

**BERICHT UND ANTRAG**  
**DER REGIERUNG**  
**AN DEN**  
**LANDTAG DES FÜRSTENTUMS LIECHTENSTEIN**  
**BETREFFEND**  
**VORPRÜFUNG DER ANGEMELDETEN VOLKSINITIATIVE ZUR**  
**FESTSETZUNG DER GEBÜHREN FÜR REISEPASS UND**  
**IDENTITÄTSKARTE**

<i>Behandlung im Landtag</i>	
	<i>Datum</i>
Schlussabstimmung	

**Nr. 13/2023**



## INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Zusammenfassung .....	4
Zuständiges Ministerium.....	4
Betroffene Stelle .....	4
<b>I.   BERICHT DER REGIERUNG .....</b>	<b>5</b>
1.   Ausgangslage .....	5
2.   Vorprüfung des Initiativbegehrens.....	6
2.1   Umfang der Vorprüfung.....	6
2.2   Formelle Verfassungsmässigkeit.....	7
2.2.1   Legitimation der Initianten .....	7
2.2.2   Bedeckungsvorschlag.....	8
2.3   Materielle Verfassungsmässigkeit .....	10
2.4   Übereinstimmung mit bestehenden Staatsverträgen .....	11
2.5   Weitere rechtliche Vorgaben.....	14
2.5.1   Einheit der Form .....	14
2.5.2   Einheit der Materie .....	14
2.5.3   Sperrfrist des gleichen Begehrens .....	16
2.6   Zusammenfassung.....	16
3.   Stellungnahme der Regierung .....	16
3.1   Kostendeckungsprinzip .....	16
3.2   Gültigkeitsdauer der Reisedokumente für Minderjährige.....	17
3.3   Gebührenhöhe .....	18
<b>II.   ANTRAG DER REGIERUNG .....</b>	<b>21</b>

### Beilage:

- Initiativbegehren «Lancierung einer Volksinitiative zur Festsetzung der Gebühren für einen Reisepass und eine Identitätskarte» vom 31. Oktober 2022

**ZUSAMMENFASSUNG**

*Mit Datum vom 31. Oktober 2022 meldete ein Mitglied des Vereins der Demokraten pro Liechtenstein (DpL) die «Lancierung einer Volksinitiative zur Festsetzung der Gebühren für Reisepass und Identitätskarte» an und bat diese zu prüfen.*

*Die Regierung nimmt mit dem vorliegenden Bericht und Antrag die gemäss Art. 70b Abs. 1 des Volksrechtegesetzes erforderliche Vorprüfung des Initiativbegehrens hinsichtlich dessen Übereinstimmung mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen sowie der Erfüllung weiterer rechtlicher Vorgaben zuhanden des Landtages vor.*

*Die Regierung kommt dabei zum Schluss, dass die Verfassungsmässigkeit des Initiativbegehrens gegeben ist. Jedoch muss bei Annahme der Initiative durch das Volk auf eine verfassungs- und EWR-konforme Ausgestaltung der Gebühren für weitere Ausweisdokumente erfolgen und die Gebühren entsprechend reduziert werden.*

**ZUSTÄNDIGES MINISTERIUM**

Ministerium für Inneres, Wirtschaft und Umwelt

**BETROFFENE STELLE**

Ausländer- und Passamt

Vaduz, 31. Januar 2023

LNR 2022-2018

P

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,  
Sehr geehrte Frauen und Herren Abgeordnete

Die Regierung gestattet sich, dem Hohen Landtag nachstehenden Bericht und Antrag betreffend Vorprüfung der angemeldeten Volksinitiative zur Festsetzung der Gebühren für Reisepass und Identitätskarte zu unterbreiten.

## I. **BERICHT DER REGIERUNG**

### 1. **AUSGANGSLAGE**

Mit Datum vom 31. Oktober 2022 meldete Herr Pascal Ospelt als Mitglied des Vereins der Demokraten pro Liechtenstein (DpL) die «Lancierung einer Volksinitiative zur Festsetzung der Gebühren für Reisepass und Identitätskarte» an und bat diese zu prüfen.

Der Wortlaut der Initiative samt Begründung ist diesem Bericht und Antrag als Beilage angefügt. Zusammengefasst geht es darum, dass auf Gesetzesebene die Gebühren für die Ausstellung eines Reisepasses und einer Identitätskarte an jene der Schweiz angepasst und ein entsprechendes Kombiangebot eingeführt werden soll.

Die Initiative wurde bereits in der Form einer parlamentarischen Motion 2022 im April-Landtag behandelt. Da das Anliegen im Landtag nicht die erforderliche

Mehrheit finden konnte, beschloss der Landesausschuss der DpL am 26. Oktober 2022 eine entsprechende Volksinitiative zu lancieren.

