

BERICHT UND ANTRAG
DER REGIERUNG
AN DEN
LANDTAG DES FÜRSTENTUMS LIECHTENSTEIN
BETREFFEND
DIE VORPRÜFUNG DES ANGEMELDETEN INITIATIVBEGEHRENS ZUR
ABÄNDERUNG DER LANDESVERFASSUNG ZUM EINBEZUG DES
VOLKES BEI DER BESTELLUNG DER REGIERUNG DES FÜRSTENTUMS
LIECHTENSTEIN

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

Nr. 93/2023

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Zusammenfassung	5
Zuständige Ministerien	6
Betroffene Stelle	6
I. BERICHT DER REGIERUNG	7
1. Ausgangslage	7
2. Vorprüfung des Initiativbegehrens.....	9
2.1 Umfang der Überprüfung.....	9
2.2 Formelle Verfassungsmässigkeit.....	10
2.2.1 Legitimation der Initianten	10
2.2.2 Bedeckungsvorschlag.....	11
2.3 Materielle Verfassungsmässigkeit	12
2.4 Übereinstimmung mit bestehenden Staatsverträgen	12
2.5 Weitere rechtliche Vorgaben.....	13
2.5.1 Einheit der Form	13
2.5.2 Einheit der Materie.....	13
2.5.3 Sperrfrist des gleichen Begehrens	14
3. Stellungnahme der Regierung	15
3.1 Allgemeines	15
3.2 Erkenntnisse aus dem Kurzgutachten zur Verfassungsinitiative	16
3.3 Umsetzung der Initiative	18
3.4 Einschätzung der Regierung.....	20
4. Auffassung des Erbprinzen	20
5. Zusammenfassung.....	21
II. ANTRAG DER REGIERUNG	22

Beilagen:

- Verfassungsinitiative der DpL vom 7. Juni 2023 zum Einbezug des Volkes bei der Bestellung der Regierung des Fürstentums Liechtenstein

- Kurzgutachten des Liechtenstein-Instituts vom Juli 2023 zur DpL-Volksinitiative betreffend Einbezug des Volkes bei der Wahl der Regierung

ZUSAMMENFASSUNG

Mit Datum vom 7. Juni 2023 meldeten drei Vereinsmitglieder der Demokraten pro Liechtenstein bei der Regierung eine Verfassungsinitiative zum Einbezug des Volkes bei der Bestellung der Regierung des Fürstentums Liechtenstein zur Vorprüfung an.

Die Regierung nimmt mit dem vorliegenden Bericht und Antrag die gemäss Art. 70b Abs. 1 des Volksrechtesgesetzes 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 das Initiativbegehren mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen übereinstimmt und auch die weiteren rechtlichen Voraussetzungen erfüllt werden.

Zu beachten sind jedoch die weitreichenden Auswirkungen auf das politische System Liechtensteins als Ganzes im Falle einer Annahme der Initiative, die mit vorliegendem Bericht und Antrag ebenfalls aufgezeigt werden. Auch werden die in Zusammenhang mit der Umsetzung der Initiative noch zu klärenden Fragen dargelegt. Die entsprechenden Ausführungen basieren auf einem Kurzgutachten des Liechtenstein-Instituts, welches die Regierung in Anlehnung an die Studie des Liechtenstein-Instituts betreffend Direktwahl der Regierung aus dem Jahr 2022 in Auftrag gegeben hat und welches diesem Bericht und Antrag beigelegt ist.

Das Liechtenstein-Institut weist in seinem Kurzgutachten auf verschiedene Herausforderungen in Zusammenhang mit der Verfassungsinitiative hin. Diese betreffen das Verhältnis zwischen den beiden Souveränen sowie die Veränderungen im Verhältnis zwischen Regierung und Landtag und die Stellung des Regierungschefs bzw. der Regierungschefin. Ebenso wird dargelegt, dass mit der Regierungsbestellung durch das Volk die Wahrscheinlichkeit von unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen in Regierung und Landtag steigen könnte, was wiederum das Risiko von Instabilität und Ineffizienz erhöhen könnte. Schliesslich werden auch verschiedene offene Fragen das Wahlverfahren betreffend erörtert, die zur Umsetzung der Initiative erst noch auf Gesetzesstufe geklärt werden müssten.

ZUSTÄNDIGE MINISTERIEN

Ministerium für Präsidiales und Finanzen

Ministerium für Inneres, Wirtschaft und Umwelt

BETROFFENE STELLE

Regierungskanzlei

Vaduz, 4. September 2023

LNR 2023-1374

P

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,
Sehr geehrte Frauen und Herren Abgeordnete

Die Regierung gestattet sich, dem Hohen Landtag nachstehenden Bericht und Antrag betreffend die Vorprüfung des angemeldeten Initiativbegehrens zur Abänderung der Landesverfassung zum Einbezug des Volkes bei der Bestellung der Regierung des Fürstentums Liechtenstein zu unterbreiten.

I. **BERICHT DER REGIERUNG**

1. **AUSGANGSLAGE**

Mit Datum vom 7. Juni 2023 wurde bei der Regierung durch vier Vereinsmitglieder der Demokraten pro Liechtenstein (DpL) eine Verfassungsinitiative zum Einbezug des Volkes bei der Bestellung der Regierung des Fürstentums Liechtenstein im Sinne von Art. 64 Abs. 4 der Verfassung¹ zur Vorprüfung nach Art. 70b Volksrechtengesetz² angemeldet. Die Initiative enthält eine Rückzugsklausel gemäss Art. 82b VRG.

¹ Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921 (LV), LGBl. 1921 Nr. 15 idgF.

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

Gemäss den Erläuterungen der Initianten basiert die Initiative auf den Erkenntnissen der Postulatsbeantwortung der Regierung an den Landtag betreffend Direktwahl der Regierung durch das Volk (Nr. 22/2022). Das entsprechende Postulat war von den Abgeordneten der DpL im Dezember 2019 eingereicht und im März 2020 vom Landtag an die Regierung überwiesen worden. Als Grundlage für die Postulatsbeantwortung hatte die Regierung das Liechtenstein-Institut mit einer Studie über die Möglichkeit und die potentiellen Auswirkungen einer Wahl der Regierung durch das Volk beauftragt. Die Postulatsbeantwortung wurde vom Landtag im April 2022 in Behandlung gezogen. In weiterer Folge beauftragten die Initianten das Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) mit der Ausarbeitung eines Entwurfs zur Abänderung der Verfassung, welcher der nunmehr eingereichten Initiative zugrunde liegt.³

Der Wortlaut der Initiative samt Begründung ist diesem Bericht und Antrag als Beilage angefügt. Die Initianten bringen zusammengefasst vor, dass mit der Verfassungsinitiative die demokratischen Volksrechte ausgebaut werden sollen, denn im bestehenden Wahlsystem habe der Wähler nur indirekten Einfluss auf die personelle Besetzung der Regierung. Die Initianten sind davon überzeugt, dass bei der Umsetzung des Verfassungsvorschlags nicht nur die Legitimation der Regierung, sondern auch der Landtag gestärkt werde. Durch den Einbezug des Volkes bei der Bestellung der Regierung werde die Gewaltentrennung geschärft. Vor dem Hintergrund der konsensorientierten politischen Kultur in Liechtenstein sei nicht davon auszugehen, dass es vermehrt zu Blockade-Situationen zwischen Regierung und Landtag komme.

³ https://www.dpl.li/wp-content/uploads/23-03-06_FL_Verfassungsentwurf_ZDA.pdf.

Gemäss Art. 70b Abs. 1 VRG 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 Überprüfung

Beim angemeldeten Initiativbegehren handelt es sich um eine Volksinitiative auf Abänderung der Verfassung im Sinne von Art. 64 Abs. 4 LV. Gemäss Art. 64 Abs. 5 LV werden die näheren Bestimmungen über Volksinitiativen durch ein Gesetz getroffen. Die Einzelheiten sind im VRG geregelt. Dementsprechend enthält das VRG in Art. 67 ff. und Art. 80 ff. Bestimmungen zum Initiativbegehren. Art. 85 VRG betrifft die Verfassungsrevisionsinitiative; gemäss Abs. 2 finden auf das Verfahren bei Verfassungsinitiativen und deren Erledigung die Bestimmungen über die Gesetzesinitiative entsprechend Anwendung.

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 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 Initiativbe-

gehens 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 iVm 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 vier Vereinsmitglieder der Demokraten pro Liechtenstein (DpL) eingereicht. Die Initianten sind alle stimm- und wahlberechtigte liechtensteinische Landesangehörige und somit zur Anmeldung des vorliegenden Initiativbegehrens legitimiert.

2.2.2 Bedeckungsvorschlag

Gemäss Art. 64 Abs. 3 LV iVm 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 handelt 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.

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 angelegt wird und eine weite Auslegung geboten ist.

Die Initianten führen in der Begründung des Initiativbegehrens dazu aus, dass kein Bedeckungsvorschlag nötig ist, da mit dem Vorschlag keine Mehrkosten für den Staat entstehen.

Die Regierung kommt ebenfalls zum Schluss, dass dem Land aus dem vorliegenden Initiativbegehren keine finanziellen Belastungen im Sinne von Art. 64 Abs. 3 LV i.V.m. Art. 80 Abs. 3 VRG erwachsen und ein Bedeckungsvorschlag daher nicht erforderlich ist.

2.3 Materielle Verfassungsmässigkeit

Die Initianten schlagen eine Abänderung von Art. 79 und 80 LV zum Einbezug des Volkes bei der Bestellung der Regierung vor. Diese Verfassungsartikel finden sich im VII. Hauptstück „Von der Regierung“. Inhalt dieses Hauptstückes sind die organisatorischen Regelungen betreffend die Zusammensetzung und Funktionsweise der Kollegialregierung (Art. 78 ff. LV).

Die Prüfung der materiellen Verfassungsmässigkeit ist vor allem bei Gesetzesinitiativen von grosser Bedeutung, da diese mit der Verfassung vereinbar sein müssen, um überhaupt zur Stimmensammlung und Abstimmung zugelassen zu werden. Hingegen zielen Verfassungsinitiativen explizit auf eine Änderung oder Ergänzung des geltenden Verfassungsrechts ab und können insofern nur einer eingeschränkten Prüfung auf ihre materielle Verfassungsmässigkeit unterzogen werden.

Die gegenständliche Initiative zum Einbezug des Volkes bei der Bestellung der Regierung strebt eine weitreichende Änderung des bestehenden politischen Systems an, indem unter anderem das Verhältnis zwischen den beiden Souveränen neu geregelt wird. Die möglichen Auswirkungen einer derartigen Systemumstellung tangieren nicht direkt die Verfassungsmässigkeit und werden daher weiter unten in Kap. 3 aufgezeigt.

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. Diesbezüglich kann festgehalten werden, dass die angemeldete Volksinitiative zur Abänderung der Landesverfassung keine Anhaltspunkte erkennen lässt, die gegen bestehende Staatsverträge verstossen würden.

2.5 Weitere rechtliche Vorgaben

2.5.1 Einheit der Form

Gemäss Art. 80 Abs. 2 iVm. 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 (StGH) spricht in diesem Zusammenhang von Einheit der Materie.⁴

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.

Der Grundsatz der Einheit der Materie kann in Bezug auf die gegenständliche Initiative 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

⁴ Vgl. StGH 1964/3 vom 22.10.1964, in: ELG 1962-1966, S. 223f; StGH 1986/10 vom 06.05.1987, in: LES 1987, S. 153.

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.

3. STELLUNGNAHME DER REGIERUNG

3.1 Allgemeines

Bei Volksinitiativen bedarf es grundsätzlich keiner inhaltlichen Stellungnahme der Regierung. Gegenständlich macht die Regierung jedoch von dieser Möglichkeit Gebrauch, um nachfolgend auf ein paar wesentliche Punkte bezüglich der Auswirkungen der gegenständlichen Verfassungsinitiative hinzuweisen.

Bereits für die Beantwortung des Postulats betreffend Direktwahl der Regierung durch das Volk (Nr. 22/2022) hatte die Regierung beim Liechtenstein-Institut eine Studie in Auftrag gegeben, welche sich mit den teils komplexen Fragestellungen betreffend das politische System Liechtensteins und den möglichen Auswirkungen einer Reform der Bestellung der Regierung auseinandersetzte. Zudem war es der Regierung ein Anliegen, dass die Beantwortung des Postulats, welches ihre eigene Wahl zum Gegenstand hatte, aus möglichst objektiver Sicht erfolgte. Die Studie wurde der Postulatsbeantwortung als Anhang beigefügt.

Das eingereichte Initiativbegehren knüpft an die Erkenntnisse dieser Studie aus dem Jahr 2022 an, weshalb es der Regierung folgerichtig erschien, ein Anschlussgutachten des Liechtenstein-Instituts zur vorliegenden Verfassungsinitiative einzuholen. Die Folgestudie konzentriert sich auf mögliche Herausforderungen im Zusammenhang mit der durch die Verfassungsinitiative angestrebten Anpassung des Wahlverfahrens der Regierung ohne eine Wertung derselben vorzunehmen. Es

soll vielmehr aufgezeigt werden, welche Aspekte einer Volkswahl noch zu präzisieren sind und welche möglichen Auswirkungen eine Änderung der Bestellung der Regierung auf das politische System Liechtensteins als Ganzes hat.

