, Rz. 180; Funk, Rechtsgutachten, S. 38.

bei einer Gesamtzahl von derzeit rund 18 500 Stimmberechtigten sehr hoch angesetzt.<sup>116</sup>

#### 4. Initiative auf Abschaffung der Monarchie

71

Ebenfalls neu eingeführt wurde das Recht der Stimmberechtigten, eine Initiative auf Abschaffung der Monarchie einzubringen, welche dem Volk obligatorisch zur Abstimmung zu unterbreiten ist (Art. 113 Abs. 1 LV). Anders als beim Misstrauensantrag gegen den Fürsten steht hier eine Sachfrage zur Diskussion. Wird die Initiative angenommen, arbeitet der Landtag eine republikanische Verfassung aus, wobei auch dem Fürsten das Recht zusteht, dem Volk einen Vorschlag vorzulegen.<sup>117</sup> Dieses Verfahren weicht vom ordentlichen Verfahren der Verfassungsänderung ab (vgl. Art. 113 Abs. 2 LV).<sup>118</sup>

72

Im Gegensatz zur früheren Rechtslage ist die Abschaffung der Erbmonarchie neu ohne Zustimmung des Fürsten möglich (Art 113 Abs. 2 LV). Anders als noch im Revisionsentwurf des Fürsten ist die Einleitung dieses Verfahrens überdies nicht mehr von einem zuvor angenommenen Misstrauensantrag gegen den Landesfürsten abhängig.<sup>119</sup>

---

116 Rhinow, Rechtsgutachten, S. 85 f. Batliner, Fragen, Rz. 182, bemerkt treffend: «Wenn es so weit ist, dass 1'500 Stimmberechtigte mit Namen und Unterschrift öffentlich gegen den Fürsten auftreten, dann herrscht Aufruhr.»

117 In diesem Vorschlag kann er die Beibehaltung der Erbmonarchie auch nach bereits erfolgter Grundsatzentscheidung für deren Abschaffung anregen, vgl. Rhinow, Rechtsgutachten, S. 96.

118 So besitzt beispielsweise der Landtag kein diesbezügliches Initiativrecht. Bei dem Verfahren handelt es sich um eine Initiative auf Totalrevision der Verfassung in Form der allgemeinen Anregung, wobei als Begehren nur die Abschaffung der Erbmonarchie zulässig ist; Rhinow, Rechtsgutachten, S. 91. Das weitere Verfahren bei Vorliegen mehrerer Entwürfe erweist sich als ausserordentlich umständlich. Leider ist der diesbezüglichen Kritik Froweins, Rechtsgutachten, S. 23, an der gleichzeitigen Abstimmung über mehrere Verfassungsentwürfe nicht Rechnung getragen worden.

119 Die Möglichkeit der Abschaffung der monarchischen Staatsform sieht auch Art. 168 Abs. 1 der spanischen Verfassung von 1978 vor. Danach kann der *Título Preliminar* der Verfassung abgeändert werden, in welchem die parlamentarische Monarchie als Staatsform verankert ist (Art. 1 Abs. 3). Diese Änderung erfordert jedoch ein erhöhtes Zustimmungsquorum der Abgeordneten, da es sich dabei um eine sog. wesentliche Verfassungsänderung handelt.

## VII. Der Anspruch auf Gewährleistung einer freien und unverfälschten Willenskundgabe

### 1. Wahl- und Abstimmungsfreiheit

Die politischen Rechte sind Grundrechte, welche dem Berechtigten ein subjektives Recht einräumen. Sie verleihen dem Einzelnen jedoch nicht bloss die Berechtigung, in bestimmter Weise an der staatlichen Willensbildung und Entscheidungsfindung mitzuwirken, sondern beinhalten gleichzeitig einen Anspruch auf *freie und unverfälschte Willenskundgabe*. Art. 29 LV gibt den Stimmberechtigten einen Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt.<sup>120</sup>

73

### 2. Richtige Zusammensetzung der Aktivbürgerschaft

Die Garantie der politischen Rechte beinhaltet zunächst einen Anspruch auf richtige Zusammensetzung der Aktivbürgerschaft: Allen Berechtigten soll die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen möglich, Nichtberechtigte sollen davon ausgeschlossen sein.<sup>121</sup> Der Anspruch bezieht sich – als Ausfluss der Organfunktion des Stimmrechts – sowohl auf die eigene als auch auf die Stimmberechtigung Dritter (Art. 64 Abs. 4 VRG).

74

### 3. Schutz der freien Bildung des Wählerwillens

#### 3.1 Grundsatz

Grundvoraussetzung für eine freie und unverfälschte Willenskundgabe bildet ein vorangehender freier Willensbildungsprozess. Jeder Stimm-

75

120 StGH 2004/58 Erw. 2.3; StGH 2002/73, LES 2005, S. 227 (235); StGH 1993/8, LES 1993, S. 91 (96); StGH 1990/6, LES 1991, S. 133 (135). Vgl. auch Art. 34 Abs. 2 BV: «Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe.»

121 Vgl. BGE 116 Ia 359 S. 365; Steinmann zu Art. 34 BV, Rz. 5; Hangartner / Kley, Demokratische Rechte, Rz. 2533 ff.

bürger soll seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und diesen mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen können. Die Stimmbürger sollen bei der Bildung ihres Willens weder unter Druck gesetzt noch in unzulässiger Weise beeinflusst werden.<sup>122</sup>

### 3.2 Einflussnahme durch Behörden

76

Die freie Willensbildung und damit das Abstimmungsergebnis können durch eine unerlaubte Beeinflussung der Willensbildung der Stimmbürger durch die Behörden<sup>123</sup> verfälscht werden. Diese trifft daher die Pflicht zur objektiven und ausgewogenen Information über den Abstimmungsgegenstand.<sup>124</sup> 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, soweit dies in einer notwendigerweise kurz und konzise abzufassenden Abstimmungserläuterung möglich ist.<sup>125</sup> Die Behörde hat das Initiativbegehren korrekt und fair zu interpretieren, Vor- und Nachteile zu würdigen und die Auffassungen der Initianten wiederzugeben, soweit sie nicht nur marginalen Charakter haben (vgl. Art. 15 Abs. 3 Informationsgesetz). Sie darf zu den in der Vorlage aufgeworfenen Ermessungs- und Wertungsfragen mit der gebotenen Zurückhaltung Stellung nehmen und sich auch auf Argumente stützen, die sich nicht oder nicht ohne weiteres durch Tat-

122 StGH 1993/8, LES 1993, S. 91 (96); StGH 1990/6, LES 1991, S. 133 (135), beide in Anlehnung an das Bundesgericht, vgl. BGE 129 I 185 S. 192; BGE 125 I 441 S. 443.