Gemäss Art. 70b Abs. 1 VRG<sup>1</sup> prüft die Regierung nach Anmeldung des Initiativbegehrens im Rahmen einer sogenannten Vorprüfung, ob dieses mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen übereinstimmt und übermittelt ihren Bericht samt Eingaben dem Landtag zur Weiterbehandlung. Der Landtag hat in seiner nächsten Sitzung das Initiativbegehren in Behandlung zu ziehen und über eine allfällige Nichtigkeit der Initiative zu entscheiden.

Mit vorliegendem Bericht und Antrag legt die Regierung dem Landtag das Ergebnis ihrer Prüfung vor.

## **2. VORPRÜFUNG DES INITIATIVBEGEHRENS**

### **2.1 Umfang der Vorprüfung**

Beim angemeldeten Initiativbegehren handelt es sich um eine Volksinitiative auf Abänderung eines Gesetzes im Sinne von Art. 64 Abs. 1 Bst. c LV.<sup>2</sup> Gemäss Art. 64 Abs. 5 LV werden die näheren Bestimmungen über Volksinitiativen durch ein Gesetz getroffen. Dementsprechend enthält das Volksrechtegesetz in Art. 67 bis 74 sowie Art. 80 bis 84 Bestimmungen zum Initiativbegehren.

Gemäss Art. 70b Abs. 1 VRG prüft die Regierung, ob angemeldete Initiativbegehren mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen übereinstimmen. Die Regierung hat somit zum einen die formellen verfassungsrechtlichen Vorgaben, wie die Legitimation der Initianten (Art. 64 Abs. 1 LV) und die Einhaltung der

---

<sup>1</sup> Gesetz vom 17. Juli 1973 über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (Volksrechtegesetz, VRG), LGBl. 1973 Nr. 50 i.d.g.F.

<sup>2</sup> Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921 (LV), LGBl. 1921 Nr. 15 i.d.g.F.

Sperrfrist (Art. 70 Abs. 3 VRG), zu prüfen und zum anderen zu klären, ob das Initiativbegehren inhaltlich mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen vereinbar ist. Zudem müssen weitere formale Voraussetzungen hinsichtlich der Form (Art. 80 Abs. 2 VRG) und der Materie (Art. 69 Abs. 5 VRG) des Initiativbegehrens sowie – falls erforderlich – hinsichtlich des Vorliegens eines Bedeckungsvorschlags (Art. 64 Abs. 3 LV) eingehalten werden.

## **2.2 Formelle Verfassungsmässigkeit**

### **2.2.1 Legitimation der Initianten**

Bevor das Initiativbegehren einer inhaltlichen Prüfung unterzogen werden kann, ist festzustellen, ob den Initianten das Recht auf Anmeldung einer Volksinitiative zusteht. Anmeldungen von Sammel-Initiativen erfolgen durch den betreffenden Initianten (Art. 70 Abs. 2 VRG).

Gemäss Art. 64 Abs. 1 Bst. c LV steht das Recht der Initiative in der Gesetzgebung, d.h. zur Einbringung von Gesetzesvorschlägen, den wahlberechtigten Landesbürgern zu. Das VRG knüpft im Sinne der Art. 29 und 64 LV ganz allgemein an der Stimm- und Wahlberechtigung an. Die Verfassung verwendet in Art. 64 den Begriff „wahlberechtigt“ gleichbedeutend mit „stimmberechtigt“.

Art. 69 und 80 Abs. 2 i.V.m. Art. 85 Abs. 2 VRG sprechen in Zusammenhang mit der Stellung von Initiativbegehren von „Stimmberechtigten“. Weitere Vorschriften, insbesondere auch hinsichtlich der rechtmässigen Zusammensetzung des nur in Art. 82b Abs. 1 VRG erwähnten Initiativkomitees, bestehen nicht.

Somit liegt in den verfassungsrechtlichen Begriffen „wahlberechtigte Landesbürger“ (Art. 64 LV) bzw. „Landesangehörige“ (Art. 29 LV) ein zwingendes verfassungsrechtliches Kriterium für die in Art. 70b VRG vorgeschriebene Vorprüfung des Initiativbegehrens auf dessen Übereinstimmung mit der Verfassung. Demnach

müssen nicht nur die nach der Zulässigerklärung des Initiativbegehrens durch den Landtag Unterzeichnenden, sondern auch die Anmeldenden eines Initiativbegehrens wahlberechtigte Landesangehörige sein.

Das vorliegende Initiativbegehren wurde durch Herrn Pascal Ospelt in seiner Funktion als Mitglied des Vereins Demokraten pro Liechtenstein (DpL) eingereicht. Pascal Ospelt ist stimm- und wahlberechtigter liechtensteinischer Landesangehöriger und somit zur Anmeldung des vorliegenden Initiativbegehrens legitimiert.