3.2 Erkenntnisse aus dem Kurzgutachten zur Verfassungsinitiative

Das politische System in Liechtenstein ist historisch gewachsen und mit der Aufteilung der Staatsgewalt auf zwei Souveräne (*«die Staatsgewalt ist im Fürsten und im Volke verankert»*, Art. 2 LV) in seiner Gesamtheit einzigartig. Wie das Liechtenstein-Institut in seiner Studie aus dem Jahr 2022 festgehalten hat, ist das liechtensteinische System kein klassisches parlamentarisches System, sondern weist mit dem Organ des Landesfürsten auch ein präsidentielles Element auf. Die Forderung nach einer Direktwahl der Regierung stehe somit primär im Konflikt mit dem monarchischen Element des liechtensteinischen politischen Systems, was sich auch darin zeige, dass in allen Monarchien in Europa die Regierung durch das Parlament und nicht durch das Volk gewählt werde.⁵

Nachstehend werden die wichtigsten Erkenntnisse des zur Verfassungsinitiative erstellten Kurzgutachtens des Liechtenstein-Instituts, welches diesem Bericht und Antrag angefügt ist, festgehalten. Im Weiteren wird auch auf die oben erwähnte Postulatsbeantwortung und die dieser zugrunde liegende Studie des Liechtenstein-Instituts verwiesen. Die darin enthaltenen Ausführungen zum liechtensteinischen Regierungssystem und zu möglichen Implikationen einer Änderung des bestehenden Systems sind grundsätzlich auch für die Beurteilung des vorliegenden Initiativebegehrens zu beachten.

⁵ Frommelt, C., Milic, T. und Schiess Rütimann, P. (2022): Direktwahl der Regierung. Beispiele, Szenarien, Machbarkeit. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern, S. 24.

Das Liechtenstein-Institut weist in seinem Kurzgutachten auf verschiedene Herausforderungen in Zusammenhang mit der Verfassungsinitiative hin. Der Initiativtext sieht vor, dass das Ernennungs- und Abberufungsrecht des Landesfürsten erhalten bleibt. Nichtsdestotrotz wären die Nichternennung oder Abberufung eines durch das Volk gewählten Regierungsglieds ein noch stärkerer Eingriff in die demokratische Willensbildung als im Falle einer Nichternennung oder Abberufung eines durch den Landtag vorgeschlagenen Regierungsglieds. Ein solcher Schritt hätte aus Sicht der Autoren eine direkte Konfrontation der beiden Souveräne Fürst und Volk zur Folge. Zwar erscheine dieses Szenario eher unwahrscheinlich, im Vergleich zur heute bestehenden Praxis steige jedoch das Risiko einer Konfrontation.⁶

Im Weiteren wird im Kurzgutachten dargelegt, dass mit der Regierungsbestellung durch das Volk die Wahrscheinlichkeit von unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen in Regierung und Landtag steigen könnte. Dies erschwert die Entscheidungsfindung und verringert ihre Effizienz. Zugleich könnte sich die Instabilität erhöhen, da unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse eher zu einem Vertrauensverlust der Regierung im Landtag und damit einer Abberufung der Regierung bzw. im Einvernehmen mit dem Landesfürsten eines einzelnen Regierungsglieds durch den Landtag führen. Hinzu kommt, dass der Regierungschef/die Regierungschefin nicht mehr zwingend auf eine Mehrheit in der Regierung zählen könnte, wie dies heute der Fall ist.

Unabhängig von der Mehrheitsverteilung ist aus Sicht der Autoren davon auszugehen, dass sich im Zuge einer so weitreichenden Anpassung des Wahlsystems diverse Prozesse erst wieder einspielen müssten, womit sich die Entscheidungseffizienz und Systemstabilität zumindest anfänglich unabhängig vom Ausgang der

⁶ s. Kurzgutachten, S. 5.

Regierungswahl verringern würden.⁷ Auch die Stellung des Regierungschefs bzw. der Regierungschefin, der/die als einziges Regierungsmitglied landesweit gewählt werden würde, wodurch seine/ihre Stellung zusätzlich gestärkt würde, wird im Gutachten thematisiert. Daneben stellen sich aus Sicht des Liechtenstein-Instituts auch Fragen zum Amtsantritt, zur Amtsdauer und Amtsperiode der Regierung, z.B. im Falle einer verzögerten Regierungsbildung, und damit zusammenhängend zur Handlungsfähigkeit des Landtags.⁸

Das Liechtenstein-Institut kommt zum Schluss, dass davon auszugehen sei, dass der Landtag gegenüber der Regierung hinsichtlich der Wahlfunktion sowie der mit dem Abberufungsrecht einhergehenden Kontrollfunktion geschwächt würde. Der Landtag könnte zwar der Regierung nach ihrer Bestellung durch das Volk das Vertrauen verweigern, jedoch würde dies aufgrund der damit verbundenen Neuwahlen eine hohe Hürde zur Ausübung dieses Instruments darstellen. Mit den Initianten sei jedoch übereinzustimmen, dass durch die Initiative in Teilen auch eine Stärkung des Landtags erfolgen könnte, da der Landtag unabhängiger von der Regierung agieren könnte als bisher, insbesondere wenn unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse in Landtag und Regierung bestehen.⁹ Aus Sicht der Autoren ist in der Summe jedoch eher von einer Schwächung des Landtages im Zuge der Initiative auszugehen.¹⁰

3.3 Umsetzung der Initiative

Im Falle einer Annahme der gegenständlichen Verfassungsinitiative zum Einbezug des Volkes bei der Bestellung der Regierung wären zu deren Umsetzung

⁷ Siehe hierzu im Detail Kap. 5.4 des Kurzgutachtens.

⁸ Siehe hierzu im Detail Kap. 5. 2 und 5.3 des Kurzgutachtens.

⁹ Siehe hierzu im Detail Kap. 5.5 des Kurzgutachtens.

¹⁰ Siehe hierzu im Detail Kap. 5.7 des Kurzgutachtens.

insbesondere Anpassungen im Volksrechtegesetz notwendig. So wird auch im Kurzgutachten des Liechtenstein-Instituts festgehalten, dass die Initiative verschiedene Fragen betreffend das Wahlverfahren aufwirft, die erst noch auf Gesetzesstufe geklärt werden müssten.

In das VRG wäre nach dem III. Titel ein neues Kapitel zu den Regierungswahlen aufzunehmen. Ein Verweis auf die Bestimmungen für die Landtagswahlen wäre für gewisse Regelungen möglich. Daneben wären aber auch neue Bestimmungen einzuführen. Zu erlassen wären insbesondere Bestimmungen über das Verfahren vor der Wahl bzw. die Anmeldung der Kandidaturen (Frist / Wahlvorschlag – ähnlich wie GemG¹¹), über die Ausgestaltung der Wahlzettel und über die Informationen, welche den Wählern von amtlicher Seite zukommen. Anzupassen wären auch die Vorschriften über die Wahlbeschwerde. Ebenso wäre zu klären, ob eine parallele Kandidatur für Landtag und Regierung zulässig sein soll. Zudem bräuchte es eine detaillierte Regelung zur Ausgestaltung des im Initiativtext vorgesehenen Mehrheitswahlrechts. In den Erläuterungen zum Verfassungsgesetz, die für den Gesetzgeber nicht verbindlich sind, wird dazu ausgeführt, dass alle Regierungskandidierenden im relativen Majorzwahlverfahren vom Volk dem Landtag vorgeschlagen werden. In anderen politischen Systemen finden sich sowohl Beispiele für ein relatives als auch für ein absolutes Mehrheitswahlrecht. Der relative Majorz findet in erster Linie bei «first past the post»-Parlamentswahlen, der absolute Majorz hingegen bei Exekutivwahlen Anwendung.¹²

In diesem Zusammenhang ist bereits jetzt darauf hinzuweisen, dass durch den in der Initiative festgehaltenen Zeitpunkt für das Inkrafttreten des Verfassungsgesetzes am 1. Juli 2024 und des in der Verfassung vorgegebenen Termins für die

¹¹ Gemeindegesezt (GemG) vom 20. März 1996, LGBl. 1996 Nr. 76 idgF.

¹² Für weitergehende Ausführungen siehe Kurzgutachten, S. 6 f.

Landtagswahlen 2025 der Umsetzungsprozess im Falle einer Annahme der Initiative in einer äusserst knapp bemessenen Frist erfolgen müsste. Unter Berücksichtigung der benötigten Vorlaufzeit für die Vorbereitung der Landtagswahlen ist die notwendige Anpassung des VRG im ordentlichen Gesetzgebungsprozess auf diesen Zeitpunkt hin nicht möglich. Es ist dabei zu beachten, dass die erforderliche Revision des VRG dem Referendum unterliegt.

3.4 Einschätzung der Regierung

Bereits im Rahmen der Postulatsbeantwortung betreffend Direktwahl der Regierung wurde von Seiten der Regierung zu dieser Thematik festgehalten, dass eine Wahl der Regierung durch das Volk einen grossen Eingriff in das bewährte und stabile Gewaltengefüge unserer Verfassung und des politischen Gesamtsystems bedeuten würde. An dieser Auffassung hat sich durch das nunmehr eingereichte Initiativbegehren, das einen konkreten Gesetzesentwurf zur Abänderung der Verfassung enthält, nichts geändert. Auch bestätigt das Kurzgutachten des Liechtenstein-Instituts die Regierung in ihrer bisherigen Haltung. Das liechtensteinische politische System ist historisch gewachsen und hat sich seit vielen Jahrzehnten bewährt. Die Regierung ist daher nach wie vor der Ansicht, dass in Bezug auf die heutige Regelung zur Bestellung der Regierung – nicht zuletzt angesichts der Unsicherheiten, die mit der von der Initiative angestrebten Änderung des Wahlverfahrens verbunden wären, und der unklaren Auswirkungen einer solch weitreichenden Systemänderung auf die politische Stabilität des Landes – keinerlei Reformbedarf gegeben ist.

4. AUFFASSUNG DES ERBPRINZEN

Der Erbprinz hat sich in seiner Ansprache anlässlich des Staatsfeiertags am 15. August 2023 zur Verfassungsinitiative der DpL dahingehend geäussert, dass eine

Annahme der Initiative zu einer tiefgreifenden Änderung des Verfassungsgefüges führen würde, da die Initiative unter anderem eine Neuregelung der Beziehungen zwischen den höchsten Staatsorganen und damit letztlich auch zwischen den beiden Souveränen anstrebe. Die Gefahr von möglicherweise problematischen Nebenwirkungen solch grundsätzlicher Änderungen des Verfassungsgefüges dürften nicht unterschätzt werden. Die grosse politische Stabilität und Kontinuität sei in den letzten Jahrzehnten ein wichtiger Erfolgsfaktor gewesen und gerade in unruhigen Zeiten eine besondere Standortattraktivität. Um dies nicht leichtfertig aufzugeben, sollten daher immer nur wirklich notwendige Änderungen vorgenommen werden.

5. ZUSAMMENFASSUNG

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass das gegenständliche Initiativbegehren zur Abänderung der Landesverfassung zum Einbezug des Volkes bei der Bestellung der Regierung die formellen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen sowie die weiteren rechtlichen Vorgaben erfüllt. Auch die materielle Verfassungsmässigkeit, die bei Verfassungsinitiativen naturgemäss nur eingeschränkt überprüft werden kann, ist als gewahrt zu erachten.

Zu beachten sind jedoch die weitreichenden Auswirkungen auf das politische System Liechtensteins als Ganzes im Falle einer Annahme der Initiative sowie die noch offenen Fragen in Zusammenhang mit der Umsetzung der Initiative auf Gesetzesstufe.

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 befinden.

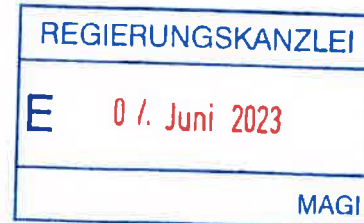
Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landtagspräsident, sehr geehrte Frauen und Herren Abgeordnete, den Ausdruck der vorzüglichen Hochachtung.

**REGIERUNG DES
FÜRSTENTUMS LIECHTENSTEIN**

gez. Dr. Daniel Risch

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

Vaduz, 7. Juni 2023



Anmeldung einer Verfassungsinitiative zum Einbezug des Volkes bei der Bestellung der Regierung des Fürstentums Liechtenstein

Sehr geehrte Mitglieder der Regierung

Als stimm- und wahlberechtigte Stimmbürger des Landes und Mitglieder des Vereins der Demokraten pro Liechtenstein (DpL) melden wir hiermit die oben genannte ausformulierte Verfassungsinitiative gemäss Art. 64 Abs. 4 LV an und beantragen, diese gemäss Art. 70b VRG zu prüfen.

Mit dieser Verfassungsinitiative sollen die demokratischen Volksrechte ausgebaut werden. Im bestehenden Wahlsystem hat der Wähler nur indirekten Einfluss auf die personelle Besetzung der Regierung. Im Vorfeld der Landtagswahlen nominieren die Parteien Regierungsmitglieder, welche sie nach erfolgreicher Landtagswahl in die Regierung zu entsenden gedenken. In der Regel nominieren die stimmenstärksten Parteien zwei Regierungsräte und einen Spitzenkandidaten für das Amt des Regierungschefs. Gehen die stimmenstärksten Parteien nach der Landtagswahl einen Koalitionsvertrag ein, dann bilden fünf der insgesamt sechs nominierten Kandidaten die zukünftige Regierung. Kommt kein Koalitionsvertrag zustande, muss die stimmenstärkste Partei zwei weitere bis dahin unbekannte Regierungsmitglieder nachnominieren. Parteiinterne Auseinandersetzungen können dazu führen, dass Regierungsratskandidaten nach der Wahl noch ausgetauscht werden. Beide Situationen sind für den Wähler unbefriedigend und bilden den Volkswillen nicht korrekt ab. Noch unbefriedigender für den Wähler ist aber, dass er in der geltenden Regelung in der freien Wahl der Abgeordneten eingeschränkt ist. Denn wenn er einen bestimmten Regierungskandidaten einer ersten Partei in der Regierung haben, andererseits Landtagskandidaten einer anderen Partei den Vorzug geben möchte, dann steht er vor einem nicht lösbaeren Interessenkonflikt.