123 Auf Landesebene wird es sich dabei hauptsächlich um die Regierung handeln, vgl. Art. 15 des Gesetzes vom 19. Mai 1999 über die Information der Bevölkerung (Informationsgesetz, LGBL 1999 Nr. 159).

124 StGH 1993/8, LES 1993, S. 91 (96); Stotter, Verfassung, Art. 29 E 11; Widmer Stephan, Wahl- und Abstimmungsfreiheit, Diss. Zürich 1989, S. 178 ff. Die Pflicht der Regierung zur Information vor Abstimmungen ergibt sich aus Art. 15 Informationsgesetz. Sie hat das Recht, Abstimmungsempfehlungen abzugeben (Abs. 2), da sie zwar zur Objektivität, nicht aber zur Neutralität verpflichtet ist, vgl. BGE 121 I 252 S. 256; BGE 117 Ia 41 S. 46. Die Abstimmungsempfehlung des Landtages lautet jeweils gleich wie das Abstimmungsergebnis über die entsprechende Vorlage im Parlament; es gibt keine separate Beschlussfassung über die Abstimmungsempfehlung.

125 Stotter, Verfassung, Art. 29 E 9. Vgl. zur Verfassungskonformität amtlicher Abstimmungsempfehlungen Stotter, Verfassung, Art. 29 E 11, sowie Höfling, Grundrechtsordnung, S. 158.

sachen belegen lassen. Auf allfällige Mängel des Begehrens darf sie hinweisen.<sup>126</sup>

Grundsätzlich verwehrt sind den Behörden – wie dem Fürsten – eigentliche Interventionen in einen laufenden Abstimmungskampf. Ein über die Publikation von Abstimmungserläuterungen hinausgehendes Eingreifen ist lediglich ausnahmsweise bei Vorliegen triftiger Gründe und unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes zulässig, worunter ein besonderes Informationsbedürfnis der Stimmbürger zu verstehen ist.<sup>127</sup> Dazu gehört beispielsweise die Richtigstellung verbreiteter Falschinformationen.<sup>128</sup>

Bei Wahlen liegen die Verhältnisse grundlegend anders. Diese sind dem Wirken der Behörden vorgeschaltet und dürfen deshalb nicht durch gezielte staatliche Interventionen beeinflusst werden.<sup>129</sup> Die einzelnen Mitglieder oder die Behörde als ganze besitzen nicht die Legitimation, die Stimmberechtigten in dieser Angelegenheit zu beraten; dies ist Sache der Parteien und der Medien. Die Behörden trifft eine strikte Neutralitätspflicht. Amtliche Wahlempfehlungen sind unzulässig.<sup>130</sup>

### 3.3 Einflussnahme durch Private

Die Willensbildung der Stimmbürger kann auch von privater Seite beeinflusst werden. Einflussnahmen durch Private oder die Medien sind jedoch in weiterem Ausmass zulässig als solche seitens der Behörden. Sie

126 Stotter, Verfassung, Art. 29 E 9; Tschannen, Stimmrecht, Rz. 174 f. Vgl. auch Art. 11 Abs. 2 BPR.

127 BGE 121 I 252 S. 256; BGE 119 Ia 271 S. 273; BGE 118 Ia 259 S. 262. Zu denken ist beispielsweise an Inserate- oder Pressekampagnen oder die Finanzierung privater Abstimmungskomitees mit öffentlichen Mitteln. Zum Fall des öffentlichen Auftretens von Behördenvertretern und Spitzenbeamten vgl. Steinmann, Interventionen, S. 264 f.

128 BGE 113 Ia 291 S. 296. Übertreibungen und Falschinformationen von privater Seite werden von der Praxis jedoch in bestimmten Grenzen in Kauf genommen, BGE 117 Ia 452 S. 456.

129 Hangartner, Einflussnahme, S. 246; Hangartner/Kley, Demokratische Rechte, Rz. 2604 ff.

130 BGE 124 I 55 S. 57; BGE 113 Ia 291 S. 296; Steinmann, Interventionen, S. 265. Ausnahmsweise zulässig ist die Richtigstellung offensichtlich falscher Tatsachenbehauptungen über die Tätigkeit eines sich zur Wiederwahl stellenden Behördenmitglieds, soweit es um behördeninterne Vorgänge geht, über die nur oder in erster Linie die Behörde selbst Klarheit verschaffen kann, BGE 118 Ia 259 S. 1, S. 262; BGE 113 Ia 291 S. 297.