### 2.2.2 Bedeckungsvorschlag

Gemäss Art. 64 Abs. 3 LV i.V.m. Art. 80 Abs. 3 VRG muss ein Initiativbegehren, aus dessen Durchführung dem Land entweder eine im Finanzgesetz nicht vorgesehene einmalige neue Ausgabe von 500'000 Franken oder eine wiederkehrende jährliche neue Ausgabe von 250'000 Franken erwächst, mit einem Bedeckungsvorschlag versehen sein, wenn es vom Landtag in Behandlung gezogen werden muss, ausgenommen es handle sich um ein in der Verfassung bereits vorgesehenes Gesetz. Gemeint sind damit jene Rechtsvorschriften, die nähere Bestimmungen zu den in der Verfassung verankerten Vorschriften zu enthalten haben.

Da dem Land aus dem vorliegenden Initiativbegehren finanzielle Belastungen im Sinne von Art. 64 Abs. 3 LV i.V.m. Art. 80 Abs. 3 VRG erwachsen, ist ein Bedeckungsvorschlag erforderlich.

Die gegenständliche Initiative bezweckt die Senkung der Kostenbeteiligung für Gebühren für Reisepass und Identitätskarte, wobei sie bei Reisepässen für unter 12-Jährige zu einer Gebührenerhöhung von heute 50 auf 65 Franken führt.

Die vorgeschlagene Gebührenanpassung führt zu einem Wegfall der entsprechenden Einnahmen im Staatshaushalt. Der Initiant führt diesbezüglich aus, dass ein Gebührenmodell analog der Schweiz über fünf Jahre gerechnet zu jährlichen



Mindereinnahmen von ca. 250'000 Franken pro Jahr führen würde. Diesbezüglich schlägt der Initiant vor, die durch die Gebührensenkung verursachten Mindereinnahmen aus der allgemeinen Staatskasse zu bezahlen.

Beim Bedeckungsvorschlag handelt es sich zwar um eine verfassungsrechtliche Vorgabe für die Zulässigkeit von Initiativen. Allerdings fehlen gesetzliche Ausführungsbestimmungen, weshalb in der Praxis – nicht zuletzt im Interesse der Volksrechte – kein allzu strenger Massstab an das Erfordernis, das Initiativbegehren mit einem Bedeckungsvorschlag zu versehen, angelegt wird und eine weite Auslegung geboten ist. Wie im Online-Kommentar zur liechtensteinischen Landesverfassung zu Art. 64 ausgeführt wird: «Während eine Kostenabschätzung für die Information des Landtages und der Stimmberechtigten zweifellos sinnvoll ist, ist es eine Frage des politischen Ermessens, wie zusätzliche Ausgaben abzudecken sind. Eine solche Entscheidung politischen Ermessens kann auch darin bestehen, eine zusätzliche Ausgabe durch Heranziehung der Rücklagen des Staates zu finanzieren.»<sup>3</sup>

Im gleichen Kommentar wird auch festgehalten, dass die Vorschläge der Initianten bezifferbare Auswirkungen haben müssen und die Regierung dazu Stellung zu nehmen hat.

Betreffend die Mindereinnahmen weist die Regierung darauf hin, dass mit wesentlich höheren Gebührenaufschlägen als den im Initiativ-Text erwähnten 250'000 Franken auszugehen ist. Dieser Betrag wurde mutmasslich der Antwort einer Kleinen Anfrage<sup>4</sup> des Abgeordneten Manfred Kaufmann vom September 2021 entnommen, die in den Frageparametern von den Annahmen der Initiativ-Vorlage abweicht. Zum einen umfasst die Kleine Anfrage Kaufmann die «letzten fünf Jahre».

---

<sup>3</sup> Peter Bussjäger, Art. 64 LV, in: Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, Bendern 2016, [verfassung.li](http://verfassung.li), zuletzt abgerufen am 31. Dezember 2022.

<sup>4</sup> Kleine Anfrage des Landtagsabgeordneten Manfred Kaufmann vom 29. September 2021 betreffend Kosten für Reisepass und Identitätskarte, abrufbar unter [landtag.li](http://landtag.li), abgerufen letztmals am 17. Januar 2023.

Dabei handelte es sich um teils «nachfrageschwache Jahre», die teils deutlich unter dem 10-Jahresdurchschnitt liegen. Namentlich im Jahr 2020 wurden pandemiebedingt nur sehr wenige Reisedokumente ausgestellt. Zudem weisen die Schweizer Reisedokumente für unter 18-Jährige generell eine Laufzeit von 5 Jahren aus. Schliesslich wurde damals bei der Berechnung auch das Porto miteinbezogen, die in der Schweiz im Gegensatz zu Liechtenstein eine verpflichtende Zusatzgebühr darstellt, was in der vorliegenden Initiative jedoch nicht berücksichtigt wird. Aufgrund der ausgestellten Reisedokumente in den Jahren 2012 bis 2021 (10-Jahresdurchschnitt) muss von einem jährlichen Gebührenaufschlag von ca. 400'000 Franken bei Reisepässen und Identitätskarten ohne Berücksichtigung des Kombiangebots, welches zusätzlich zu Gebührenaufschlägen führt, ausgegangen werden. Dabei sind die Mehreinnahmen aufgrund der Gebührenerhöhung für Reisepässe von unter 12-Jährigen von 50 auf 65 Franken bereits berücksichtigt.