Die Nomination der Regierungskandidaten zuhanden einer Volkswahl bleibt mit diesem Vorschlag bei den Parteien oder Wählergruppen. Aus den nominierten Regierungskandidaten werden in geheimer Wahl durch das Volk die Regierungsmitglieder gewählt und dem Landtag als Vorschlag unterbreitet. Durch diesen verbindlichen Vorschlag des Stimmvolkes zuhanden des Landtages kann der

Wähler bei Landtagswahlen seine Stimme jeweils den nach seiner Meinung geeignetsten Landtags- und Regierungskandidaten geben. Daher hat der Wähler grösseren Einfluss auf die Zusammensetzung der Regierung, und die Auswahl an Kandidaten wird tendenziell grösser. Dadurch wird die Wahl direktdemokratischer, die Legitimation der Regierungsmitglieder gestärkt und die Wahl bildet den Volkswillen besser ab. So wie bei den Gemeindewahlen der Vorsteher oder Bürgermeister unabhängig von den Gemeinderäten gewählt wird, kann das Volk bei der vorgeschlagenen neuen Regelung über die Zusammensetzung der Regierung unabhängig von den Landtagsabgeordneten mitbestimmen. Die Wahl der Regierungsmitglieder und des Regierungschefs findet gleichzeitig mit den Landtagwahlen statt.

Mit der vorgeschlagenen Anpassung der Bestellung der Regierung werden die Rechte und die Stellung des Landesfürsten nicht eingeschränkt. Die Regierung wird weiterhin vom Landesfürsten ernannt. Die Regierung bleibt dem Landesfürsten und dem Landtag verantwortlich.

Gemäss einer repräsentativen Meinungsumfrage will das Volk bei der Besetzung der Regierung mitbestimmen können. Eine vom Forschungsinstitut Gfs.bern im Frühjahr 2016 durchgeführte Umfrage unter der liechtensteinischen Wählerschaft brachte Folgendes an den Tag: Für etwa die Hälfte der Wählerschaft werden die Aspekte Kompromisseigenschaft, Ausbildung, politischer Standpunkt und politisch ausgewogene Regierung als „sehr wichtig“ eingestuft. Hingegen war die Parteizugehörigkeit für 64% der Befragten eher unwichtig oder ganz unwichtig. Dies spricht deutlich gegen die heutige Praxis der Regierungsbildung. Auch wenn bezüglich einer möglichen Direktwahl der Regierung vor der besagten Umfrage noch keine intensive öffentliche Diskussion stattgefunden hatte, befürworteten 67% der Befragten mehr oder weniger dezidiert eine Mitbestimmung bei der Besetzung der Regierung durch das Volk. Diese hohe Zustimmungsrage zog sich quer durch die Parteien.

Die Wählerschaft verspricht sich von einer Mitbestimmung grossmehrheitlich mehr Sachpolitik, eine bessere Meinungsvertretung und dass parteiübergreifend die geeignetsten Personen gewählt werden. Auch ist in etwa der gleiche Anteil der Befragten der Ansicht, dass das Volk zu wenig Einfluss auf die Zusammensetzung der Regierung hat.

Am 20. Dezember 2019 haben die Abgeordneten der DpL ein Postulat zur Direktwahl der Regierung durch das Volk eingereicht. Die Regierung beauftragte das Liechtenstein Institut, die Direktwahl entsprechend dem Auftrag des Postulats zu durchleuchten. Im Grundsatz bezweifelt das Liechtenstein Institut, ob eine Direktwahl der Regierung zu einer besseren sachpolitischen Performance der Regierung führen wird. Die Studie kommt zum Schluss, «dass die erhofften Effekte, derentwegen man die Volkswahl der Regierung fordert, wohl kaum im gewünschten Ausmass eintreten werden» und dass «[d]as politische System in Liechtenstein [...] historisch gewachsen [ist] und [...] sich durch eine gute Funktionsweise aus[zeichnet]». Andererseits negiert die Studie die Möglichkeit einer Volkswahl nicht, so schreibt das Institut, «Gleichwohl wäre es nicht richtig, die Volkswahl umgehend als «Fremdkörper» in

einem ansonsten klassisch-parlamentarisch organisierten System zu betrachten und zu verwerfen.» Die Studie hält auch fest, dass die Frage betreffend die Volkswahl der Regierung rein politischer Natur ist. Um die beste Variante einer Direktwahl zu finden, stellt das Liechtenstein Institut in ihrer Studie einige Anpassungsfragen, die wichtigsten Fragen daraus sind nachfolgend zusammengefasst, wobei auch die Antworten der Initianten dazu festgehalten sind:

1. Sollen die beiden Wahlkreise weiterhin mit mindesten 2 Mitgliedern in der Regierung vertreten sein?
Antwort: Ja
2. Nach welchem Verfahren, Majorz oder Proporz, soll gewählt werden?
Antwort: Alle Regierungskandidierenden sollen im relativen Majorzwahlverfahren vom Volk dem Landtag vorgeschlagen werden (relative Mehrheitswahl), gewählt ist der, der meisten Stimmen erhält.
3. Soll die gesamte Regierung oder nur der Regierungschef vom Volk gewählt werden?
Antwort: Die gesamte Regierung, nicht aber die Stellvertreter der Regierungsmitglieder. Diese sollen wie bisher vom Landtag vorgeschlagen werden, wobei der Stellvertreter derselben Wählergruppe wie das Mitglied angehören soll und in der Regel dem Wunsch des Regierungsmitgliedes zu folgen ist.
4. Braucht es eine Voranmeldung der Kandidaten oder sollen stille Wahlen möglich sein?
Antwort: Ja, es braucht eine Voranmeldung analog der Landtagswahl.
5. Wie soll die Ressortverteilung erfolgen?
Antwort: Die Regierung entscheidet in der Regel auch in Zusammenarbeit mit ihren Wählergruppen über die Ressortverteilung und legt diese mit Regierungsbeschluss fest.
6. Wer soll die Regierung abberufen können?
Antwort: Wie bisher der Landesfürst und der Landtag.
7. Wie soll das Verhältnis Fürst, Volk, Landtag und Regierung ausgestaltet werden?
Antwort: Die Regierung ist weiterhin dem Landesfürsten und dem Landtag verantwortlich (Art. 78 LV). Das Volk wird alle 4 Jahre bestimmen, wer in der Regierung Einsitz nimmt. Das Stimmvolk kann weiterhin den Landtag entlassen, nicht aber die Regierung. Allerdings, entlässt das Volk den Landtag, muss dieser neu gewählt werden und damit muss auch die Regierung neu besetzt werden. Indirekt kann das Volk die Regierung absetzen.
8. Entsteht ein Konfliktpotenzial zwischen Fürst und Volk, wenn die Regierung sowohl dem Volk als auch dem Landesfürsten verantwortlich ist?
Antwort: Bei der Ausübung der Regierungsgeschäfte bleibt die Regierung wie bisher dem Landesfürsten und dem Landtag gegenüber verantwortlich. Ein

theoretisches Konfliktpotenzial besteht lediglich bei der Wahl resp. Ernennung der neu gewählten Regierungsmitglieder, wenn der Landesfürst einen vom Stimmvolk gewählten Kandidaten nicht ernennen möchte. Dann gibt es aber gemäss Verfassungsvorschlag eine Nachwahl für den vom Fürsten nicht ernannten Kandidaten.

Aufgrund der Erkenntnisse aus der Beantwortung des Postulats „zur Direktwahl der Regierung durch das Volk“ vom 20. Dezember 2019 wurden die nachfolgend genannten Eckwerte definiert, um daraus den vorliegenden Verfassungsentwurf beim Zentrum für Demokratie in Aarau entwickeln zu lassen. Der Verfassungsentwurf mit Kommentaren liegt in einer Studie¹ vor.

- Alle Regierungskandidierenden werden im Majorzwahlverfahren vom Volk «vorgeschlagen». Eine Voranmeldung der Kandidierenden ist erforderlich.
- Jeder Wahlkreis wählt je zwei Regierungsvertreter, womit Ober- und Unterland Anspruch auf je mindestens zwei Mitglieder in der Regierung haben. Der Regierungschef wird wahlkreisübergreifend gewählt. Kandidierende dürfen sowohl für das Amt des Regierungschefs als auch für das Amt des Regierungsrates kandidieren.
- Der Landtag prüft die Volkswahl, spricht den durch das Volk ausgewählten Regierungskandidierenden das Vertrauen aus und empfiehlt diese dem Landesfürsten zur Ernennung.
- Der Landesfürst behält das Ernennungs- und Abberufungsrecht.
- Der Landtag verliert formal das Vorschlagsrecht; materiell wurde das gemäss Art. 79 Abs. 2 Satz 1 LV bestehende Vorschlagsrecht bislang ohnehin nicht ausgeübt. In der Staatspraxis nominierten die Parteien zuhanden des Landtages Kandidierende. Der Landtag genehmigte jeweils den Nominationsvorschlag der in den Landtagswahlen siegreichen Parteien. Die nichtöffentlichen Absprachen zwischen den Parteien würden nunmehr durch eine öffentliche Volkswahl ersetzt. Das formelle Vorschlagsrecht würde in einen Akt der Vertrauensbekundung des Landtages zugunsten der vom Volk nominierten Personen umgestaltet. Spricht der Landtag dem Vorschlag des Volkes das Vertrauen nicht aus, kommt es zu Neuwahlen des Landtags und der Regierung innerhalb von sechs Wochen.
- Der Landtag behält das Abberufungsrecht für einzelne Regierungsmitglieder und für die Gesamregierung.

Die Initianten sind fest davon überzeugt, dass bei der Umsetzung des Verfassungsvorschlags nicht nur die Legitimation der Regierung, sondern auch der Landtag gestärkt wird. Die Gewaltentrennung wird durch den Einbezug des Volkes bei der Bestellung der Regierung geschärft. Der Landtag kann durch eine gewisse Distanz zur Regierung deren Vorlagen kritischer als bisher unter die Lupe nehmen und seiner zugeteilten Rolle als Gesetzgeber wieder einen Schritt näherkommen. Vor dem Hintergrund der konsensorientierten politischen Kultur in Liechtenstein ist nicht

¹ zda: Studie „Der Einbezug des Volkes bei der Bestellung der Regierung des Fürstentum Liechtenstein“ von Andreas Glaser, Luka Marcic und Martina Stirnimann

davon auszugehen, dass es vermehrt zu Blockade-Situationen zwischen Regierung und Landtag kommt. Die Kollegialregierung wird auch in Zukunft über eine komfortable Mehrheit im Landtag verfügen, weil die Wahlvorschläge für Regierungskandidaten ohnehin von den im Landtag vertretenen Wählergruppen oder Parteien kommen werden.

Angesichts der Tatsache, dass das politische Geschehen ganz wesentlich und immer mehr von der Regierung geprägt wird (siehe Corona-Pandemie), ist der Wunsch der Wählerschaft, wie auch die repräsentative Umfrage aus dem Jahr 2016 gezeigt hat, nach Mitbestimmung bei der Zusammensetzung der Regierung verständlich.

Bedeckungsvorschlag: Aufgrund, dass mit diesem Vorschlag keine Mehrkosten für den Staat entstehen, bedarf es keinen Bedeckungsvorschlag.

Rückzugsklausel: Die Initianten behalten sich gemäss Art. 82b Abs. 1 vor, diese Verfassungsinitiative zurückzuziehen.

Wir bitten Sie, diese Initiative auch legistisch zu prüfen, um so dem Volk eine legistisch einwandfreie Vorlage unterbreiten zu können. Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

Die Initianten


Thomas Rehak Herbert Elkuch Erich Hasler Pascal Ospelt

Verfassungsgesetz vom

... über die Abänderung der Verfassung vom 5. Oktober 1921
(Einbezug des Volkes bei der Bestellung der Regierung)

Dem nachstehenden vom Landtag gefassten/in der Volksabstimmung vom ...
angenommenen Beschluss erteile Ich Meine Zustimmung:

I.

Abänderung bisherigen Rechts

Die Verfassung vom 5. Oktober 1921, LGBl. 1921 Nr. 15, wird wie folgt abgeändert:

Art. 79 Abs. 2 bis 9

- 2) Der Regierungschef und die Regierungsräte werden vom Volke im Wege des allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Stimmrechts nach dem Mehrheitswahlrecht bestellt. Das Oberland und Unterland bilden je einen Wahlbezirk. Von den vier Regierungsräten entfallen je zwei auf das Oberland und auf das Unterland. Der Regierungschef wird wahlbezirksübergreifend bestimmt.
- 3) Über Wahlbeschwerden entscheidet der Staatsgerichtshof. Der Landtag prüft die Gültigkeit der Wahl der Regierungsmitglieder und der Wahl als solcher auf Grund der Wahlprotokolle und auf Grund etwaiger Entscheidung des Staatsgerichtshofes (Validierung).
- 4) Der Landtag spricht den Regierungsmitgliedern sein Vertrauen aus und schlägt die Regierungsmitglieder anschliessend dem Landesfürsten zur Ernennung vor. Die Regierungsmitglieder werden vom Landesfürsten ernannt.
- 5) Spricht der Landtag einem Regierungsmitglied sein Vertrauen nicht aus, finden unverzüglich Neuwahlen des Landtages und der Regierung statt. Ernennet der Landesfürst ein Regierungsmitglied nicht, ist unverzüglich ein neues Regierungsmitglied für den Rest der Amtsperiode im Verfahren nach Abs. 2 bis 4 zu bestellen.
- 6) Einer der Regierungsräte wird auf Vorschlag des Landtages vom Landesfürsten zum Regierungschef-Stellvertreter ernannt.
- 7) Auf Vorschlag des Landtages ernennt der Landesfürst für den Regierungschef und die Regierungsräte je einen Stellvertreter, der im Falle der Verhinderung das betreffende Regierungsmitglied in den Sitzungen der Kollegialregierung vertritt. Ihre

Stellvertreter sind der gleichen Landschaft zu entnehmen.