sind grundsätzlich hinzunehmen, da sie Ausdruck freien Grundrechtsgebrauchs sind.<sup>131</sup> Den Stimmbürgern ist zuzutrauen, zwischen verschiedenen bekundeten Meinungen zu unterscheiden, offensichtliche Übertreibungen als solche zu erkennen und vernunftgemäss zu entscheiden.<sup>132</sup> Das Aufstellen unsachlicher, übertriebener und möglicherweise unzutreffender Behauptungen greift nur dann in die Wahl- und Abstimmungsfreiheit der Bürger ein, wenn diese deren Propagandacharakter nicht erkennen und sich nicht zusammen mit den Verlautbarungen der Initiativgegner und aus anderen Quellen ein zuverlässiges Bild von den tatsächlichen Verhältnissen machen können.<sup>133</sup> Einwirkungen durch Private erweisen sich dann als unzulässig, wenn in einem so späten Zeitpunkt mit offensichtlich unwahren und irreführenden Angaben in den Abstimmungskampf eingegriffen wird, dass es den Stimmberechtigten nach den Umständen nicht möglich ist, aus anderen Quellen ein zuverlässiges Bild von den tatsächlichen Verhältnissen zu gewinnen. Es muss sich um einen schwerwiegenden Verstoss handeln und die Beeinflussung des Abstimmungsergebnisses muss zumindest als sehr wahrscheinlich erscheinen.<sup>134</sup>

80

Für Wahl- und Abstimmungsendungen von Radio und Fernsehen gelten wegen ihrer faktischen Monopolstellung und Massenwirksamkeit strengere Regeln. An die Fairness der Darstellung sind besondere Anforderungen zu stellen und die Programmgestalter trifft eine verschärfte Pflicht zur Ausgewogenheit.<sup>135</sup>

---

131 BGE 117 Ia 41 S. 47; BGE 98 Ia 73 S. 80. Das Verfassungsrecht geht vom freien Spiel der politischen Kräfte aus, Hangartner, Einflussnahme, S. 245, sowie Kley, Beeinträchtigungen, S. 286.

132 BGE 129 I 217 S. 225; BGE 119 Ia 271 S. 274; BGE 98 Ia 73 S. 80.

133 BGE 119 Ia 271 S. 274; Hangartner, Einflussnahme, S. 243; Kley, Beeinträchtigungen, S. 287 f.

134 BGE 119 Ia 271 S. 274; BGE 117 Ia 456 S. 457. Nach Hangartner, Einflussnahme, S. 245, kommt die Kassation wegen Einflussnahme Privater nur in ganz seltenen, eindeutigen Fällen der Verfälschung des Volkswillens in Frage; zu den Voraussetzungen im Einzelnen vgl. Kley, Beeinträchtigungen, S. 288.

135 StGH 1993/8, LES 1993, S. 91 (97). Vgl. Kley, Beeinträchtigungen, S. 288.

#### 4. Schutz der freien Kundgabe des Wählerwillens

Nicht nur bei der Bildung des Willens, sondern auch bei dessen Äusserung dürfen die Stimmberechtigten nicht unter Druck gesetzt oder in unzulässiger Weise beeinflusst werden.

81

##### 4.1 Beachtung des Grundsatzes der Einheit der Materie

Da die Stimmberechtigten eine Vorlage lediglich als Ganze annehmen oder ablehnen können, ist eine unverfälschte Stimmabgabe nur gewährleistet, wenn die Abstimmungsvorlage nicht mehrere sachlich nicht zusammenhängende Fragen enthält. Wird ein Initiativbegehren zur Abstimmung gebracht, das gegen den Grundsatz der Einheit der Materie verstösst, liegt darin eine Verletzung des Anspruchs auf freie und unverfälschte Willenskundgabe.<sup>136</sup>

82

##### 4.2 Korrekte Formulierung der Abstimmungsfrage

Die Beantwortung der Abstimmungsfrage durch die Stimmberechtigten hängt wesentlich von deren Formulierung ab. Bei dieser gilt eine strenge Neutralitätspflicht: Es besteht ein Anspruch darauf, dass sie von den Behörden klar und objektiv formuliert wird und nicht irreführend, suggestiv oder missverständlich erscheint.<sup>137</sup> Diesen Anforderungen genügt grundsätzlich, von besonderen Fällen abgesehen, nur die einfache Frage, ob die Stimmbürger die Vorlage annehmen wollen (Ja/Nein-Schema, so Art. 83 VRG).

83

##### 4.3 Geheime Stimmabgabe

Nach dem Grundsatz der geheimen Stimmabgabe muss der Stimmberechtigte seine Entscheidung niemandem bekannt geben. Es muss sichergestellt sein, dass niemand den Inhalt eines Stimm- oder Wahlzettels feststellen und diesen einer bestimmten Person zuordnen kann.<sup>138</sup> Damit

84

<sup>136</sup> Vgl. im Einzelnen vorne Rz. 34 ff.

<sup>137</sup> VBI 2002/96, LES 2002, S. 207 (215); BGE 121 I 1 S. 12; BGE 106 Ia 20 S. 23. Die Abstimmungsfrage hat keinen Informationsauftrag zu erfüllen, Tschannen, Stimmrecht, Rz. 213.

<sup>138</sup> Batliner, Volksrechte, S. 100; Höfling, Grundrechtsordnung, S. 155. Der Verwirklichung dieses Grundsatzes dient, dass Wahlzettel im verschlossenen Umschlag in die Urne geworfen werden und nicht mehrere Wähler gleichzeitig die Wahlzelle betreten dürfen (Art. 49 Abs. 1 und 2 VRG).

soll jeglicher äusserer Einfluss auf die Willensbildung des Stimmbürgers vermieden werden. Dieser soll sein Stimmrecht völlig frei ausüben und den Stimmzettel so ausfüllen können, wie es seinem wirklichen Willen entspricht.<sup>139</sup>

#### 4.4 Korrekte Ermittlung und Anerkennung des Abstimmungsergebnisses

85 Die Stimmbürger haben einen Anspruch auf ordnungsgemässe und sorgfältige Auszählung der abgegebenen Stimmen. Nachzählungen können von einer Behörde angeordnet werden, falls dies aufgrund der Sachlage für die zuverlässige Ermittlung des Ergebnisses als geboten erscheint.<sup>140</sup>