Hinzu kommt, dass aufgrund des verfassungsmässigen Gleichheitsgebots und des EWR-Diskriminierungsverbots bei einer Senkung der Gebühren für liechtensteinische Reisedokumente auch die Gebühren für entsprechende ausländerrechtliche Ausweise (Aufenthaltsausweise) angepasst werden müssen. Dieser jährliche Gebührenaufschlag wird mit ca. 50'000 Franken beziffert. Somit ist mit jährlichen Mindereinnahmen in Höhe von ca. 450'000 Franken zu rechnen.

Diese Kosten können zwar grundsätzlich – wie vom Initianten vorgeschlagen – durch «die allgemeine Staatskasse» bezahlt werden, stellen jedoch gleichzeitig auch eine Belastung des Staatshaushalts dar.

### **2.3 Materielle Verfassungsmässigkeit**

Aus Sicht der Regierung stehen der Initiative keine einschlägigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen entgegen. Durch die Initiative werden keine verfassungsmässig gewährleisteten Rechte verletzt.

In legistischer Hinsicht ist anzumerken, dass der vorgeschlagene Art. 29a einen Absatz 1, jedoch keinen Absatz 2 oder weitere Absätze enthält. Ausserdem wurde in der Initiativvorlage das Inkrafttreten offengelassen. Da Volksinitiativen zwischen Einreichung und Abstimmung grundsätzlich nicht mehr abgeändert werden können, hätte entweder ein konkretes Datum vorgesehen oder – da dies für Initianten durchaus schwer abzuschätzen ist – die Formulierung «tritt am Tag nach der Kundmachung in Kraft» verwendet werden müssen. Somit sieht der Initiativvorschlag kein Inkrafttreten vor. Für diesen Fall bestimmt jedoch Art. 67 Abs. 1 LV, dass das Gesetz nach Verlauf von acht Tagen nach erfolgter Kundmachung im Landesgesetzblatt in Kraft tritt. Insgesamt sind die erwähnten legistischen Ungereimtheiten daher verfassungsrechtlich unproblematisch.

#### **2.4 Übereinstimmung mit bestehenden Staatsverträgen**

Gemäss Art. 70b Abs. 1 VRG sind Initiativbegehren auf ihre Übereinstimmung mit bestehenden Staatsverträgen zu überprüfen. Es ist insbesondere zu klären, ob bestehende völkerrechtliche Verpflichtungen verletzt werden.

Im vorliegenden Fall relevant ist die Überprüfung Senkung der Gebühren für Ausweisdokumente mit den bestehenden Verpflichtungen aus dem EWR-Abkommen.

Gemäss Art. 4 EWR-Abkommen<sup>5</sup> ist – unbeschadet besonderer Bestimmungen des EWRA – jegliche Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten. Das bedeutet, dass EWR-Staatsangehörige liechtensteinischen Staatsangehörigen gleichgestellt sind.

Art. 18 Abs. 1 AEUV<sup>6</sup> (früher: Art. 12 EGV) entspricht Art. 4 EWRA. Art. 18 Abs. 1 AEUV verbietet die Diskriminierung unter dem Gesichtspunkt der Staatsan-

---

<sup>5</sup> Abkommen vom 2. Mai 1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWRA), LGBl. 1995 Nr. 68 i.d.g.F.

<sup>6</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. C 326 vom 26.10.2012 S. 47 ff.

gehörigkeit, was einem Gebot der Gleichbehandlung entspricht. Eine Diskriminierung liegt bei einer unterschiedlichen Behandlung zweier gleicher Tatbestände vor, die den Betroffenen benachteiligt. Das Differenzierungskriterium ist allein die Staatsangehörigkeit; es gilt somit zu prüfen, ob im konkreten Fall eine andere Rechtsfolge einschlägig wäre, wenn der Betroffene die Angehörigkeit des Staates besäße, demgegenüber er sich auf Art. 18 AEUV beruft. Ist dies der Fall, so liegt eine tatbestandliche Differenzierung vor.

Eine Diskriminierung liegt erst dann vor, wenn die fragliche Massnahme den Betroffenen gegenüber der Vergleichsgruppe, hier also den liechtensteinischen Staatsangehörigen benachteiligt. Immer liegt eine Diskriminierung vor, wenn durch die Differenzierung dem Betroffenen ein quantifizierbarer Schaden entsteht. Erforderlich ist dies jedoch nicht. Die Gefahr einer finanziellen Einbusse oder aber eines erheblichen Zeitverlustes reicht regelmässig aus. Das Merkmal der Diskriminierung ist auch erfüllt, wenn die Differenzierung einen die Würde des einzelnen berührenden Charakter aufweist.

Eine Diskriminierung liegt stets vor, wenn der Betroffene von bestimmten Leistungen ganz ausgeschlossen wird, wenn ihm das Erbringen einer entgeltlichen Leistung versagt oder aber eine Zahlungspflicht auferlegt wird, welche einen Staatsangehörigen in vergleichbarer Situation nicht oder in geringerer Höhe trifft, oder er einem belastenderen Verfahren ausgesetzt ist.