- 8) Die Regierungsmitglieder müssen Liechtensteiner und zum Landtag wählbar sein.
- 9) Die Amtsperiode der Kollegialregierung beträgt vier Jahre. Bis zur Ernennung einer neuen Regierung haben die bisherigen Regierungsmitglieder die Geschäfte verantwortlich weiterzuführen, es sei denn, Art. 80 kommt zur Anwendung.

Art. 80

- 1) Verliert die Regierung das Vertrauen des Landesfürsten oder des Landtages, dann erlischt ihre Befugnis zur Ausübung des Amtes. Für die Zeit bis zum Antritt der neuen Regierung bestellt der Landesfürst unter Anwendung der Bestimmungen gemäss Art. 79 Abs. 1 und 8 eine Übergangsregierung zur interimistischen Besorgung der gesamten Landesverwaltung (Art. 78 Abs. 1). Der Landesfürst kann auch Mitglieder der alten Regierung in die Übergangsregierung berufen. **Vor Ablauf von vier Monaten nach dem Misstrauensvotum ist eine neue Regierung für den Rest der Amtsperiode gemäss dem Verfahren nach Art. 79 zu bestellen.**
- 2) Verliert ein einzelnes Regierungsmitglied das Vertrauen des Landesfürsten oder des Landtages, dann wird die Entscheidung über den Verlust der Befugnis zur Ausübung seines Amtes zwischen Landesfürst und Landtag einvernehmlich getroffen. Bis zur Ernennung des neuen Regierungsmitgliedes hat der Stellvertreter die Amtsgeschäfte fortzuführen. **Vor Ablauf von vier Monaten nach dem Misstrauensvotum ist ein neues Regierungsmitglied für den Rest der Amtsperiode gemäss dem Verfahren nach Art. 79 zu bestellen.**

II.

Inkrafttreten

Dieses Verfassungsgesetz tritt am 1. Juli 2024 in Kraft.

Thomas Milic, Christian Frommelt

DPL-VOLKSINITIATIVE BETREFFEND EINBEZUG DES VOLKES BEI DER WAHL DER REGIERUNG

KURZGUTACHTEN

JULI 2023



LIECHTENSTEIN-INSTITUT



Verantwortliche Autoren:

Thomas Milic, Forschungsleiter Politik, Liechtenstein-Institut

Christian Frommelt, Direktor und Forschungsbeauftragter Politik, Liechtenstein-Institut

Dieses Gutachten wurde im Auftrag der Regierung erstellt. Die inhaltliche Verantwortung für die Studie liegt bei den Autoren.

Zitiervorschlag: Milic, T.; Frommelt, C. (2023): DpL-Volksinitiative betreffend Einbezug des Volkes bei der Wahl der Regierung. Kurzgutachten. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.

Gamprin-Bendern, Juli 2023

Liechtenstein-Institut

St. Luziweg 2, 9487 Gamprin-Bendern, Liechtenstein

www.liechtenstein-institut.li

INHALTSVERZEICHNIS

Inhaltsverzeichnis.....	3
1 Einleitung	4
2 Formelle Betrachtung der Initiative	4
3 Offene Fragen zur Umsetzung der Initiative	6
4 Formelle und informelle Regelungen und Vorgehensweisen	10
5 Ausgewählte Herausforderungen im Zusammenhang mit der Initiative.....	11
5.1 Auswahlmöglichkeit: «Wahl ohne Wahl» und die Möglichkeit stiller Wahlen	11
5.2 Unklare Stellung des Regierungschefs/der Regierungschefin	12
5.3 Amtsantritt, Amtsdauer und Amtsperiode	12
5.4 Erhöhtes Risiko von Instabilität und Ineffizienz	13
5.5 Veränderung im Verhältnis Regierung und Landtag	14
5.6 Herausforderung für die Konsenskultur.....	14
5.7 Auf- oder Abwertung der Landtagswahlen?	15
6 Schlussbetrachtung	16
7 Literaturverzeichnis.....	17
Anhang	18

1 EINLEITUNG

Wie soll das Volk in die Bildung der Regierung des Fürstentums Liechtenstein einbezogen werden? Die heutige Regelung orientiert sich an für parlamentarische Demokratien typischen Verfahren, wonach das Volk den Landtag – also das Parlament – wählt und dieser dann die Regierung. Als Besonderheit Liechtensteins gilt die Einbindung des Landesfürsten. Demnach werden der Regierungschef und die Regierungsräte in Liechtenstein vom Landesfürsten einvernehmlich mit dem Landtag auf dessen Vorschlag ernannt. Das Volk ist in die Regierungsbildung folglich insoweit einbezogen, als es durch die Beteiligung an der Wahl des Landtages dessen parteipolitische Verhältnisse bestimmt.

Diese indirekte Mitbestimmung der Regierung wurde in der jüngeren Vergangenheit verschiedentlich kritisiert. Im Auftrag der Regierung erstellte das Liechtenstein-Institut deshalb eine Studie über die Möglichkeit und die potenziellen Auswirkungen einer Wahl der Regierung durch das Volk (Frommelt et al. 2022). Die Studie diente als Basis für die Beantwortung eines im Dezember 2019 vom Landtag an die Regierung überwiesenen Postulats der Abgeordneten Thomas Rehak, Erich Hasler und Herbert Elkuch (Demokraten pro Liechtenstein (DpL)). Die Postulatsbeantwortung wurde im Landtag am 7. April 2022 zur Kenntnis genommen und mit 22 Stimmen abgeschrieben.

Am 7. Juni 2023 meldeten die beiden ordentlichen Landtagsabgeordneten Thomas Rehak und Herbert Elkuch sowie die beiden stellvertretenden Landtagsabgeordneten Erich Hasler und Pascal Ospelt eine Verfassungsinitiative zu einem verstärkten Einbezug des Volkes bei der Bestellung der Regierung des Fürstentums Liechtenstein an. Aus diesem Anlass hat die Regierung das Liechtenstein-Institut damit beauftragt, eine Folgestudie zu der im Januar 2022 erschienenen Studie zu erstellen. Der Studienauftrag sieht vor, die Herausforderungen und Systemwirkungen im Lichte des nun bekannten, konkreten Verfassungstextes neu einzuordnen. Dabei soll auch auf Detailfragen eingegangen werden, die mit dem Verfassungstext noch nicht endgültig geklärt sind, die aber in der Begleitkommunikation zur Verfassungsinitiative erwähnt werden und die bei einer Annahme der Initiative zwingend durch eine Änderung des Volksrechtesgesetzes (VRG) geregelt werden müssten.

Im Sinne der Auftragsstellung konzentriert sich die Studie auf mögliche Herausforderungen im Zusammenhang mit der durch die Verfassungsinitiative intendierten Anpassung des Wahlverfahrens der Regierung. Die Studie nimmt aber keine Wertung der Initiative vor und spricht sich weder für noch gegen die Initiative aus. Auch erfolgt keine Empfehlung dahingehend, wie die Initiative im Falle einer Annahme konkret umgesetzt werden müsste.

Die Studie gliedert sich wie folgt: Im Anschluss an die Einleitung erfolgt in Kapitel 2 eine formelle Betrachtung der mit der Verfassungsinitiative intendierten Abänderungen des bestehenden Wahlverfahrens. Kapitel 3 listet verschiedene Fragen auf, welche durch den Initiativtext nicht geregelt sind, die aber in der Folge durch eine Anpassung des VRG geregelt werden müssten und damit für eine politische Einordnung der Verfassungsinitiative relevant sind. Daran anknüpfend wird in Kapitel 4 der Frage nachgegangen, welche neuen formellen und informellen Normen und Vorgehensweisen im Zuge einer Annahme der Initiative etabliert werden müssten. Kapitel 5 thematisiert schliesslich mögliche Auswirkungen der Initiative auf die Stabilität des politischen Systems, die Stellung des Regierungschefs und die Auswahl an Kandidierenden. Kapitel 6 schliesst die Studie ab.

2 FORMELLE BETRACHTUNG DER INITIATIVE

Die Verfassungsinitiative bezweckt einen stärkeren Einbezug des Volkes bei der Bestellung der Regierung des Fürstentums Liechtenstein. Es werden Änderungen an zwei Artikeln der bestehenden Landesverfassung vorgeschlagen. Diese regeln die Bestellung der Regierung sowie deren Abbestellung.

Vor dem Hintergrund der horizontalen und vertikalen Gewaltenteilung in Liechtenstein interessiert dabei besonders, wie sich die Änderungen auf die Kompetenzen des Landesfürsten, des Landtages sowie auf die Stellung der beiden Wahlkreise Oberland und Unterland auswirken.

Ernennungs- und Abberufungsrecht des Landesfürsten bleiben erhalten.

Der Initiativtext sieht vor, dass die einzelnen Regierungsmitglieder weiterhin vom Fürsten ernannt werden. Auch für den Fall, dass die Regierung das Vertrauen des Fürsten verliert, bleiben die Kompetenzen des Fürsten gegenüber der Regierung erhalten. Der Fürst kann also weiterhin der Gesamtregerung bzw. einvernehmlich mit dem Landtag einem einzelnen Regierungsmitglied die Befugnis zur Amtsausübung entziehen. Nichtsdestotrotz kann im Falle einer Annahme der Initiative mit Blick auf die Kompetenzen des Landesfürsten von einer veränderten Ausgangslage gesprochen werden. Die Nichternennung oder die Abberufung eines durch das Volk gewählten Regierungsmitglieds wäre ein noch stärkerer Eingriff in die demokratische Willensbildung als im Falle einer Nichternennung oder Abberufung eines durch den Landtag vorgeschlagenen Regierungsmitglieds. Ein solcher Schritt hätte eine direkte Konfrontation der beiden Souveräne Fürst und Volk zur Folge. Zwar erscheint eine solche Konfrontation in Anbetracht der bei der Bestellung und Abberufung der Regierung zurückhaltenden Rolle des Landesfürsten als eher unwahrscheinlich. Im Vergleich zur heute bestehenden Praxis steigt das Risiko einer Konfrontation jedoch, da eine Wahl der Regierungsmitglieder durch das Volk eher zu Überraschungen und dabei zu dem Fürsten nicht genehmen Regierungsmitgliedern führen könnte.

Die Wahlfunktion des Landtags wird abgeschwächt, bleibt im Sinne eines Bestätigungsrechts aber im Grundsatz bestehen. Das Abberufungsrecht verändert sich formell nicht.

Die heutige Regelung sieht vor, dass der Landtag dem Fürsten den Regierungschef und die Regierungsräte zur Ernennung vorschlägt. Der Landtag ist dabei in seiner Entscheidungsfindung vollkommen frei. Dieses Vorschlagsrecht des Landtags würde im Falle einer Annahme der Verfassungsinitiative in unmittelbarer Folge der Landtagswahlen wesentlich eingeschränkt werden, da die Auswahl der Regierungsmitglieder neu durch das Volk erfolgt. Dem Landtag verbleibt aber eine Art Bestätigungsrecht, indem er den Regierungsmitgliedern das Vertrauen aussprechen kann und den Regierungschef und die übrigen Regierungsmitglieder dem Fürsten zur Ernennung vorschlägt.

Spricht der Landtag der Regierung das Vertrauen nicht aus, finden unverzüglich Neuwahlen des Landtages und der Regierung statt. Dies stellt *in der Praxis* eine hohe Schwelle dar, dürfte doch ein nochmaliger Landtags- und Regierungswahlkampf für die meisten Parteien in der Regel unattraktiv sein. De facto dürfte sich der Landtag an den Volkswillen gebunden fühlen, weshalb es kaum dazu kommen wird, dass der Landtag den vom Volk gewählten Regierungsmitgliedern das Vertrauen nicht aussprechen würde. Folglich steht ausser Frage, dass die Wahlfunktion des Landtags durch die neue Regelung eingeschränkt werden würde. Inwieweit dies generell das Verhältnis zwischen Landtag und Regierung beeinflusst, wird in Kapitel 5 behandelt.

Das Abberufungsrecht des Landtages ändert sich formell nicht. Die Regierung als Ganzes ist wie jedes einzelne Regierungsmitglied also weiterhin auf das Vertrauen des Landtages angewiesen. Verliert die Regierung das Vertrauen des Landtages bzw. ein Regierungsmitglied das Vertrauen von Landtag und Fürst, so wird die Regierung bzw. werden die vom Misstrauensvotum betroffenen Regierungsmitglieder vom Volk neu gewählt. Spricht der Landtag diesen neu gewählten Regierungsmitgliedern das Vertrauen nicht aus, finden unverzüglich Neuwahlen der Regierung und des Parlaments statt. Somit lässt sich festhalten, dass sich das Abberufungsrecht des Landtages zwar formell nicht ändern würde, dafür aber die Ausgangslage für die Nutzung dieses Rechtes. Denn im Unterschied zur heutigen Regelung könnte der Landtag im Falle einer Abberufung nicht selbstständig ein neues Regierungsmitglied vor-

schlagen, sondern er riskiert sogar die eigene Auflösung, wenn das vom Volk neu gewählte Regierungsmitglied sein Vertrauen nicht findet. Vor dem Hintergrund der abgeschwächten Wahlfunktion wird also auch das Abberufungsrecht des Landtages geschwächt, was im Endeffekt die Regierung gegenüber dem Landtag stärkt.

Die beiden Wahlkreise und ihre Vertretung bleiben erhalten.

Mit der Initiative wird gewährleistet, dass beide Wahlkreise mindestens zwei Regierungsmitglieder stellen. Eine kleine Änderung besteht darin, dass mit der Initiative je zwei Regierungsräte exkl. Regierungschef aus den beiden Wahlkreisen stammen müssen, während bisher je zwei Mitglieder des Regierungskollegiums inkl. Regierungschef aus den beiden Wahlkreisen kommen mussten. Es ist angesichts der Kleinräumigkeit Liechtensteins nicht davon auszugehen, dass die wahlkreisübergreifende Wahl des Regierungschefs einen Kandidierenden aus einem bestimmten Wahlkreis bevorteilt – beispielsweise, weil im Oberland mehr Stimmen vergeben werden.