86 Gestützt auf Art. 29 Abs. 2 LV haben die Stimmberechtigten einen Anspruch darauf, dass ein ordnungsgemäss zustande gekommenes Abstimmungsergebnis oder eine ordnungsgemäss zustande gekommene Wahl anerkannt wird.<sup>141</sup> Verhindert eine Behörde durch Verzögerungen oder unterlassenes Handeln, dass eine angenommene Initiative oder ein angenommener Gegenvorschlag faktisch rechtswirksam wird, haben die Initianten und Stimmberechtigten die Möglichkeit, mittels einer Beschwerde der Rechtsverweigerung bzw. Rechtsverzögerung Abhilfe zu schaffen.<sup>142</sup>

---

139 BGE 98 Ia 602 S. 610. Selbstverständlich trifft die Stimmberechtigten auch keinerlei Begründungspflicht.

140 BGE 101 Ia 238 S. 245. Dazu müssen jedoch konkrete Anhaltspunkte für eine fehlerhafte Auszählung oder für ein gesetzwidriges Verhalten der zuständigen Organe vorliegen; ein knappes Ergebnis allein genügt als Nachweis nicht, BGE 131 I 442 S. 452; BGE 136 II 132 S. 134.

141 StGH 1990/6, LES 1991, S. 133 (135); VBI 1997/87, LES 1998, S. 94 (95).

142 VBI 1997/87, LES 1998, S. 94 (95). Dieser Grundsatz gilt indes primär auf Gemeindeebene. Auf Landesebene hat der Fürst die Möglichkeit, die Sanktion auch nach Annahme einer Vorlage in der Volksabstimmung zu verweigern (Art. 78 Abs. 1 VRG i. V. m. Art. 9 LV). Ohne die Sanktion des Fürsten kann keine Kundmachung des Erlasses erfolgen, welche Voraussetzung für dessen Inkrafttreten ist (Art. 67 Abs. 1 LV). Siehe dazu die Bemerkungen vorne Rz. 60 f. Einen Sonderfall bildet ausserdem ein vom Volk angenommener Misstrauensantrag gegen den Landesfürsten nach Art. 13ter LV, dem keine verbindliche Wirkung auf dessen Stellung zukommt.

5. Folgen einer Verletzung des Anspruchs auf freie und unverfälschte Willenskundgabe

Ein Eingriff in den Anspruch auf freie und unverfälschte Willenskundgabe bedeutet eine Verletzung der Pflichten im Wahl- oder Abstimmungsverfahren. Dies hat indes nicht zwangsläufig die Aufhebung der Ergebnisse des Urnenganges zur Folge. Mängel im Wahl- oder Abstimmungsverfahren führen nur dann zur Nichtigkeit der Wahl bzw. Abstimmung, wenn sie auf das Ergebnis einen erheblichen Einfluss gehabt haben oder haben konnten (Art. 64 Abs. 3 lit. d und Art. 74 Abs. 3 VRG). Wo die Art des Mangels eine ziffernmässige Ermittlung der Auswirkung ausschliesst,<sup>143</sup> genügt es, dass ein Einfluss auf das Ergebnis aufgrund der Umstände als möglich erscheint. Erforderlich ist eine Interessenabwägung nach den gesamten Umständen; massgebend sind die Grösse des Stimmenunterschieds, die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der gesamten Abstimmung.<sup>144</sup> Bei der Gesamtbewertung dieser Kriterien ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu beachten.<sup>145</sup> Erscheint die Möglichkeit, dass die Abstimmung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre, nach den gesamten Umständen als derart gering, dass sie nicht mehr ernsthaft in Betracht fällt, kann von der Aufhebung des Urnenganges abgesehen werden.<sup>146</sup>

Unzulässige Äusserungen im Vorfeld einer Volksabstimmung können ausserdem durch die laufende öffentliche Diskussion geheilt werden. Auszugehen ist vom mündigen Bürger, der in einem gewissen Ausmass einseitige politische Stellungnahmen und Übertreibungen zu erkennen und zu werten vermag. Die umfassende öffentliche Diskussion erlaubt eine freie Willensbildung jedes Stimmberechtigten und damit

87

88

143 Dies dürfte der Regelfall sein, vgl. Tschannen, Schutz, Rz. 74 f.

144 StGH 1990/6, LES 1991, S. 133 (135); BGE 119 Ia 271 S. 274; BGE 112 Ia 129 S. 134.

145 StGH 1993/8, LES 1993, S. 91 (97, 98); StGH 1990/6, LES 1991, S. 133 (135). Kritisch zur Verwendung dieses Kriteriums durch den StGH Höfling, Grundrechtsordnung, S. 160.

146 BGE 119 Ia 271 S. 274. Für private Interventionen gelten strengere Anforderungen: Die Wahl oder Abstimmung wird nur dann wiederholt, wenn die Auswirkung des Mangels auf das Abstimmungsergebnis ausser Zweifel steht oder zumindest als sehr wahrscheinlich erscheint, vgl. Arta Hans-Rudolf, Die Rechtsfolgen unzulässiger behördlicher Einflussnahmen auf kantonale und kommunale Wahlen und Abstimmungen, in: AJP 3/1996, S. 278 ff.

eine freie Äusserung im Rahmen der geheimen Urnenabstimmung.<sup>147</sup> Die Aufhebung einer Volksabstimmung kann daher unterbleiben, wenn trotz grundsätzlich in den Anspruch auf freie und unverfälschte Willenskundgabe eingreifender Aussagen eines staatlichen Organs oder einer staatlichen Behörde eine breite und die Vielfalt der vorhandenen politischen Ansichten widerspiegelnde Diskussion über den Abstimmungsgegenstand stattfinden konnte.

## VIII. Rechtsschutz

89 Der Schutz der politischen Rechte erfolgt auf zwei Arten: einerseits durch die Beschwerdemöglichkeiten nach dem VRG (Beschwerde gegen die Zurückweisung und die Nichtigerklärung von Initiativbegehren, Wahl- und Abstimmungsanfechtung), andererseits durch die Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässig gewährleisteteter Rechte an den Staatsgerichtshof.