Abgesehen vom oben erwähnten Primärrecht gibt es auch im Sekundärrecht, namentlich in der Richtlinie 2004/38/EU,<sup>7</sup> relevante Bestimmungen für die

---

<sup>7</sup> Richtlinie 2004/38/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG, ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77 ff.

gegenständliche Thematik. Gemäss Art. 24 der genannten Richtlinie genießt jeder Unionsbürger (inkl. seiner Familienangehörigen) – vorbehaltlich spezifischer und ausdrücklich im Vertrag und im abgeleiteten Recht vorgesehener Bestimmungen – der sich aufgrund dieser Richtlinie im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats (hier: Liechtenstein) aufhält, die gleiche Behandlung wie die Staatsangehörigen dieses Mitgliedstaats (hier: Liechtenstein).

Als weitere Referenz wird auch Art. 25 Abs. 2 der Richtlinie angeführt, welcher darauf verweist, dass diverse Aufenthaltsdokumente der von der Richtlinie umfassten Betroffenen entweder unentgeltlich oder gegen Entrichtung eines Betrags ausgestellt wird, der die Gebühr für die Ausstellung entsprechender Dokumente an Inländer nicht übersteigt.

Bei Annahme der Initiative müssten somit aus EWR-rechtlicher Sicht auch die Gebühren für Aufenthaltsausweise nach dem Personenfreizügigkeitsgesetz<sup>8</sup> überprüft und voraussichtlich angepasst (konkret: gesenkt) werden.

Vor diesem Hintergrund scheint eine EWR-konforme Ausgestaltung der von der angemeldeten Initiative Senkung der Gebühren für liechtensteinische Reisepässe und Identitätskarten unter den oben genannten Voraussetzungen grundsätzlich möglich. Jedoch weist die Regierung neuerlich darauf hin, dass es dadurch zu einem zusätzlichen Gebührenaussfall kommen wird (vgl. Ziff. 2.2.2.).

---

<sup>8</sup> Gesetz vom 20. November 2009 über die Freizügigkeit für EWR- und Schweizer Staatsangehörige (Personenfreizügigkeitsgesetz; PFZG), LGBl. 2009 Nr 348 i.d.g.F.

## **2.5 Weitere rechtliche Vorgaben**

### **2.5.1 Einheit der Form**

Gemäss Art. 80 Abs. 2 i.V.m. Art. 85 Abs. 2 VRG können Initiativen in der Form einer einfachen Anregung (einfache Initiative) oder eines ausgearbeiteten Entwurfs (formulierte Initiative) gestellt werden. Das Gebot der Einheit der Form verbietet, die beiden Formen in einer Vorlage zu vermischen. Dies ergibt sich schon aus der zwingend unterschiedlichen Behandlung der beiden Formen durch den Landtag (siehe Art. 81 f. VRG).

Beim vorliegenden Initiativbegehren handelt es sich um einen ausgearbeiteten Entwurf im Sinne von Art. 82 VRG. Die Besonderheit der formulierten Initiative liegt darin, dass ihr Text für Regierung und Landtag verbindlich ist. Der Landtag hat jedoch die Möglichkeit, einen Antrag auf Verwerfung der Vorlage zu stellen oder einen Gegenvorschlag auszuarbeiten (Art. 82 Abs. 3 VRG). Im vorliegenden Fall ist der Grundsatz der Einheit der Form gewahrt.

### **2.5.2 Einheit der Materie**

Der Grundsatz der Einheit der Materie leitet sich aus dem Anspruch auf unverfälschte Willenskundgabe ab und verbietet, dass in einem Begehren verschiedene Materien vorgeschlagen werden, die keinen sachlichen Zusammenhang haben. Zweck dieses Grundsatzes ist, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger bei der Unterzeichnung wie auch bei der Abstimmung über eine Gesetzesvorlage ihren wirklichen Willen zum Ausdruck bringen können. Im VRG wird der Grundsatz Art. 69 Abs. 5 VRG zugeordnet. Diese Bestimmung sieht vor, dass das Anbringen von Begehren ganz verschiedener Art in der gleichen Eingabe unzulässig ist, d.h. in der gleichen Eingabe kann das Begehren um Anordnung einer Volksabstimmung nur über einen Verfassungs-, Gesetzes- oder Finanzbeschluss gestellt werden, und ebenso darf in der derselben Eingabe nur ein die Gesetzgebung (Verfassung)

betreffendes Initiativbegehren gestellt werden. Das Anbringen eines Referendums- und Initiativbegehrens in der gleichen Eingabe ist ebenfalls unzulässig. Der Staatsgerichtshof spricht in diesem Zusammenhang von Einheit der Materie.