3 OFFENE FRAGEN ZUR UMSETZUNG DER INITIATIVE

Der von den Initianten eingereichte Initiativtext beschränkt sich auf die Änderung der Verfassung. Einige Aspekte einer angestrebten Wahl der Regierung durch das Volk müssten im Falle einer Annahme der Initiative aber noch auf Gesetzesebene – insbesondere im Volksrechtgesetz (VRG) – geregelt werden.¹ Zu einzelnen dieser Aspekte äussern die Initianten in ihrer Begleitkommunikation zur Initiative (DpL 2023) eine Präferenz. So sagen die Initianten (ebenda), dass die Wahl der Regierungsmitglieder, des Regierungschefs und des Landtags gleichzeitig stattfinden soll. Aus dem Verfassungstext ergibt sich dies nicht zwingend. Die Wahlen könnten auch kurz hintereinander stattfinden.

Die Begleitkommunikation der Initianten zur Initiative ist für den Gesetzgeber nicht verbindlich, weshalb sich die gesetzliche Umsetzung der Initiative und damit deren praktische Auswirkungen derzeit nicht abschätzen lassen.

Dass bei der Abstimmung nicht alle Details der späteren Regelung bekannt sind, ist aus demokratiepolitischer Sicht kein grosses Problem. Dies gilt umso mehr, als die für die Umsetzung nötige Revision des Volksrechtgesetzes dem Referendum unterliegt. Um vor der Abstimmung über die Verfassungsinitiative eine möglichst informierte Meinungsbildung sicherzustellen, ist es aber dennoch wichtig, die zentralen Umsetzungsfragen zu beleuchten. Entsprechend soll im Folgenden auf verschiedene derzeit noch nicht abschliessend geklärte Fragen zur konkreten Umsetzung der Initiative eingegangen werden.

Frage 1: Erfolgt die Wahl nach dem relativen oder dem absoluten Mehrheitswahlverfahren?

Im Verfassungstext, über den abgestimmt werden soll, heisst es diesbezüglich, dass die Regierung «nach dem Mehrheitswahlrecht» bestellt werde. In der Begleitkommunikation der Initianten wird präzisiert, dass alle Regierungskandidierenden «im relativen Majorzwahlverfahren vom Volk dem Landtag vorgeschlagen werden sollen». Wie bereits erwähnt, ist die Begleitkommunikation für den Gesetzgeber aber nicht verbindlich.

In anderen politischen Systemen finden sich sowohl Beispiele für ein relatives als auch für ein absolutes Mehrheitswahlrecht. Der relative Majorz findet in erster Linie bei «*first past the post*»-Parlaments-

¹ Die Autoren haben nicht systematisch geprüft, welche anderen Gesetzesbestimmungen noch geändert werden müssen. Auf den ersten Blick drängt sich aber nur eine Änderung des Gesetzes über die Beiträge an politische Parteien auf, sofern beispielsweise auch Parteien gefördert werden sollen, welche sich vor allem auf die Regierungswahl konzentrieren.

wahlen (etwa bei der Wahl des britischen Unterhauses), der absolute Majorz hingegen bei *Exekutivwahlen* Anwendung (z. B. bei den Regierungsratswahlen in den meisten Schweizer Kantonen). Bei den Liechtensteiner Gemeinderatswahlen, aber auch in der überwiegenden Mehrheit der Schweizer Kantone sowie bei vielen Präsidentschaftswahlen weltweit kommt konkret das *Zwei-Runden-System* zur Anwendung: Im ersten Wahlgang ist ein *absolutes* Mehr erforderlich, in einem allfälligen zweiten Wahlgang nur noch ein *relatives* Mehr.² Das relative Mehr im *ersten* (und somit einzigen) Wahlgang ist bei Exekutivwahlen hingegen selten. Einzelne Gemeinden in der Schweiz, etwa die bernische Gemeinde Burgdorf, sehen dies vor. Aber meist wird bei Exekutivwahlen im ersten Wahlgang das absolute Mehr gefordert.

Warum ist das so? Die Frage ist berechtigt, wenn man bedenkt, dass ein absolutes Mehr schwieriger zu erreichen ist und daher oftmals zweite (möglicherweise kostspielige) Wahlgänge nötig macht. Der primäre Gedanke hinter dem absoluten Mehr ist im Wesentlichen jener, «dass das Vertrauen einer *Volksmehrheit* haben solle, wer das staatliche Handeln in einem ganzen Sachbereich prägt» (Marbach 2018: 6; kursive Hervorhebung durch die Autoren). Die «Aufweichung» dieses Mehrs durch die in Schweizer Kantonen geläufige Nicht-Berücksichtigung von Leerstimmen relativiert diese Forderung aber: In den meisten Schweizer Kantonen vereinigen die im ersten Wahlgang gewählten Exekutivmitglieder nicht mehr als die Hälfte aller Wählenden auf sich, sondern oftmals erheblich weniger.³ Insofern liesse sich argumentieren, dass man im Prinzip schon im ersten Wahlgang nach dem relativen Majorz wählen lassen kann.

Ein Zwei-Runden-System mit absoluter Mehrheitserfordernis im ersten Wahlgang hat aber noch einen zweiten Hintergrund: Damit, so wird argumentiert, sei eine unverfälschte Stimmabgabe eher gewährleistet als mit dem relativen Mehr. Die Wählenden können im Zwei-Runden-System im ersten Wahlgang (einigermaßen) frei wählen (d.h., dass sie sich für den bevorzugten Kandidaten entscheiden können), während bei relativem Mehr von vornherein taktiert werden muss. Als Veranschaulichung dienen die französischen Präsidentschaftswahlen: Im ersten Wahlgang (absolutes Mehr) entscheidet man sich für die bevorzugte Kandidatur, im zweiten Wahlgang (relatives Mehr) für das kleinere Übel («au premier tour, on choisit, au second, on élimine»). Zwei Wahlgänge helfen dem Wählenden zudem, die Wahlchancen der Kandidierenden besser einzuschätzen. Sartori (1994: 63) schreibt dazu: «[] ... the double ballot [...] is a two-shot system. With one shot the voter shoots very much in the dark, with two shots he or she shoots, the second time, in full daylight.» Allerdings ist auch hier relativierend anzufügen, dass bei Liechtensteiner Regierungswahlen – anders als bei französischen Präsidentschaftswahlen – nicht *eine* Person, sondern *fünf* Regierungsmitglieder gewählt werden. Das relativiert das Problem der rein strategischen Wahl wiederum.

Kurz, die Wahl zwischen relativem Mehr sowie einem Wahlgang und absolutem Mehr sowie zwei Wahlgängen ist ein Abwägungsprozess. Aber klar ist: Bei einem relativen Mehr mit einem Wahlgang kann unter Umständen auch jemand gewählt werden, der von einer Mehrheit der Wählenden *unerwünscht* ist. Das ist zwar auch bei absolutem Mehr und zwei Wahlgängen möglich, aber bedeutend schwieriger. Die Zürcher Ständeratswahlen (zwei Sitze) sollen als Beispiel dienen: Im ersten Wahlgang (absolutes Mehr) liegt in der Regel die SVP-Kandidatur vorne (oder zumindest auf Platz 2), weil die SVP die stimmenstärkste Partei im Kanton ist. Der Kandidat/die Kandidatin erzielt aber meist nicht das absolute Mehr im ersten Wahlgang, da der SVP-Stimmenanteil (klar) unter 50 Prozent liegt. Gäbe es aber nur diesen ersten Wahlgang, würde wohl stets ein SVP-Kandidat gewählt. Tatsache ist aber: Im

² Beim absoluten Mehr müssen die Kandidierenden ein bestimmtes, vorher festgelegtes Quorum übertreffen (meist: die Hälfte aller gültigen Stimmen), um gewählt zu sein. Beim relativen Mehr hingegen sind jene gewählt, welche die meisten Stimmen erzielen.

³ Siehe dazu: Frommelt et al. 2022: 29.

zweiten Wahlgang wurde der SVP-Kandidat bisher oft von einer Konkurrentin/einem Konkurrenten überholt, weil eine Mehrheit der Wählenden *unter keinen Umständen* einen SVP-Ständerat wünschte (vgl. hierzu auch die französischen Präsidentschaftswahlen). Das Zwei-Runden-System verhindert somit Kandidierende, die von mehr als der Hälfte der Wählenden als grösstes Übel betrachtet werden, eher als das Ein-Runden-System. Ob dies das Ziel einer Wahl sein soll, ist eine offene Frage und wird letztlich vom Gesetzgeber entschieden.

Frage 2: Ist es möglich, gleichzeitig für das Amt eines einfachen Regierungsmitglieds und des Regierungschefs/der Regierungschefin zu kandidieren?

Im Verfassungstext, über den abgestimmt werden soll, wird die Frage einer Doppelkandidatur nicht geregelt. Es braucht demnach eine Regelung im Volksrechtgesetz. Die Initianten haben hierzu eine Präferenz. Sie schreiben in ihren Erläuterungen (DpL 2023): «Kandidierende dürfen sowohl für das Amt des Regierungschefs als auch für das Amt des Regierungsrates kandidieren.» Diese «Kann-Bestimmung» (man kann, muss aber nicht für beide Ämter kandidieren) gilt bereits bei den Vorsteher- und Gemeinderatswahlen und ist den Wahlberechtigten demnach vertraut. Trotzdem kann es zu Problemen führen, die damit zu tun haben, dass die Regierungsratssitze im *Majorz* (und nicht wie bei den Gemeinderatswahlen im *Proporz*) vergeben werden.

Das Problem soll anhand eines Beispiels geschildert werden. Angenommen, jemand kandidiert für beide Ämter («Doppelkandidatur») und wird in beide Ämter – Regierungschef wie auch Regierungsrat – gewählt. Da man nicht beide Ämter gleichzeitig ausüben kann, ist anzunehmen, dass diese Person sich für das Amt des Regierungschefs entscheidet.⁴ An ihre Stelle in die Regierung ist infolgedessen wohl⁵ jene Person gewählt, welche die drittmeisten Stimmen im Wahlbezirk erhielt⁶ – womöglich eine Kandidatur aus einer anderen Partei. Das aber bedeutet, dass die (Regierungsrats-)Stimmen der Doppelkandidatur verfallen bzw. unberücksichtigt bleiben. Wohlgermerkt, bei den Gemeinderatswahlen «verfallen» die (Partei-)Stimmen einer Doppelkandidatur nicht, weil der Gemeinderat *im Proporz* gewählt wird.⁷ Die Stimmen, die beispielsweise Petra Miescher bei den Vaduzer Gemeinderatswahlen 2023 als Kandidatin für den Gemeinderat sammelte, kamen ihr *persönlich* zwar nicht zugute (da sie gleichzeitig als Bürgermeisterin gewählt wurde und dieses Amt in der Folge antrat), *aber ihrer Partei schon*. Ihre Stimmen wurden dem Total der VU und damit auch für die *Vergabe der Gemeinderatssitze* hinzugerechnet.⁸ Diese Doppelkandidaturstimmen sind bei den Gemeinderatswahlen also nicht verschwendet. Bei den Regierungswahlen wäre dies naturgemäss anders, weil die Regierung nach dem *Majorz* gewählt wird.⁹ Die *Regierungsratsstimmen* einer (erfolgreichen) Doppelkandidatur verfallen.

⁴ Dass man sich in solch einer Situation für das Amt des Regierungschefs entscheidet, erscheint naheliegend, ist aber nicht *zwingend*, müsste demnach auch geregelt werden.

⁵ Auch diese Situation müsste im VRG zunächst geregelt werden.

⁶ Im Prinzip liesse sich gar fragen, ob in solch einem Fall nicht gar eine Ersatzwahl stattfinden müsste. Wie gesagt, liegt lediglich der Verfassungsvorschlag vor. Aber ganz generell liesse sich argumentieren, dass die Kandidatur mit den drittmeisten Stimmen *eben nicht gewählt* ist. Wenn nun aber eine (oder gar beide) Kandidatur(en) auf das Regierungsamt verzichten (weil zumindest eine der beiden Kandidaturen gleichzeitig auch als Regierungschef gewählt wurde), reicht ein Nachrücken der drittbesten Kandidatur nicht mehr aus, sondern es sind Volks-Ersatzwahlen nötig. In den Schweizer Kantonen kommt es beispielsweise immer wieder vor, dass ein Regierungsrat während der laufenden Amtsperiode zurücktritt. In solch einem Fall rückt nicht etwa – wie bei den Nationalratswahlen – der bei den letzten Wahlen stimmenstärkste Nicht-Gewählte automatisch nach, sondern es finden folgerichtig Ersatzwahlen durch das Volk statt. Insofern ist zu überlegen, wie man das Nachrücken bei einer erfolgreichen Doppelkandidatur regeln möchte.

⁷ Nur der Vorsteher/Bürgermeister wird im Majorz gewählt.

⁸ Bei der Vergabe der Gemeinderatssitze wird der Vorsteher zwar hinzugezählt. Aber diese Mitberücksichtigung des (gesondert gewählten) Vorstehers bei der Zuteilung der Gemeinderatssitze ist unabhängig davon, ob die Vorsteherkandidatur eine Doppelkandidatur war oder nicht.

⁹ Das hat auch damit zu tun, dass Exekutivwahlen im Majorz Personenwahlen sind, während Listenwahlen im Proporz zunächst Parteiwahlen sind.