### 1. Zurückweisung und Nichtigerklärung von Volksinitiativen

90 Leidet ein angemeldetes Initiativbegehren (Art. 64 LV) an einem formellen oder einem formalen Mangel, wird es von der Regierung zurückgewiesen (Art. 69 Abs. 6 und Art. 70 Abs. 4 VRG).<sup>148</sup> Gegen den Zurückweisungsentscheid steht der Beschwerdeweg an den Verwaltungsgeschichtshof offen (Art. 70 Abs. 4 VRG i.V.m. Art. 2 Abs. 3 LVG).<sup>149</sup> Dessen Entscheid kann unter den Voraussetzungen von Art. 15 Abs. 1 StGHG an den Staatsgerichtshof weitergezogen werden.

91 Erklärt der Landtag ein Initiativbegehren wegen Verstosses gegen die Verfassung oder bestehende Staatsverträge für nichtig, kann dagegen

147 VBI 2002/96, LES 2002, S. 207 (214).

148 Vgl. vorne Rz. 50 ff.

149 Das Gesetz lässt offen, ob zu dieser Beschwerde nur der erste in der Eingabe Unterzeichnete im Namen aller Unterzeichner legitimiert ist oder jeder einzelne Unterzeichner, vgl. Batliner, Volksrechte, S. 199. Dabei dürfte Letzteres der Fall sein, da der erste Unterzeichner lediglich der Empfänger des Zurückweisungsentscheids ist und nicht dessen alleiniger Adressat («zu Händen aller Begehrenden», Art. 69 Abs. 6 VRG).

direkt Beschwerde an den Staatsgerichtshof erhoben werden (Art. 70b Abs. 3 VRG).<sup>150</sup> Dazu sind jedoch nur diejenigen Personen legitimiert, welche die Volksinitiative angemeldet haben, da nur sie in ihrer Rechtssphäre betroffen werden.<sup>151</sup>

Wird ein Initiativbegehren vom Landtag für gültig erklärt, können die Stimmberechtigten dagegen keine Beschwerde erheben. Die Anfechtungsmöglichkeit nach Art. 70b Abs. 3 VRG ist auf die Nichtigerklärung beschränkt; positiv lautende Entscheide können nicht angefochten werden.<sup>152</sup>

92

## 2. Wahlbeschwerde

Mit der Wahlbeschwerde an die Regierung (Art. 64 Abs. 1 VRG) kann entweder die Wahl eines einzelnen Abgeordneten oder die Wahl als solche angefochten werden. Zur Erhebung dieser Beschwerde sind nur politische Parteien (Wählergruppen<sup>153</sup>), nicht die einzelnen Wähler, legitimiert. Ebenso wenig kann die Beschwerde von einem einzelnen Kandidaten eingereicht werden, falls er der Auffassung ist, er sei zu Unrecht nicht gewählt worden.<sup>154</sup>

93

Bezüglich der Beschwerdegründe ist zwischen Mängeln, welche die Wahl eines einzelnen Abgeordneten, und solchen, welche die Wahl an sich betreffen, zu unterscheiden. Die Wahl eines einzelnen Landtagsabgeordneten ist ungültig, wenn diesem gesetzliche Eigenschaften zur Wählbarkeit fehlen (Art. 64 Abs. 2 i. V. m. Art. 1 f. VRG). Diese ent-

94

150 In der Schweiz ist gegen die Ungültigerklärung einer Volksinitiative durch die Bundesversammlung kein Rechtsmittel gegeben (Art. 173 Abs. 1 lit. f. i. V. m. Art. 189 Abs. 4 BV).

151 StGH 2002/73, LES 2005, S. 227 (235).

152 StGH 2002/67, LES 2005, S. 203 (205). Handelt es sich um eine Gesetzesinitiative, besteht allerdings die Möglichkeit, dass die Bestimmung nach ihrer Annahme in der Volksabstimmung Gegenstand einer Prüfung auf ihre Verfassungsmässigkeit durch den StGH bildet (Art. 18 Abs. 1 StGHG); vgl. zu dieser Prüfung StGH 2009/71 Erw. 5; StGH 2003/98 Erw. 1.

153 Die Begriffe «Wählergruppe» und «politische Partei» sind gleichbedeutend, StGH 1962/1, ELG 1962–1966, S. 195; vgl. auch Art. 40 Abs. 2 VRG.

154 Es ist fraglich, ob der Ausschluss der Beschwerdemöglichkeit für Kandidaten bei Volkswahlen mit der Garantie des passiven Wahlrechts (vorne Rz. 20 ff.) vereinbar ist. Vgl. auch hinten Rz. 99 ff.

sprechen den Voraussetzungen für die Ausübung der politischen Rechte.<sup>155</sup>

95 Die Wahl als solche ist nichtig, wenn die Wahlvorbereitung, der Wahlvorgang oder die Ergebnisermittlung nicht ordnungsgemäss stattgefunden hat. Dies ist der Fall, wenn einer der in Art. 64 Abs. 3 VRG abschliessend enthaltenen Nichtigkeitsgründe gegeben ist.<sup>156</sup>

96 Die Fristen für die Einreichung der Beschwerde sind sehr kurz (drei bzw. fünf Tage, Art. 64 Abs. 5 VRG). Die Regierung entscheidet über die Wahlbeschwerde nicht selbst, sondern leitet sie an den StGH weiter (Art. 64 Abs. 6 VRG i. V. m. Art. 59 Abs. 1 LV). Dieser entscheidet als einzige Instanz.