An den Grundsatz der Einheit der Materie werden im Allgemeinen keine zu hohen Anforderungen gestellt. Gemäss der schweizerischen Lehre und Rechtsprechung ist der Grundsatz der Einheit der Materie dann gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht. Die Einheit der Materie bildet eine notwendige Voraussetzung dafür, dass die Stimmberechtigten ihren politischen Willen frei und unverfälscht bilden und äussern können. Es soll verhindert werden, dass sich die Stimmberechtigten mit nur einem Votum zu mehreren politischen Fragen äussern müssen, die keinen hinreichenden Sachzusammenhang aufweisen. Das Gebot der Einheit der Materie verfolgt somit ein doppeltes Ziel: Zum einen soll ein Stimmenfang bei der Lancierung von Volksinitiativen durch populäre Verknüpfung unterschiedlicher Anliegen und Gegenstände verhindert werden. Zum anderen soll den Stimmberechtigten eine freie Meinungsbildung über einzelne Sachfragen ermöglicht werden, was durch eine unsachliche Verknüpfung von Sachfragen oder Materien nicht gewährleistet ist.

Das gegenständliche Initiativbegehren ist ausschliesslich auf einen Gesetzesbeschluss, nämlich die Abänderung des Heimatschriftengesetzes, ausgerichtet und hat zum Ziel, die Gebühren für einen Reisepass und eine Identitätskarte festzulegen (konkret: zu senken resp. bei Reisepässen für unter 12-Jährige zu erhöhen). Die vorliegende Initiative ist nicht in verschiedene Teilbereiche aufgegliedert, sondern befasst sich einzig mit der Festlegung der entsprechenden Gebühren.

Der Grundsatz der Einheit der Materie kann somit als gewahrt erachtet werden.

### 2.5.3 Sperrfrist des gleichen Begehrens

Wurde ein Initiativbegehren auf Erlass, Abänderung oder Aufhebung eines Gesetzes oder der Verfassung in einer Volksabstimmung verworfen, so dürfen gemäss Art. 70 Abs. 3 VRG Begehren über denselben Gegenstand erst nach Ablauf von zwei Jahren seit der Volksabstimmung wieder eingebracht werden. Da bislang keine Volksabstimmung über den Gegenstand des vorliegenden Initiativbegehrens stattgefunden hat, ist die entsprechende Sperrfrist gemäss VRG gegenständlich unbeachtlich.

## 2.6 Zusammenfassung

Aufgrund obiger Ausführungen wird zusammengefasst festgehalten, dass dem gegenständlichen Initiativbegehren aus Sicht der Regierung keine verfassungsrechtlichen Bestimmungen entgegenstehen und dieses mit bestehenden Staatsverträgen übereinstimmt sowie die weiteren Voraussetzungen gemäss Volksrechtegesetz erfüllt sind. Jedoch muss bei Annahme der Initiative durch das Volk auf eine verfassungs- und EWR-konforme Ausgestaltung der Gebühren für weitere Ausweisdokumente erfolgen und die Gebühren entsprechend reduziert werden.

## 3. STELLUNGNAHME DER REGIERUNG

Bei Volksinitiative bedarf es grundsätzlich keiner inhaltlichen Stellungnahme. Gegenständlich macht die Regierung jedoch von dieser Möglichkeit Gebrauch, um nachfolgend auf ein paar wesentliche Punkte hinzuweisen.

### 3.1 Kostendeckungsprinzip

Gemäss dem verwaltungsrechtlichen Kostendeckungsprinzip darf der Gesamtbeitrag der Gebühren die Gesamtkosten des Gemeinwesens für den betreffenden



Verwaltungszweig nicht übersteigen. Zudem sollte eine Gebühr die Kosten eines Produktes oder einer Dienstleistung decken.

Die Regierung macht darauf aufmerksam, dass die Kosten für die Ausstellung der Ausweisdokumente aufgrund der geplanten Einführung neuer Reisepässe und Identitätskarten voraussichtlich sinken<sup>9</sup> und damit entsprechende Einsparungen an die Kunden weitergegeben werden können. Allerdings werden die Gebührensenkungen wohl nicht in einem solchen Ausmass sein, wie in der gegenständlichen Initiative vorgeschlagen. Durch eine zu hohe Gebührensenkung und damit zusammenhängenden Mindereinnahmen besteht zudem das Risiko, dass angestrebte Serviceverbesserungen nicht möglich sind.

### **3.2 Gültigkeitsdauer der Reisedokumente für Minderjährige**

Der von den Initianten vorgeschlagene Gesetzestext sieht für alle Personen bis zum vollendeten 18. Lebensjahr die gleiche Gebührenhöhe vor. Allerdings wird dabei nicht berücksichtigt, dass in Liechtenstein – im Gegensatz zur Schweiz – unterschiedliche Gültigkeitsdauern für Reisedokumente von Minderjährigen bestehen.