Das ist unseres Erachtens nicht unproblematisch. Erstens, aus demokratietheoretischen Gründen: Verschwendete Stimmen sind, wenn möglich, zu minimieren.¹⁰ Zweitens, weil dies die Stimmberechtigten zu taktischen Überlegungen antreibt. Stimmberechtigte werden sich bei einer Doppelkandidatur ihres bevorzugten Kandidaten überlegen, wie hoch die Wahrscheinlichkeit ist, dass er zum Regierungschef gewählt wird. Ist sie hoch, werden sie ihn nicht zusätzlich als einfaches Regierungsmitglied wählen, weil sie so eine ihrer beiden Stimmen verschwenden. Solche «strategischen Stimmen» haben zumindest das Potenzial, den Wählerwillen zu verfälschen. Zuletzt ist die Erkenntnis, seine Stimmkraft verschwendet zu haben, für den einzelnen Wähler/die einzelne Wählerin möglicherweise frustrierend und kann in Extremfällen zu Wahlverdrossenheit führen.

Das Problem lässt sich im Übrigen auch damit nicht lösen, dass – wie etwa bei den Stadtzürcher Wahlen – Kandidaten für das Amt des Regierungschefs gleichzeitig auch für die Regierung antreten *müssen*.¹¹ Das heisst: Die «Kann-Bestimmung» würde durch eine «Muss-Bestimmung» ersetzt. Dies ist deshalb keine Lösung des Problems, weil – im Gegensatz zu den Stadtzürcher Wahlen – der Regierungschef landesweit, die Regierungsräte aber nur im jeweiligen Wahlbezirk gewählt werden. Ein Unterländer Wahlberechtigter kann beispielsweise einen Oberländer Kandidaten als Regierungschef wählen, *nicht aber als einfaches Regierungsmitglied*.

Kurzum, es ist zu überlegen, wie man mit Doppelkandidaturen (und ihren Stimmen) umgehen soll.

Frage 3: Wie erfolgt die Anmeldung zur Wahl? Und ist eine parallele Kandidatur für Landtag und Regierung möglich?

Im vorgeschlagenen Verfassungstext wird die Anmeldung zur Wahl nicht geregelt. Dies ist Sache des VRG. Auch hierzu äussern die Initianten eine Präferenz (DpL 2023): «... es braucht eine Voranmeldung analog der Landtagswahl.» Eine obligatorische Voranmeldung der Kandidaturen entspräche auch der aus Gemeinderatswahlen bekannten Liechtensteiner Praxis. Zu klären wäre aber, wie die Voranmeldung zu regeln ist. Die Initianten schlagen eine Voranmeldung analog zu den Landtagswahlen (siehe Art. 37 VRG) vor. Das heisst, auch parteiunabhängige Kandidierende müssten die Unterstützung von 30 Personen haben. Die Wahlvorschläge zur Regierungschef-Wahl könnten dabei ferner wahlkreisübergreifend sein. Zu klären wäre weiter, wie die Wahlzettel zu gestalten sind. Sind vorgedruckte, aber modifizierbare «Parteilisten» gestattet oder wird ein leerer Wahlzettel (beispielsweise mit zwei leeren Linien für die Regierungsräte und einer leeren Linie für den Regierungschef) beigegeben? Überdies, aber nur im Falle eines Zwei-Runden-Systems, ist zu klären, ob diese Voranmeldung für beide Wahlgänge gilt oder ob es erlaubt sein sollte, im zweiten Wahlgang eine neue Kandidatur vorzuschlagen.

Ebenso ist zu klären, ob eine parallele Kandidatur für Landtag und Regierung zulässig sein soll. Gerade bei kleinen Parteien, welche sich wenig tatsächliche Wahlchancen ausrechnen, könnte dies eine Option sein, um mehr Sichtbarkeit (für die Landtagswahlen) zu generieren. Die Möglichkeit einer parallelen Kandidatur würde ebenfalls das Risiko von verlorenen Stimmen bringen. Auch müsste geklärt werden, welches Amt eine Person antritt, welche gleichzeitig in die Regierung und den Landtag gewählt würde. Ein Ausschluss einer parallelen Kandidatur könnte gerade bei kleineren Parteien mit einer naturgemäss dünnen Personaldecke zu Rekrutierungsproblemen führen.

¹⁰ In jedem Wahlrecht oder -system kommt es zu verschwendeten oder unberücksichtigten Stimmen. Das ist in der Regel unvermeidbar. Aber Konsens ist, dass ihr Anteil, wenn möglich, minimiert werden soll.

¹¹ Bei den Stadtzürcher Wahlen werden Stadtratsmitglieder und Stadtpräsident (Exekutive) zwar gesondert gewählt (beide nach Majorz). Aber Stadtpräsident kann nur werden, wer auch in den Stadtrat gewählt wird. Mehr noch: Ein individueller Wahlzettel ist nur gültig, wenn die bevorzugte Stadtpräsidentenskandidatur gleichzeitig auch als Stadtratsmitglied aufgeführt wurde.

4 FORMELLE UND INFORMELLE REGELUNGEN UND VORGEHENSWEISEN

Neben den genannten, das Wahlverfahren betreffenden Fragen stellen sich weitere Fragen. Diese beziehen sich auf derzeit bestehende formelle und informelle Regelungen und Prozesse. So werden im aktuellen System verschiedene Aspekte der Regierungszusammensetzung und der Regierungsarbeit in einer Koalitionsvereinbarung geregelt. Dazu zählt auch die Zuteilung der Ministerien und Geschäftsbereiche zu den einzelnen Regierungsmitgliedern.

Die Verfassung schreibt keine Koalitionsvereinbarung vor. Art. 91 LV schreibt lediglich eine Verteilung der Geschäfte durch die Kollegialregierung an die einzelnen Mitglieder zu Beginn der Amtsperiode vor. In der jüngeren Vergangenheit haben die Grossparteien die Zuteilung der Ministerien und Geschäftsbereiche jedoch jeweils untereinander ausgehandelt und sie in einer Koalitionsvereinbarung festgehalten. Wird die Regierung durch das Volk gewählt, stellt sich zunächst die Frage, ob eine Koalitionsvereinbarung als Ganzes hinfällig wird. Obwohl eine solche Vereinbarung auch für eine vom Volk gewählte Regierung grundsätzlich möglich wäre, erscheint dies doch ungewöhnlich. Im Falle einer Volkswahl wäre die Regierung ja keine Koalition, auf die sich die Parteien nach der Parlamentswahl geeinigt hätten. Vielmehr wählt das Volk die Regierungsmitglieder einzeln.

Es ist davon auszugehen, dass die Verteilung der Ministerien und Geschäftsbereiche direkt durch die Kollegialregierung erfolgt. Auch in den Schweizer Kantonen (und auch im Bundesrat) handelt dies die Kollegialregierung selbst aus, wobei oft gewissen Traditionen oder ungeschriebenen Normen wie z. B. dem Senioritätsprinzip gefolgt wird. Dieses Aushandlungsverfahren scheint in den Schweizer Kantonen meist mehr oder weniger reibungslos zu funktionieren, obwohl keine konkreten Zuteilungsregeln vorgeschrieben sind. Entsprechend ist auch mit Blick auf Liechtenstein davon auszugehen, dass trotz des Fehlens eines Koalitionsvertrags eine Regelung für die Verteilung der Ministerien und Geschäftsbereiche sowie auch für weitere normalerweise im Koalitionsvertrag geregelte Themen gefunden würde.

Eine weitere Frage wäre, wie mit dem Regierungsprogramm verfahren werden soll. Im Prinzip kann Art. 7 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) unverändert beibehalten werden, wonach das Regierungsprogramm dem Landtag spätestens sechs Monate nach Amtsantritt der Kollegialregierung zur Kenntnis gebracht werden muss. Ein Regierungsprogramm ist – wie die Schweizer Beispiele zeigen – auch mit Regierungen möglich, die nicht eine Koalition darstellen, sondern einzeln vom Volk gewählt wurde. Auch macht das RVOG keine inhaltlichen Vorgaben zum Regierungsprogramm. Generell ist jedoch davon auszugehen, dass sich für eine durch das Volk gewählte und vom Landtag nur mehr bestätigte Regierung die Einigung auf eine gewisse Programmatik sowie konkrete thematische Schwerpunkte schwieriger gestaltet, als dies heute der Fall ist. Ebenso ist unklar, wie stark grundlegende Elemente einer Kollegialregierung – wie z. B. der gemeinsame Auftritt nach aussen – von einer nach dem neuen Verfahren bestellten Regierung gelebt werden würden. Auch hier ist davon auszugehen, dass sich erst einmal neue Normen und Praxen etablieren müssten.

Das Verfahren zur Bestellung des Regierungschef-Stellvertreters wird durch die Initiative nicht geändert. Dieser wird demnach weiterhin auf Vorschlag des Landtages vom Landesfürsten ernannt. Die Praxis sieht vor, dass bei einer grossen Koalition der kleinere Koalitionspartner den Regierungschef-Stellvertreter stellt. Je nach parteipolitischer Zusammensetzung in Landtag und Regierung würde die Wahl des Regierungschef-Stellvertreters im Falle einer Annahme der Initiative jedoch stärker politisiert werden. Auch die Wahl der Stellvertreter für die einzelnen Regierungsmitglieder könnte zum Politikum werden. Die Initianten schreiben in der Begleitkommunikation zwar, dass «der Stellvertreter derselben Wählergruppe wie das Mitglied angehören soll und in der Regel dem Wunsch des Regierungsmitglieds zu folgen ist». Dies geht aus dem Verfassungstext jedoch nicht direkt hervor, müsste

demnach zusätzlich geregelt werden. Es setzt zudem voraus, dass die gewählten Regierungsmitglieder zwingend einer mehrköpfigen Wählergruppe angehören. Wenn nicht, ist denkbar, dass eine Landtagsmehrheit von VU und FBP als Stellvertreter für ein Regierungsmitglied, welches beispielsweise parteilos ist, einen Stellvertreter bestimmt, welcher der VU oder der FBP angehört. Dies würde die Frage aufwerfen, ob die derzeitige Praxis, wonach in der Regel die Stellvertreter die Haltungen und Positionen der Regierungsmitglieder¹² in den Regierungssitzungen vertreten, auch künftig funktionieren würde.

5 AUSGEWÄHLTE HERAUSFORDERUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER INITIATIVE

In diesem Absatz soll auf mögliche Herausforderungen bei der Umsetzung der Initiative eingegangen werden. Wie wahrscheinlich die aufgeführten Szenarien sind, ist schwierig zu beurteilen. Die Erörterungen sind demnach vorwiegend theoretischer Natur. Sie zeigen jedoch auf, dass die Initiative je nach Umsetzung gewisse «unbeabsichtigte» Nebenwirkungen haben könnte. Der analytische Fokus liegt im Folgenden auf den Herausforderungen im Zusammenhang mit der Initiative. Wie einleitend vermerkt, darf die Auflistung nicht als eine Wertung der Initiative verstanden werden.

5.1 Auswahlmöglichkeit: «Wahl ohne Wahl» und die Möglichkeit stiller Wahlen

Die Initiative bezweckt einen stärkeren Einbezug des Volkes bei der Bestellung der Regierung. Damit verbunden ist die Vorstellung, dass das Volk aus mehreren Kandidierenden mit unterschiedlichen Parteifarben und unterschiedlichen Profilen auswählen kann. Es ist jedoch schwierig abzuschätzen, wie viele Kandidierende sich für Regierungswahlen tatsächlich zur Verfügung stellen würden. Anzunehmen ist zudem, dass die Parteien bei der Nomination der Kandidaten weiterhin eine zentrale Rolle spielen werden. Parteiunabhängige Kandidaturen gibt es bei Schweizer Regierungsratswahlen vor allem in den kleineren Kantonen; sie sind aber selten. Die allermeisten Schweizer Regierungsräte gehören (mittlerweile) einer Partei an und wurden in den Wahlen auch von ihren Parteien portiert. Wenn aber primär Parteien Kandidaten nominieren, so werden sie nur so viele Kandidierende aufstellen, wie sie realistischerweise Regierungssitze gewinnen können. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass nach dem relativen Mehrheitswahlrecht gewählt wird. Täten sie das nicht, bestünde die Gefahr, dass sich ihre Kandidierenden *gegenseitig Stimmen wegnehmen*. Diese Überlegung schränkt die Anzahl Kandidaturen ein. Finden Landtags- und Regierungswahlen gleichzeitig statt, ist davon auszugehen, dass auch die Kleinparteien Kandidierende für die Regierung stellen werden – und sei es nur, um dadurch Werbung für die Partei an den Landtagswahlen zu machen. Gleichwohl sind informelle Absprachen vor der Wahl bezüglich Kandidaten möglich. Unter Umständen kann dies – vielleicht nicht bei der ersten oder zweiten Durchführung einer solchen Volkswahl, aber möglicherweise später – dazu führen, dass am Ende nur so viele Kandidierende antreten, wie Sitze zu vergeben sind.¹³

Die Wahrscheinlichkeit einer solchen «Wahl ohne Wahl» ist vorderhand wohl gering. Aber völlig ausgeschlossen ist dieses Szenario nicht. Bei Vorsteherwahlen kommt es immer wieder zu Wahlen ohne Konkurrenz. Auch in Schweizer Kantonen ist es schon verschiedentlich dazu gekommen, dass nur so viele Kandidierende antraten, wie Sitze zu verteilen waren, selbst bei Regierungsratswahlen, in denen

¹² Die aktuelle Regelung (Art. 79 Abs. 2 LV) sieht im Bedarfsfall eine Stellvertretung von Regierungsmitgliedern in Regierungssitzungen vor. Aus dem Verfassungstext geht indessen nicht klar hervor, ob damit bloss eine «physische» Vertretung oder auch eine Vertretung der Haltungen und Positionen des zu vertretenden Regierungsmitgliedes gemeint ist.