### 3. Abstimmungsbeschwerde

97 Mit der Abstimmungsbeschwerde können die gleichen Nichtigkeitsgründe wie bei der Wahlbeschwerde geltend gemacht werden (Art. 74 Abs. 1 und Abs. 3 VRG). Zu deren Erhebung ist jedoch anders als bei der Wahlbeschwerde jeder Stimmberechtigte legitimiert.<sup>157</sup>

98 Eine Abstimmungsbeschwerde kann grundsätzlich erst nach der Durchführung der Abstimmung erhoben werden (Art. 64 Abs. 5 i. V. m. Art. 74 Abs. 3 VRG). Es ist aber zulässig und unter Umständen erforderlich, die Beschwerde bereits früher, jedoch frühestens nach der Anordnung der Abstimmung durch die Regierung (Art. 72 Abs. 1 VRG), einzubringen, um Mängel zu rügen, die schon zu diesem früheren Zeitpunkt als Mängel im Hinblick auf die Abstimmung hinreichend als relevant erkennbar sind. Von einem Abstimmungsverfahren kann nämlich zeitlich erst dann gesprochen werden, wenn eine Abstimmung angeord-

---

155 Vgl. vorne Rz. 16 ff.

156 Diese sind: Nichteinhaltung zwingender Gesetzesvorschriften (lit. a), gesetzeswidrige Einwirkungen (lit. b), strafbare Umtriebe (lit. c) oder grobe Unregelmässigkeiten, sofern diese auf das Wahlergebnis einen erheblichen Einfluss gehabt haben oder haben konnten (lit. d). In der Praxis wird es sich in aller Regel um die Verletzung einer der vorne in Rz. 73 ff. behandelten Ansprüche der Stimmberechtigten im Wahl- und Abstimmungsverfahren handeln.

157 Bei der Beschwerde nach Art. 74 VRG handelt es sich daher nicht um eine Beschwerde bzw. einen Rekurs im rechtstechnischen Sinn (Art. 90 ff. LVG), sondern um einen Antrag auf Nichtigerklärung einer Volksabstimmung, VBI 2002/96, LES 2002, S. 207 (208).

net worden ist.<sup>158</sup> 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>159</sup>

#### 4. Beschwerde wegen Verletzung verfassungsmässig gewährleisteter Rechte

Da die politischen Rechte verfassungsmässig gewährleistete Rechte darstellen, kann ihre Verletzung Beschwerdegrund der Beschwerde an den Staatsgerichtshof wegen Verletzung verfassungsmässig gewährleisteter Rechte sein. Damit diese Beschwerde zulässig ist, muss eine gegenüber dem Beschwerdeführer erlassene letztinstanzliche Entscheidung oder Verfügung vorliegen (Art. 15 Abs. 1 StGHG).

Im Falle von Wahlen liegt jedoch kein solcher an eine Einzelperson gerichteter Akt vor. Als Anfechtungsobjekt kämen einzig die Kundmachung des Wahlergebnisses durch die Regierung (Art. 62 VRG) oder die Validierung der Wahl durch den Landtag (Art. 5 der Geschäftsordnung des Landtages) in Frage. Beide Rechtsakte richten sich jedoch nicht individuell an den Beschwerdeführer.

Zwar hat der StGH in der Vergangenheit in zwei Fällen auch Landtagsbeschlüsse im Verfahren der Verfassungsbeschwerde überprüft.<sup>160</sup> Diese Praxis ist in der Literatur jedoch auf Kritik gestossen.<sup>161</sup> Ange-

99

100

101

158 StGH 2002/73, LES 2005, S. 227 (235). Falls der Landtag dem Initiativbegehren zustimmt, findet gar keine Volksabstimmung statt. Ausserdem soll dadurch ein treuwidriges Spekulieren auf ein dem Beschwerdeführer genehmes Abstimmungsergebnis verhindert werden, Steinmann, Interventionen, S. 257. Nach der Anordnung der Volksabstimmung kann der Landtag seinerseits die Vorlage nicht mehr abändern.

159 StGH 1993/8, LES 1993, S. 91; StGH 1990/6, LES 1991, S. 133 (135). Dies ergibt sich aus dem auch im Bereich der politischen Rechte geltenden Grundsatz von Treu und Glauben, Hangartner / Kley, Demokratische Rechte, Rz. 2706. Kritisch zu dieser Rechtsprechung Batliner, Volksrechte, S. 202, wonach diese Rechtsprechung keine Stütze im Gesetz finde; das VRG sehe klare Fristen für die Anfechtung von Volksabstimmungen vor.

160 StGH 1992/8, LES 1993, S. 77 (78 f.); Entscheidung vom 16. Juni 1954, ELG 1947 bis 1954, S. 266 (268 f.).

161 Vgl. Wille H., Normenkontrolle, S. 233 f.; Kley, Beziehungen, S. 46; Höfling, Verfassungsbeschwerde, S. 145.

sichts dieser Kritik hat der StGH seine Rechtsprechung in Zweifel gezogen.<sup>162</sup> Es ist davon auszugehen, dass in Zukunft streng am Erfordernis der Entscheidung oder Verfügung i. S. v. Art. 15 Abs. 1 StGHG festgehalten werden wird. Die Wahl als solche oder eines einzelnen Abgeordneten kann somit nicht mit Individualbeschwerde angefochten werden. Die Rechtmässigkeit von Wahlen wird vom StGH einzig im Rahmen von Art. 64 VRG überprüft (Art. 27 StGHG).<sup>163</sup>

102

Wird die Verletzung der politischen Rechte im Rahmen eines Abstimmungsverfahrens geltend gemacht, ergeben sich dagegen keine Abgrenzungsschwierigkeiten, da die Abstimmungsbeschwerde als Popularbeschwerde ausgestaltet ist (Art. 74 Abs. 1 VRG). Bei einer behaupteten Verletzung von Art. 29 LV im Vorfeld oder anlässlich einer Volksabstimmung wird die Abstimmungsbeschwerde an den VGH gerichtet, wobei die Weiterzugsmöglichkeit an den StGH besteht. Würde eine Beschwerde direkt an den StGH gerichtet werden, würde sie wegen fehlender Ausschöpfung des Instanzenzuges zurückgewiesen (Art. 15 Abs. 1 und Art. 43 StGHG).<sup>164</sup>

## IX. Würdigung

103

Auf den ersten Blick gleichen das System der direkten Demokratie und damit die politischen Rechte in Liechtenstein in vielerlei Hinsicht den schweizerischen. Die beiden zentralen Mitwirkungsrechte des Volkes, die Initiative und das Referendum, lehnen sich eng an die entsprechenden Institutionen in der Schweiz an. Die schweizerische Rechtspraxis zu den politischen Rechten beeinflusst in beachtlichem Masse die Behördenpraxis in Liechtenstein.