Die Gültigkeitsdauer der Reisedokumente wurde aufgrund einer parlamentarischen Initiative im Sommer 2019 angepasst.<sup>10</sup> So werden Reisedokumente für eine Dauer von zehn Jahren für Personen ausgestellt, die im Zeitpunkt der Antragstellung das 12. Lebensjahr vollendet haben. Allerdings beträgt die Gültigkeitsdauer von Personen, die im Zeitpunkt der Antragstellung das 12. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, fünf Jahre.

---

<sup>9</sup> Vgl. BuA 121/2022.

<sup>10</sup> Vgl. BuA Nr. 97/2018.

Damit fallen bei Annahme der Initiative für Reisedokumente von Minderjährigen trotz unterschiedlicher Gültigkeitsdauer dieselben Gebühren an.

### 3.3 Gebührenhöhe

Die Regierung weist darauf hin, dass es Ziel der Initiative ist, die Gebühren für die Ausstellung eines Reisepasses und einer Identitätskarte an jene der Schweiz anzupassen.

Die Überprüfung der Regierung ergab jedoch, dass die von der Initiative vorgeschlagenen Gebühren nicht 1:1 den Gebühren in der Schweiz entsprechen. Zudem stimmen die im Initiativtext genannten Gebühren nicht mit dem vorgeschlagenen Gesetzestext überein.

Zur Veranschaulichung werden die geltenden Schweizer Gebühren nachfolgend tabellarisch den im Initiativtext und vorgeschlagenen Gesetzestext geforderten Gebühren gegenübergestellt. Für eine Volksabstimmung massgeblich ist der vorgeschlagene Gesetzestext.

#### Gebühren für Reisepass

	Schweiz	Initiativtext	Vorgeschlagener Gesetzestext (ohne Hinweis zu Porto)
Erwachsene	140 Franken + 5 Franken Porto	140 Franken	140 Franken
Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre	60 Franken + 5 Franken Porto	60 Franken	65 Franken

**Gebühren für Identitätskarte**

	Schweiz	Initiativtext	Vorgeschlagene Gesetzestext (ohne Hinweis zu Porto)
Erwachsene	65 Franken + 5 Franken Porto	65 Franken	65 Franken
Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre	30 Franken + 5 Franken Porto	30 Franken	30 Franken

**Kombiangebot (Reisepass und Identitätskarte)**

	Schweiz	Initiativtext	Vorgeschlagener Gesetzestext (ohne Hinweis zu Porto)
Erwachsene	148 Franken + 10 Franken Porto	150 Franken	150 Franken
Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre	68 Franken + 10 Franken Porto	70 Franken	75 Franken



## II. ANTRAG DER REGIERUNG

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen unterbreitet die Regierung dem Landtag den

### Antrag,

der Hohe Landtag wolle

1. diesen Bericht und Antrag zur Kenntnis nehmen und
2. das vorliegende Initiativbegehren in Behandlung ziehen und über seine Zulässigkeit zu befinden.

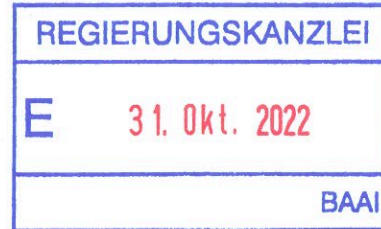
Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landtagspräsident, sehr geehrte Frauen und Herren Abgeordnete, den Ausdruck der vorzüglichen Hochachtung.

**REGIERUNG DES  
FÜRSTENTUMS LIECHTENSTEIN**

*gez. Dr. Daniel Risch*



Regierung des Fürstentum Liechtenstein  
Peter Kaiser Platz 1  
FL-9490 Vaduz



Vaduz, 31. Oktober 2022

## **Lancierung einer Volksinitiative zur Festsetzung der Gebühren für Reisepass und Identitätskarte**

Sehr geehrte Mitglieder der Regierung

Als stimm- und wahlberechtigter Stimmbürger des Landes und Mitglied des Vereins der Demokraten pro Liechtenstein (DpL) melde ich hiermit die oben genannte ausformulierte Volksinitiative an und bitte sie, diese gemäss Art. 70b VRG zu prüfen.

Die DpL-Abgeordneten haben Anfang 2022 eine Motion in den Landtag eingebracht, die zum Ziel hatte, dass der Landtag die Preise für die Reisedokumente festlegen kann. Ziel der Motion war, dass die Preise für den liechtensteinischen Reisepass und die Identitätskarte analog der in der Schweiz geltenden Preise festgesetzt werden, nämlich CHF 140.- für einen Reisepass und CHF 65.- für eine Identitätskarte für Erwachsene und CHF 60.- für einen Reisepass und CHF 30.- für eine Identitätskarte für Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre. Da das Vorhaben trotz Scheitern des Vorstosses im Landtag nach Auffassung der DpL wichtig und richtig ist, hat der Landesauschuss der DpL am 26. Oktober 2022 beschlossen, hierzu eine Volksinitiative zu lancieren, damit in Sachen Gebühren für Reisepass und Identitätskarte das Stimmvolk entscheiden kann.

Die Begründung der Initiative ist wie folgt.