¹³ Diesbezüglich ist zu überlegen, ob in solch einem Fall eine «stille Wahl» möglich ist. Bei den Vorsteherwahlen ist keine stille Wahl vorgesehen. In drei Schweizer Kantonen ist eine stille Wahl bereits im ersten Wahlgang möglich, d.h., es findet dann kein Urnengang statt. In weiteren Kantonen ist eine stille Wahl zwar nicht im ersten, aber im zweiten Wahlgang möglich.

mehr als bloss ein Sitz zu vergeben war. Hinzu kommt: Es wird nicht nur Gesamterneuerungswahlen, sondern allenfalls auch *Ergänzungswahlen* durch das Volk geben. Bei Ergänzungswahlen – etwa dann, wenn ein einzelnes Regierungsmitglied in der laufenden Amtsperiode aus welchen Gründen auch immer ausscheidet – ist eine Absprache oder vielleicht auch nur eine stille Übereinkunft zwischen den Parteien durchaus denkbar. Mit dem Resultat, dass am Ende nur eine Kandidatur vorliegt. Solche «Bestätigungswahlen» sind nicht derart ungewöhnlich. Bei den letzten Gemeinderatswahlen trat in drei Gemeinden bloss eine Person zur Vorsteherwahl an. Weder hierzulande (Gemeinderatswahlen) noch in den Schweizer Kantonen hat dies zu einer Demokratiekrise geführt. Deshalb soll hier auch nicht in Bezug auf die vorgeschlagene Volkswahl der Regierung dramatisiert werden. Trotzdem sei zumindest die Frage gestellt, wie das Wahlvolk über konkurrenzlose Volkswahlen denkt. Führt dies langfristig allenfalls zu einer gewissen Wahlverdrossenheit?

5.2 Unklare Stellung des Regierungschefs/der Regierungschefin

Die Stellung des Regierungschefs bzw. der Regierungschefin wird dadurch, dass er/sie als einziges Regierungsmitglied landesweit gewählt wird, zusätzlich gestärkt. Das könnte das fein austarierte Regierungssystem, in welchem dem Regierungschef zwar eine hervorgehobene, aber gleichzeitig nicht allzu überragende Stellung zugewiesen wird, unter Umständen aus der Balance bringen.

Problematischer ist aber möglicherweise die Wahl eines Regierungschefs, der bei gleichzeitiger Kandidatur zum Regierungsrat durchfällt. Dies könnte seine Legitimität und Autorität schwächen, was einem System, welches einen Regierungschef ausdrücklich vorsieht, abträglich ist.

Noch problematischer dürfte indessen die Wahl eines Regierungschefs sein, der im Exekutivkollegium (und allenfalls auch im Landtag) keine parteipolitische Mehrheit hat, vielleicht gar der einzige Vertreter seiner Partei in der Regierung ist. Eine solche Konstellation ist zwar nicht sehr wahrscheinlich, aber durchaus möglich.¹⁴ Bei Gemeinderatswahlen kommt dies gar relativ häufig vor (Marxer 2022: 107f.). Aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten von Gemeinden und Land ist ein solcher Vergleich mit der Gemeindeebene aber wenig aufschlussreich. Erfahrungswerte aus dem Ausland fehlen. In Schweizer Kantonen gibt es keinen (mit derartigen Kompetenzen ausgestatteten) Regierungschef. Am ehesten vergleichbar wäre die oben beschriebene Situation mit dem amerikanischen Fall des «divided government», wobei der Präsident keine Mehrheit im Senat/Repräsentantenhaus hat. Solche Situationen verunmöglichen das Regieren zwar nicht, aber schränken die Handlungsfähigkeit der Regierung ein.

5.3 Amtsantritt, Amtsdauer und Amtsperiode

Sind zwei Wahlgänge zur Wahl der Regierung nötig, weil nach dem absoluten Mehrheitswahlrecht gewählt wird, oder müssen Regierung und Landtag unmittelbar nach ihrer Wahl noch einmal gewählt werden, weil die Regierung nach einer ersten Wahl das Vertrauen des Landtages nicht erhalten hat –, kann es zu einer verzögerten Regierungsbildung kommen. In einem solchen Fall sieht die Verfassung vor, dass die bestehende Regierung kommissarisch im Amt bleibt (Art. 79 Abs. 6 Satz 2 LV)¹⁵. Deutlich kompliziert präsentiert sich die Situation jedoch für den Landtag. Aufgrund der Verknüpfung von Landtagswahl und Vertrauensbekundung gegenüber der Regierung ist bei einer stringenten Auslegung der Initiative davon auszugehen, dass der Landtag politisch erst handlungsfähig wird, wenn er der Regierung das Vertrauen ausspricht. Verzögert sich die Regierungsbildung, könnte der Landtag im Unterschied zur heutigen Regelung also keine Beschlüsse fassen. Konkret: Würde der Landtag an sei-

¹⁴ Da der Landtag und die Regierung *gleichzeitig* gewählt werden und die Parteizugehörigkeit eines individuellen Kandidaten oft – wenn auch längst nicht immer – ein wichtiges Wahlkriterium ist, ist nicht davon auszugehen, dass die parteipolitische Zusammensetzung der Regierung und des Landtags grundverschieden ausfallen werden.

¹⁵ Gemäss Initiativvorschlag wäre es Art. 79 Abs. 9 Satz 2 LV.

ner ersten Sitzung eines neuen Jahres (Ende März) nicht alle vom Volk als Regierungsmitglied gewählten Personen dem Landesfürsten vorschlagen, müssten Neuwahlen vorgenommen werden. Der Landtag würde demnach, noch bevor er über Sachgeschäfte entschieden hat, aufgelöst. Im Sinne von Art. 71 LV müsste sodann aus dem neu gewählten Landtag ein Landesausschuss eingesetzt werden. Die Neuwahlen des Landtages könnten wiederum frühestens vier Wochen später durchgeführt werden (Art 25 Abs.2 VRG). Das bedeutet, dass Liechtenstein während mehreren Monaten kein Parlament hätte, sondern nur den Landesausschuss, der jedoch gemäss Art. 74 LV nur beschränkte Kompetenzen hat.

Wie eingangs erwähnt, ist es aber wohl sehr unwahrscheinlich, dass der Landtag einem vom Volk gewählten Regierungsmitglied das Vertrauen nicht ausspricht. Wahrscheinlicher ist es, dass ein Regierungsmitglied oder die Gesamtregierung während der Amtszeit das Vertrauen des Landtages verliert. Im Falle eines Misstrauensvotums erfolgt eine Neuwahl des betreffenden Regierungsmitglieds respektive der Regierung. Eine Neuwahl des Landtages sieht die Initiative nur vor, wenn der Landtag der neu gewählten Regierung bzw. dem neu gewählten Regierungsmitglied das Vertrauen nicht ausspricht. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass die Nichtbestätigung eines vom Volk im Sinne einer Ersatzwahl neu gewählten, *einzelnen* Regierungsmitglieds durch den Landtag zur Neuwahl der *gesamten* Regierung und des Landtages führen würde.

Die vorgeschlagenen Verfassungsbestimmungen sehen vor, dass ein im Zuge eines Misstrauensvotums neu gewähltes Regierungsmitglied sein Amt nur für die verbleibende Amtszeit ausüben würde. Das ist so zu verstehen, dass es nicht länger im Amt bleibt als die übrigen vier Regierungsmitglieder. Offen ist hingegen, was in dem Fall gilt, dass ein oder mehrere Regierungsmitglieder nach einem Misstrauensvotum vom Volk neu gewählt werden, dann aber vom Landtag das Vertrauen nicht erhalten. In diesem Fall kommt es zu Neuwahlen von Landtag und Regierung. Die Initiative sagt aber nicht, ob die neu gewählte Regierung und der neu gewählte Landtag nur für den Rest der Amtsperiode im Amt sind (das könnten auch bloss wenige Monate sein) oder ob durch die Wahl des Landtags die Vierjahresfrist neu zu laufen beginnt und wenn ja, ob sie 4 mal 12 Monate meint oder nur drei Jahre plus die Zeit bis Februar oder März.¹⁶

5.4 Erhöhtes Risiko von Instabilität und Ineffizienz

Mit der Regierungsbestellung durch das Volk steigt die Wahrscheinlichkeit von unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen in Regierung und Landtag. Die Erfahrungswerte aus den Schweizer Kantonen zeigen zwar, dass das Volk oftmals ähnlich wählt wie das Parlament. Aber bisweilen kommt es zu «Divided Government»- bzw. «Kohabitations»-Verhältnissen. Hinzu kommt, dass der Regierungschef aufgrund der «3+2-Formel» bisher stets auf eine Mehrheit in der Regierung zählen konnte. Diese Konstellation ist bei einer Volkswahl nicht mehr garantiert. Ungleiche Mehrheitsverhältnisse in Exekutive und Legislative erschweren indessen die Entscheidungsfindung. Zugleich kann sich die Instabilität erhöhen, da unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse eher zu einem Vertrauensverlust der Regierung im Landtag und damit einer Abberufung der Regierung bzw. im Einvernehmen mit dem Landesfürsten eines einzelnen Regierungsmitglieds durch den Landtag führen. Unabhängig von der Mehrheitsverteilung ist davon auszugehen, dass sich im Zuge einer so weitreichenden Anpassung des Wahlsystems diverse Prozesse erst wieder einspielen müssen, womit sich die Entscheidungseffizienz und Systemstabilität zumindest anfänglich unabhängig vom Ausgang der Regierungswahl verringern würden. Ein gewisses Risiko für eine erhöhte Instabilität erfolgt auch aus der Tatsache, dass das Volk die Regierung via Landtagsauflösung sozusagen entlassen kann («Recall»). Diese Möglichkeit besteht auch heute schon, könnte aber im neuen Kontext eine neue Relevanz erhalten. Denn unter Umständen ist

¹⁶ Art. 47 Abs. 1 LV sieht die ordentliche Wahl des Landtags für den Februar oder März vor.

das Wahlvolk eher gewillt, von diesem indirekten Recall Gebrauch zu machen, wenn es die Regierung zuvor selbst gewählt hat. Vielleicht tritt aber auch genau das Gegenteil ein: Weil die Regierung ja vom Volk mitbestimmt wird, besteht für das Volk kein Anreiz, sie via Landtagsauflösung zu entlassen. Wie dem auch sei, immerhin wird dieses Szenario in den Begleitinformationen der Initianten explizit erwähnt.

5.5 Veränderung im Verhältnis Regierung und Landtag

Das Instrument des Misstrauensvotums bleibt dem Landtag zwar formell erhalten. Auch kann der Landtag der Regierung nach ihrer Bestellung durch das Volk das Vertrauen verweigern.¹⁷ Wie bereits mehrfach erwähnt, stellen die damit zwingend oder zumindest eventuell¹⁸ verbundene Konsequenz der Neuwahlen und die drohende «Abstrafung» durch die Wähler aber eine hohe Hürde zur Ausübung dieses Instruments dar. Entsprechend kann argumentiert werden, dass zumindest hinsichtlich der Wahlfunktion sowie der mit dem Abberufungsrecht einhergehenden Kontrollfunktion der Landtag gegenüber der Regierung geschwächt wird.¹⁹ Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist dies ein nicht zu vernachlässigender Machtverlust des Landtages, da nicht erst der effektive Gebrauch des Misstrauensvotums, sondern seine Androhung bzw. die prinzipielle Möglichkeit dem Landtag einen gewissen Einfluss auf die Regierung sichert.

Die Initianten verweisen jedoch zu Recht darauf, dass durch die Initiative in Teilen auch eine Stärkung des Landtages erfolgen kann. Damit ist gemeint, dass der Landtag unabhängiger von der Regierung agieren kann als bisher – insbesondere, wenn unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse in Landtag und Regierung bestehen. Unter Umständen wird dadurch die Kontrollfunktion des Landtags verstärkt.

5.6 Herausforderung für die Konsenskultur

In dem von der DpL im Zusammenhang mit der Initiative in Auftrag gegebenen Gutachten des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA) wird festgehalten, dass in Anbetracht der «konsensorientierten politischen Kultur in Liechtenstein, sowie den vergleichsweise wenig ausgeprägten politischen Spaltungen» die mit der in der Initiative vorgesehenen Änderungen einhergehenden erhöhten Blockademöglichkeit vor allem «theoretischer Natur» sein würden.²⁰ In der Tat zeichnet sich das politische System Liechtensteins durch eine hohe Konsenskultur aus. Kompromiss und gütliches Einvernehmen sind zentrale Faktoren der hiesigen politischen Kultur.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht kann die Konsenskultur aber nicht als gegeben betrachtet werden, sondern ist zu einem grossen Teil das Ergebnis des heutigen politischen Systems. Ein stärkerer Einbezug des Volks in die Wahl der Regierung stellt diese Konsenskultur nicht grundsätzlich infrage, kann

¹⁷ In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob der Landtag das Vertrauen offen oder geheim aussprechen soll. Art. 57 Abs. 3 GOLT sieht grundsätzlich geheime Wahlen vor. Wenn die Wahlberechtigten nicht wissen, an welchem Abgeordneten die Ernennung gescheitert ist, leistet dies indessen Verdächtigungen Vorschub. Wenn sie es jedoch wissen, beeinflusst dies unter Umständen ihren nachfolgenden Wahlentscheid.

¹⁸ Die DpL-Initiative schreibt *zwingende* Neuwahlen des Landtages vor, wenn der Landtag einem vom Volk gewählten Regierungsmitglied nach seiner Wahl das Vertrauen verweigert. Bei einer *Abberufung* eines Regierungsmitglieds oder der Regierung als Ganzes wird der Landtag hingegen nicht aufgelöst. Aber das abberufene Regierungsmitglied oder die abberufene Regierung muss in den darauffolgenden Volkswahlen neu bestellt werden. Wird dieser Regierung bzw. einem einzelnen Regierungsmitglied das Vertrauen von Seiten des Landtages nicht ausgesprochen, folgen unverzüglich die Neuwahlen des Landtages. Kurz: Ein Misstrauensvotum trägt zumindest das *Risiko einer Neuwahl* des Landtages, dann nämlich, wenn das Volk beispielsweise ein abberufenes Regierungsmitglied trotzdem nochmals wählt und der Landtag diesem Mitglied nach wie vor das Vertrauen nicht aussprechen möchte.