---

162 StGH 2002/67, LES 2005, S. 203 (205 f.). Die Frage wurde jedoch letztlich offengelassen.

163 Da die Wahlbeschwerde jedoch nicht jedem Stimmberechtigten zusteht (vorne Rz. 93 ff.), ist zweifelhaft, ob diese Regelung mit Art. 13 EMRK i. V. m. Art. 3 des 1. ZP zur EMRK zu vereinbaren ist.

164 Vgl. zum Verhältnis zwischen Abstimmungsbeschwerde und Beschwerde nach Art. 15 StGHG StGH 2003/71 Erw. 2. Im Rahmen der Abstimmungsbeschwerde haben der VGH und der StGH die Möglichkeit, die Abstimmung für nichtig zu erklären (Art. 74 Abs. 1 VRG), falls die Verletzung einen erheblichen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis gehabt hatte oder hätte haben können, StGH 1990/6, LES 1991, S. 133 (135).

Im Gegensatz zur Schweiz stellen die politischen Rechte in Liechtenstein jedoch nicht den eigentlichen Grundpfeiler des Systems dar, sondern bilden das Gegenstück zum monarchischen Element. Die direkte Demokratie ist daher nicht der zentrale Identitätsfaktor des politischen Systems. Zudem wird die Mitwirkung des Volkes an der staatlichen Willensbildung durch den Umstand stark begrenzt, dass die Fälle obligatorischer Volksabstimmungen relativ selten sind und insbesondere Verfassungsänderungen grundsätzlich ohne ausdrückliche Zustimmung des Volkes vorgenommen werden können.

104

Die politischen Rechte in Liechtenstein sind zwar zahlreich, von praktischer Bedeutung sind jedoch nur wenige. Insbesondere die anlässlich der Verfassungsrevision 2003 neu eingeführten Rechte betreffend die Richterwahlen, den Misstrauensantrag gegen den Fürsten und die Initiative auf Abschaffung der Monarchie dienen eher dem Versuch der Steigerung der (indirekten) demokratischen Legitimation des Fürsten denn dem tatsächlichen Ausbau der Mitwirkungsrechte der Stimmberechtigten. Das Volk soll den Fürsten permanent durch das Nichtergreifen eines Misstrauensantrags oder einer Initiative auf Monarchieabschaffung legitimieren.<sup>165</sup> Echte demokratische Legitimation kann jedoch nur über einen aktiven Wahlvorgang der Stimmberechtigten erfolgen. Die Instrumente, die den Stimmberechtigten gegen den Fürsten persönlich oder gegen die Monarchie als Institution zur Verfügung stehen, sind zudem in der Praxis aufgrund der rechtlichen und tatsächlichen Hürden kaum ausübbar. Es erscheint daher fraglich, ob von diesen neuen Rechten überhaupt je Gebrauch gemacht werden wird oder ob es sich nicht eher um Scheinvolksrechte handelt.<sup>166</sup>

105

Dennoch: Im Vergleich mit den allermeisten anderen Staaten zeichnet sich das Fürstentum Liechtenstein durch einen hohen Grad an direkten Mitwirkungsmöglichkeiten des Volkes aus. Bei einer Gesamtwürdigung der politischen Rechte sollte auch nicht nur auf den – im Ein-

106

165 Vgl. Batliner, Fragen, Rz. 203 und 206; Rhinow, Rechtsgutachten, S. 87 f. Zu beachten ist, dass nur die Initiative auf Abschaffung der Monarchie nach Art. 113 LV allenfalls als indirekte Legitimation der Institution der Monarchie dienen kann. Beim Verfahren nach Art. 13ter LV handelt es sich lediglich um einen Antrag des Volkes an das Fürstenhaus, dem dieses nicht zu folgen verpflichtet ist.

166 Nach Batliner, Fragen, Rz. 199, sind die neuen Volkskompetenzen «faktisch gleich Null». Zweifelnd auch Funk, Rechtsgutachten, S. 38.

zelen u. U. kritisch zu betrachtenden – Wortlaut der entsprechenden Regelungen geachtet werden, sondern primär auf die tatsächliche Rechtspraxis. Durch die politische und die rechtliche Praxis in Liechtenstein, beeinflusst auch durch internationale Rechtsentwicklungen, werden die politischen Rechte – und ihre Schranken – laufend weiterentwickelt und so auch ihre Bedeutung im gesamten Verfassungssystem verändert. Mit Blick auf die Zukunft wäre es wünschbar, wenn die Landesverfassung diese Entwicklung aufnehmen und die Möglichkeiten und Schranken der politischen Rechte klarer und kohärenter ordnen würde. Unter Wahrung des Charakters der «Erbmonarchie auf demokratischer und parlamentarischer Grundlage» könnte das demokratische Element noch verstärkt werden, insbesondere durch die Unterstellung von Verfassungsänderungen unter die obligatorische Volksabstimmung.