Im Rahmen des Massnahmenpakets III wurde von der Regierung eine massive Erhöhung der Gebühren für die Ausstellung von Reisepässen und Identitätskarten vorgeschlagen, weil der Kostendeckungsgrad angeblich sehr schlecht war. Interessanterweise sind die Einnahmen des APA durch die massive Preiserhöhung jedoch in der Folge nicht höher geworden, sondern haben tendenziell sogar abgenommen, weil im betrachteten Zeitraum andere ausländerrechtlichen Bewilligungen, z.B. Gebühren im Rahmen der grenzüberschreitenden Dienstleistungen, deutlich billiger oder sogar abgeschafft wurden.

Nachdem es dem Staatshaushalt wieder besser geht, ist es an der Zeit, den Bürgern des Landes wieder etwas zurückzugeben, zumal in anderen Bereichen die Ausgaben des Staates laufend erhöht werden. Ausserdem sollen Liechtensteiner durch exorbitante Gebühren nicht daran gehindert werden, sich einen Reisepass ausstellen zu lassen, zumal ein liechtensteinischer Reisepass auch ein Botschafter des Landes ist.

Mit dieser Initiative sollen die Gebühren für Erwachsene für die Ausstellung eines Reisepasses und einer Identitätskarte an jene der Schweiz angepasst werden. Ausserdem soll analog der Schweiz ein Kombiangebot eingeführt und die Gebühren für die Ausstellung eines Reisepasses und einer Identitätskarte auf CHF 150.- für Erwachsene und CHF 70.- für Kinder und Jugendliche bis 18 Jahre festgesetzt werden. Die Gebühren für die Ausstellung eines Reisepasses und einer Identitätskarte für Kinder und Jugendliche sollen analog der Schweiz zusammengefasst und auf CHF 60.- für einen Reisepass und CHF 30.- für eine Identitätskarte festgelegt werden.

Bedeckungsvorschlag: Der Initiant schlägt vor, die durch die Gebührensenkung verursachten Mindereinnahmen aus der allgemeinen Staatskasse zu bezahlen. Gemäss Auskunft der Regierung führt ein Gebührenmodell analog der Schweiz bei uns über 5 Jahre gerechnet zu jährlichen Mindereinnahmen von ca. CHF 250'000 pro Jahr.

Ich bitte Sie um Mitteilung, bis wann ich mit der amtlichen Kundmachung rechnen kann, die für den Start der Unterschriftensammlung massgebend ist. Ich danke Ihnen für die Kenntnisnahme und verbleibe

mit freundlichen Grüssen

Der Initiant:

Pascal Ospelt



OBERÉ AU 40 B  
9495 TRIESEN



# Gesetzesinitiative

## Zur Festsetzung der Gebühren für einen Reisepass und eine Identitätskarte

Gestützt auf Art. 64 und Art. 66 LV unterbreiten die unterzeichneten Stimmbürger\*innen den Antrag, der Landtag wolle beschliessen, oder andernfalls die Vorlage dem Stimmvolk vorlegen:

### Gesetz

vom .....

### betreffend die Abänderung des Heimatschriftengesetzes

Dem nachstehenden vom Landtag gefassten Beschluss erteile Ich Meine Zustimmung:

#### I.

#### Abänderung bisherigen Rechts

Das Heimatschriftengesetz (HSchG) vom 23. April 1986, LGBL. 1986 Nr. 27, in der geltenden Fassung, wird wie folgt abgeändert:

#### E.<sup>bis</sup> Gebühren für Reisepass und Identitätskarte

##### Art. 29a

##### Ausstellung eines Reisepasses und einer Identitätskarte

1) Die nachstehenden Gebühren werden je Person und Vorgang kumulativ erhoben:z

a) für die Ausstellung eines Reisepasses bzw. eines Austauschpasses:

1. an Personen bis zum vollendeten 18. Lebensjahr: 65 Franken;
2. an Personen ab dem vollendeten 18. Lebensjahr: 140 Franken;

b) für die Ausstellung einer Identitätskarte:

1. an Personen bis zum vollendeten 18. Lebensjahr: 30 Franken;
2. an Personen ab dem vollendeten 18. Lebensjahr: 65 Franken;

c) für die gleichzeitige Ausstellung eines Reisepasses und einer Identitätskarte:

1. an Personen bis zum vollendeten 18. Lebensjahr: 75 Franken;
2. an Personen ab dem vollendeten 18. Lebensjahr: 150 Franken.

#### K. Schluss- und Übergangsbestimmungen

##### Art. 42

##### Gebühren<sup>120</sup>

1) Regierung, Ausländer- und Passamt, Zivilstandsamt und diplomatische Vertretungen haben für die Ausstellung von Heimatschriften die durch Gesetz festgelegten oder Verordnung festzulegenden Gebühren einzuheben.

2) Die Landespolizei und das Ausländer- und Passamt haben für die Erstellung eines Verlustprotokolls nach Art. 25b eine kostendeckende Gebühr einzuheben.