¹⁹ Zum Abberufungsrecht ist zu erwähnen, dass der Landtag hiervon in der jüngeren Vergangenheit erst einmal Gebrauch gemacht hat. 2019 wurde Aurelia Frick (FBP) im Zuge von Vorwürfen des Amtsmissbrauchs das Vertrauen entzogen. Im September 1993 entzog der von der FBP dominierte Landtag dem eigenen Regierungschef Markus Büchel das Vertrauen. Der Landesfürst löste sodann den Landtag auf, was zu Neuwahlen führte.

²⁰ Vgl. politikwissenschaftliche Einordnung durch Daniel Kübler (2023).

sie mittelfristig aber dennoch schwächen. Eine Bestellung der Regierung durch das Volk könnte beispielsweise zu einer stärkeren Politisierung und Personalisierung der liechtensteinischen Politik führen. So könnten wenig konsensorientierte, polarisierende Regierungsmitglieder gewählt werden, denen es in der Folge schwerfällt, mit anderen zusammenzuarbeiten. Darunter könnte in der Folge die Regierungstätigkeit leiden. Wohlgemerkt, das ist kein Automatismus: Die vom Volk individuell gewählten Regierungsteams in den Schweizer Kantonen funktionieren in der Regel gut. Überdies ist eine dysfunktionale Zusammensetzung des Regierungsteams theoretisch auch unter den aktuellen Bedingungen möglich. Aber das Risiko eines Zerwürfnisses innerhalb der Regierung ist bei einer Volkswahl grösser als bisher, weil jedes Regierungsmitglied durch die Wahl vom Volk legitimiert ist und sich deshalb bei seinem Handeln auf diese Legitimation berufen kann. Eine verstärkte Politisierung kann sich auch aus den unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen in der Regierung bzw. zwischen Regierung und Landtag ergeben.

5.7 Auf- oder Abwertung der Landtagswahlen?

Es ist nicht von vornherein klar, wie sich die Bestellung der Regierung durch das Volk auf die Landtagswahlen auswirkt. Beide Wahlen werden voraussichtlich gleichzeitig stattfinden. Möglicherweise würden die stärker personenbezogenen Regierungswahlen die Landtagswahlen in den Schatten stellen, Letztere also an Relevanz einbüßen. Die Erfahrungswerte aus den Schweizer Kantonen (Beteiligungswerte) sind diesbezüglich uneindeutig. Parlamentswahlen mobilisieren in den Schweizer Kantonen oft stärker als Exekutivwahlen. Umgekehrt würden beim Wahlentscheid zu den Landtagswahlen Erwägungen zur Regierungszusammensetzung gewiss eine geringere Rolle spielen als aktuell. Der Vorwurf, die Landtagswahlen seien oftmals «indirekte Regierungswahlen», würde demnach entfallen, womit die Landtagswahlen tatsächlich eine Aufwertung erhielten.

Wie zuvor erwähnt, wird in diesem Gutachten primär auf die Herausforderungen eingegangen, welche eine Volkswahl der Regierung mit sich bringen würde. Aber die Volksinitiative bietet auch Chancen. Der Verfassungsgeber hat letztlich zu entscheiden, ob eine Reform des Wahlrechts in der Schlussbilanz – nachdem Herausforderungen und Chancen individuell gegeneinander abgewogen werden – dem Status Quo vorzuziehen ist oder nicht. Diese Chancen bestehen unzweifelhaft darin, dass das Wahlvolk bei der Bestellung der Regierung stärker eingebunden wird. Es wählt neu die Regierung und sein Entschcheid hat – wie schon mehrfach erwähnt – aufgrund der Konsequenzen, die auf eine Zurückweisung folgen, nämlich Neuwahlen des Landtages und der Regierung, de facto einen hohen Grad an Verbindlichkeit. Die Wahlen werden voraussichtlich auch stark mobilisieren, wobei der Mobilisierungsgrad in Liechtenstein bereits bisher hoch war. Starke Mobilisierung und hohe Beteiligung sind grundsätzlich erstrebenswert, wenngleich sie bisweilen aber auch zu Spaltung und Polarisierung führen können. Zudem ist unklar, ob die verstärkte Mobilisierung tatsächlich dauerhaft ist, da je nach Umsetzung auch eine gewisse Wahlverdrossenheit einsetzen könnte (siehe oben).

Ebenfalls schon erwähnt wurde die stärkere Trennung von Regierungs- und Parlamentswahlen, die eine Volkswahl der Regierung mit sich bringt. Der Entscheid zu den Landtagswahlen wird dadurch, dass man getrennt davon auch die Regierung wählen kann, von strategisch-taktischen Erwägungen entkoppelt, die automatisch anfallen, wenn der Landtagswahlentscheid auch noch die Regierungszusammensetzung mitbestimmt. Kurzum, der Landtagswahlentscheid entspricht so eher den eigentlichen politischen Präferenzen, die der Wähler/die Wählerin hat. Inwieweit die Initiative die von den Initianten wiederholt kolportierte Stärkung des Landtages erbringen würde, ist unklar. Aus Sicht der Autoren dieser Studie ist in der Summe eher von einer Schwächung des Landtages im Zuge der Initiative auszugehen. Ebenso lassen sich die Kompetenzen des Landtages und damit dessen Stellung gegenüber der Regierung wohl besser durch eine Reform der Geschäftsordnung des Landtages sowie des Gesetzes über den Geschäftsverkehr zwischen Regierung und Landtag regeln.

6 SCHLUSSBETRACHTUNG

Dieses Kurzgutachten bezweckt eine politikwissenschaftliche Analyse der Verfassungsinitiative zum Einbezug des Volkes bei der Bestellung der Regierung. Konkreter formuliert ging es darum auszuloten, welche Aspekte einer Volkswahl noch zu präzisieren sind und welche möglichen Auswirkungen eine Änderung der Bestellung der Regierung auf das politische System als Ganzes hat, d.h. auf Aspekte wie die Regierungstätigkeit, die Regierungseffizienz, das Zusammenspiel zwischen den staatlichen Organen, aber auch auf übergeordnete und umspannende Aspekte wie etwa die politische Kultur. Solche, bisweilen weit umspannende Auswirkungen sind naturgemäss schwierig abzuschätzen.

Ein politisches System ist eine komplexe Maschine, welche gleichsam von einem Räderwerk mit einer Vielzahl ineinandergreifender Räder angetrieben wird. Nimmt man auch nur eine kleine Änderung an einem der Räder vor, kann dies weitreichende Folgen für das Funktionieren der ganzen Maschine haben. Ohne diese Modifikation aber einmal durchgespielt zu haben, ist es schwierig, präzise Prognosen darüber abzugeben, wie sich diese Modifikation auf das Funktionieren der Maschine auswirken. Die Ausführungen und Erwägungen in dieser Analyse sind deshalb bis zu einem gewissen Grad theoretisch-spekulativer Natur. Die vorliegende Studie ist deshalb eine *Einordnung*. Sie ist *keine Bewertung der Initiative*. Die Bewertung erfolgt – sofern die erforderlichen Unterschriften beigebracht werden – durch den Landtag und aller Voraussicht nach auch durch die Stimmberechtigten an der Urne.

Festgehalten werden kann, dass die Initiative verschiedene Fragen aufwirft, die durch eine Revision des Volksrechtesgesetzes geklärt werden müssen. Durch den in der Initiative festgehaltenen Zeitpunkt für das Inkrafttreten und des in der Verfassung vorgegebenen Wahltermins für die Landtagswahlen 2025 hätte der ohnehin schon anspruchsvolle Umsetzungsprozess zudem in einer äusserst knapp bemessenen Frist zu erfolgen.

Solange die Umsetzung im Detail nicht definiert ist, lassen sich auch die Auswirkungen der Initiative auf das politische System und die politische Kultur sowie generell die Funktionsweise des neuen Verfahrens zur Bestellung der Regierung nicht zur Gänze abschätzen. Es ist aber durchaus denkbar, dass die Initiative nur geringfügige Veränderungen mit sich bringen würde. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich die parteipolitische Dominanz von VU und FBP fortsetzen würde. Es ist aber ebenso gut möglich, dass die Initiative zu Änderungen im politischen System führen würde, unter Umständen gar zu grossen Veränderungen. Dabei können auch Nebenwirkungen nicht ausgeschlossen werden.

7 LITERATURVERZEICHNIS

- DpL (2023): Verfassungsinitiative angemeldet, aufgerufen am 31.07.2023 (<https://www.dpl.li/aktuelles/allgemein/verfassungsinitiative-angemeldet/>)
- Frommelt, Christian; Milic, Thomas; Schiess Rütimann, Patricia M. (2022): Direktwahl der Regierung. Beispiele, Szenarien, Machbarkeit. Liechtenstein-Institut, Gamprin-Bendern.
- Kübler, Daniel (2023): Politikwissenschaftliche Einordnung, in: Glaser, Andreas; Markic, Luka; Stirnimann, Martina; Der Einbezug des Volkes bei der Bestellung der Regierung des Fürstentum Liechtenstein. Zentrum für Demokratie Aarau, Aarau.
- Marbach, Julian (2018): Die Ausgestaltung von Majorzwahlen, in: LeGes 30 (2018) 2.
- Marxer, Wilfried (2022). Wahlen auf Gemeindeebene in Liechtenstein seit 1862 mit besonderer Berücksichtigung der Wahlen von 1975 bis 2019. Beiträge Liechtenstein-Institut 51/ 2022.
- Sartori, Giovanni (1994): Comparative Constitutional Engineering, London.

ANHANG

Verfassungsgesetz vom ... über die Abänderung der Verfassung vom 5. Oktober 1921 (Einbezug des Volkes bei der Bestellung der Regierung)

Dem nachstehenden vom Landtag gefassten/in der Volksabstimmung vom ... angenommenen Beschluss erteile Ich Meine Zustimmung:

I.

Abänderung bisherigen Rechts

Die Verfassung vom 5. Oktober 1921, LGBl. 1921 Nr. 15, wird wie folgt abgeändert:

Art. 79 Abs. 2,3,4,5 und 7

Die Kollegialregierung besteht aus dem Regierungschef und vier Regierungsräten.

- 1. Der Regierungschef und die Regierungsräte werden vom Volke im Wege des allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Stimmrechts nach dem Mehrheitswahlrecht bestellt. Das Oberland und Unterland bilden je einen Wahlbezirk. Von den vier Regierungsräten entfallen je zwei auf das Oberland und auf das Unterland. Der Regierungschef wird wahlbezirksübergreifend bestimmt.**
- 2. Über Wahlbeschwerden entscheidet der Staatsgerichtshof. Der Landtag prüft die Gültigkeit der Wahl der Regierungsmitglieder und der Wahl als solcher auf Grund der Wahlprotokolle und auf Grund etwaiger Entscheidung des Staatsgerichtshofes (Validierung).**
- 3. Der Landtag spricht den Regierungsmitgliedern sein Vertrauen aus und schlägt die Regierungsmitglieder anschliessend dem Landesfürsten zur Ernennung vor. Die Regierungsmitglieder werden vom Landesfürsten ernannt.**
- 4. Spricht der Landtag einem Regierungsmitglied sein Vertrauen nicht aus, finden unverzüglich Neuwahlen des Landtages und der Regierung statt. Ernennet der Landesfürst ein Regierungsmitglied nicht, ist unverzüglich ein neues Regierungsmitglied für den Rest der Amtsperiode im Verfahren nach Art. 79 Abs. 2-4 zu bestellen.**
- Einer der Regierungsräte wird auf Vorschlag des Landtages vom Landesfürsten zum Regierungschef-Stellvertreter ernannt.
- 6. Auf Vorschlag des Landtages ernennt der Landesfürst für den Regierungschef und die Regierungsräte je einen Stellvertreter, der im Falle der Verhinderung das betreffende Regierungsmitglied in den Sitzungen der Kollegialregierung vertritt. Ihre Stellvertreter sind der gleichen Landschaft zu entnehmen.**
- Die Regierungsmitglieder müssen Liechtensteiner und zum Landtag wählbar sein.
- Die Amtsperiode der Kollegialregierung beträgt vier Jahre. Bis zur Ernennung einer neuen Regierung haben die bisherigen Regierungsmitglieder die Geschäfte verantwortlich weiterzuführen, es sei denn, Art. 80 kommt zur Anwendung.

Art. 80 Abs. 1 und 2

- 1. Verliert die Regierung das Vertrauen des Landesfürsten oder des Landtages, dann erlischt ihre Befugnis zur Ausübung des Amtes. Für die Zeit bis zum Antritt der neuen Regierung bestellt der Landesfürst unter Anwendung der Bestimmungen gemäss Art. 79 Abs. 1 und 8 eine Übergangsregierung zur interimistischen Besorgung der gesamten Landesverwaltung (Art. 78 Abs. 1). Der Landesfürst kann auch Mitglieder der alten Regierung in die Übergangsregierung berufen. Vor Ablauf von vier Monaten nach dem Misstrauensvotum ist eine neue Regierung für den Rest der Amtsperiode gemäss dem Verfahren nach Art. 79 zu bestellen.**

2. Verliert ein einzelnes Regierungsmitglied das Vertrauen des Landesfürsten oder des Landtages, dann wird die Entscheidung über den Verlust der Befugnis zur Ausübung seines Amtes zwischen Landesfürst und Landtag einvernehmlich getroffen. Bis zur Ernennung des neuen Regierungsmitgliedes hat der Stellvertreter die Amtsgeschäfte fortzuführen. **Vor Ablauf von vier Monaten nach dem Misstrauensvotum ist ein neues Regierungsmitglied für den Rest der Amtsperiode gemäss dem Verfahren nach Art. 79 zu bestellen.**

II.

Inkrafttreten

Dieses Verfassungsgesetz tritt am 1. Juli 2024 in Kraft.