## Materialien-Verzeichnis

Bericht des Bundesrates zum Verhältnis von Völkerrecht und Landesrecht vom 5. März 2010 (BB1 2010 2263); Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein zur Abänderung des Volksrechtegesetzes (BuA Nr. 48/1992); Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Vorprüfung der angemeldeten Volksinitiative zur Änderung der Landesverfassung (BuA Nr. 17/2012); Stellungnahme der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein zu den in der ersten Lesung aufgeworfenen Fragen zur Schaffung eines Gesetzes über die Bestellung der Richter, die Neufassung des Staatsgerichtshofgesetzes sowie die Anpassung verschiedener Gesetze an die anlässlich der Volksabstimmung vom 14./16. März 2003 angenommene Abänderung der Verfassung (BuA Nr. 95/2003); Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Vorprüfung der angemeldeten Volksinitiative auf Erlass eines Klimaschutzgesetzes (BuA Nr. 79/2004); Landtagsprotokoll vom 19. November 2008 betreffend das Initiativbegehren zur Abänderung des Gesetzes über den Nichtrauchererschutz und Werbung für Tabakerzeugnisse (Nr. 153/2008), S. 2744 ff.

## Spezialliteratur-Verzeichnis

Batliner Gerard, Die Sanktion der Gesetze durch den Landesfürsten unter Berücksichtigung des demokratischen Prinzips und des Völkerrechts, in: AVR 1998, S. 128 ff. (zit.: Batliner, Sanktion); Breitenmoser Stephan, Rechtsgutachten vom 31. Juli 2000 zu den Verfassungsvorschlägen des Fürstenhauses und der Verfassungskommission des Landtages des Fürstentums Liechtenstein zur Änderung der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein (zit.: Breitenmoser, Rechtsgutachten); Bussjäger Peter, Rechtsfragen des Vorrangs und der Anwendbarkeit von EWR-Recht in Liechtenstein, in: LJZ 4/2006, S. 140 ff. (zit.: Bussjäger, Rechtsfragen); Ehrenzeller Bernhard / Nobs Roger, Vorbemerkungen zu Art. 136–142, in: Ehrenzeller / Mastronardi / Schweizer / Vallender (zit.: Ehrenzeller / Nobs, Vorbemerkungen); Frowein Jochen Abr., Rechtsgutachten vom 17. Mai 2000 zu den Verfassungs-

vorschlägen des Fürstenhauses des Fürstentums Liechtenstein zur Änderung der Verfassung des Fürstentums vom 2. Februar 2000 (zit.: Frowein, Rechtsgutachten); Funk Bernd-Christian, Rechtsgutachten über Fragen der Reform der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein, erstattet im Auftrag der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Wien 2001 (zit.: Funk, Rechtsgutachten); Hangartner Yvo, Einflussnahme von Privaten und Behörden auf Volksabstimmungen. Beurteilung aufgrund des bundesverfassungsmässigen Anspruchs auf freie und unverfälschte Willenskundgabe in Abstimmungen und Art. 85 lit. a OG, in: AJP 2/1994, S. 243 ff. (zit.: Hangartner, Einflussnahme); Hangartner Yvo, Vorbemerkungen zu Art. 192–195, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (zit.: Hangartner, Vorbemerkungen); Hangartner Yvo, Art. 139 Abs. 2, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (zit.: Hangartner zu Art. 139 Abs. 2 BV); Hangartner Yvo/Kley Andreas, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000 (zit.: Hangartner/Kley, Demokratische Rechte); Hoop Wilfried, Die Auswärtige Gewalt nach der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein, Diss. Fribourg 1995 (zit.: Hoop, Auswärtige Gewalt); Hugenschmidt Crispin F. M., Einheit der Materie – überholtes Kriterium zum Schutze des Stimmrechts?, Diss. Basel 2000 (zit.: Hugenschmidt, Einheit der Materie); Kley Andreas, Beeinträchtigungen der Wahl- und Abstimmungsfreiheit durch Dritte (einschliesslich öffentliche Unternehmungen), in: AJP 3/1996, S. 286 ff.; Marcinkowski Frank/Marxer Wilfried, Öffentlichkeit, öffentliche Meinung und direkte Demokratie. Eine Fallstudie zur Verfassungsreform in Liechtenstein, LPS 47, Schaan 2010 (zit.: Marcinkowski/Marxer, Öffentlichkeit); Marxer Wilfried, «Wir sind das Volk»: Direkte Demokratie – Verfahren, Verbreitung, Wirkung, Beiträge des Liechtenstein-Instituts 24/2004 (zit.: Marxer, Direkte Demokratie 2004); Marxer Wilfried/Pällinger Zoltán Tibor, Direkte Demokratie in der Schweiz und in Liechtenstein – Systemkontexte und Effekte. Beiträge des Liechtenstein-Instituts 36/2006 (zit.: Marxer/Pällinger, Direkte Demokratie 2006); Rhinow René, Rechtsgutachten vom 18. April 2000 im Rahmen der Verfassungsdiskussion im Fürstentum Liechtenstein zuhanden der Regierung des Fürstentums Liechtenstein (zit.: Rhinow, Rechtsgutachten); Ritter Michael, Besonderheiten der direkten Demokratie im Vergleich zur Schweiz, in: LJZ 1/1990, S. 1 ff. (zit.: Ritter, Besonderheiten); Steinmann Gerold, Interventionen des Gemeinwesens im Wahl- und Abstimmungskampf, in: AJP 3/1996, S. 255 ff. (zit.: Steinmann, Interventionen); Steinmann Gerold, Art. 34, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (zit.: Steinmann zu Art. 34 BV); Tschannen Pierre, Schutz der politischen Rechte in: Merten Detlef/Papier Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Band VII/2, Heidelberg 2007, § 220, (zit.: Tschannen, Schutz); Tschannen Pierre, Stimmrecht und politische Verständigung. Beiträge zu einem erneuerten Verständnis von direkter Demokratie, Basel/Frankfurt a. M. 1995 (zit.: Tschannen, Stimmrecht); Winkler Günther, Die Verfassungsreform in Liechtenstein, Wien 2003 (zit.: Winkler, Verfassungsreform).

