

BERICHT UND ANTRAG

DER REGIERUNG

AN DEN

LANDTAG DES FÜRSTENTUMS LIECHTENSTEIN

BETREFFEND

DIE VORPRÜFUNG DER ANGEMELDETEN VOLKSINITIATIVE

«JA ZU BARGELD» (ABÄNDERUNG DES GESETZES BETREFFEND DIE

EINFÜHRUNG DER FRANKENWÄHRUNG)

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

Nr. 101/2026

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Zusammenfassung	4
Zuständige Ministerien	4
Betroffene Stellen	4
I. BERICHT DER REGIERUNG	5
1. Ausgangslage	5
2. Vorprüfung des Initiativbegehrens.....	7
2.1 Umfang der Überprüfung.....	7
2.2 Übereinstimmung mit der Verfassung.....	7
2.2.1 Legitimation der Initianten	7
2.2.2 Bedeckungsvorschlag.....	8
2.2.3 Materielle Verfassungsmässigkeit	9
2.3 Übereinstimmung mit bestehenden Staatsverträgen	16
2.3.1 Vereinbarkeit mit dem EWR-Abkommen	16
2.3.2 Vereinbarkeit mit dem Währungsvertrag zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft.....	21
2.3.3 Ergebnis der staatsvertragskonformen Auslegung.....	24
2.4 Weitere rechtliche Vorgaben	24
2.5 Zusammenfassung.....	25
3. Stellungnahme der Regierung	25
II. ANTRAG DER REGIERUNG	28

Beilagen:

- Anmeldung Initiativbegehren vom 19. Februar 2026
- Überarbeiteter Gesetzestext vom 5. März 2026
- Gutachten von Univ.-Prof. Dr. Thomas Müller vom 6. August 2026

ZUSAMMENFASSUNG

Mit Datum vom 19. Februar 2026 reichten Herbert Elkuch und Jürgen Schädler ein Initiativbegehren «JA zu Bargeld» zur Abänderung des Gesetzes betreffend die Einführung der Frankenwährung bei der Regierung ein. Die Regierung nimmt mit dem vorliegenden Bericht und Antrag die gemäss Art. 70b Abs. 1 des Volksrechtegesetzes erforderliche Vorprüfung des Initiativbegehrens zuhanden des Landtages vor.

Die Regierung kommt dabei zum Schluss, dass das Initiativbegehren weder mit der Verfassung noch mit den bestehenden Staatsverträgen übereinstimmt und empfiehlt folglich dem Landtag, das Initiativbegehren im Rahmen des Verfahrens nach Art. 70b VRG für nichtig zu erklären.

ZUSTÄNDIGE MINISTERIEN

Ministerium für Inneres, Wirtschaft und Sport

Ministerium für Präsidiales und Finanzen

BETROFFENE STELLEN

Amt für Volkswirtschaft

Finanzmarktaufsicht

Stabsstelle EWR

Vaduz, 1. September 2026

LNR 2026-1298

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 «JA zu Bargeld» zur Abänderung des Gesetzes betreffend die Einführung der Frankenwährung zu unterbreiten.

I. BERICHT DER REGIERUNG

1. AUSGANGSLAGE

Mit Datum vom 19. Februar 2026 wurde bei der Regierungskanzlei eine Volksinitiative «JA zu Bargeld» zur Abänderung des Gesetzes betreffend die Einführung der Frankenwährung¹ im Sinne der Art. 80 ff. des Gesetzes vom 17. Juli 1973 betreffend die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (Volksrechtegesetz; VRG)² und gemäss Art. 64 der Verfassung³ des Fürstentums

¹ Gesetz vom 26. Mai 1924 betreffend die Einführung der Frankenwährung, LGBl. 1924 Nr. 8.

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

³ Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 5. Oktober 1921, LGBl. 1921 Nr. 15.

Liechtenstein (LV) angemeldet. Die Initiative ist mit einer Rückzugsklausel versehen, das heisst das Initiativkomitee behält sich das Recht vor, die Initiative - bis die Regierung das Abstimmungsdatum festgesetzt hat - jederzeit zurücknehmen zu können (Art. 82b VRG).

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.

Der Wortlaut der Initiative samt Begründung sowie ein legistisch überarbeiteter Gesetzestext sind diesem Bericht und Antrag als Beilage angefügt.

Im vorliegenden Fall wies der am 19. Februar 2026 eingereichte Initiativtext neben rein formellen Korrekturen einige legistische Unstimmigkeiten auf. Im Sinne einer pragmatischen Handhabe zur Wahrung der Volksrechte wurden in Abstimmung mit den Initianten legistische Korrekturen vorgenommen. Die legistisch überarbeitete Fassung wurde am 5. März 2026 von den Initianten nachgereicht und befindet sich in der Beilage.

Aufgrund der besonderen rechtlichen Komplexität der Initiative wurde ein unabhängiges Expertengutachten eingeholt. Zur vertieften Beurteilung der verfassungs- und staatsvertragsrechtlichen Fragen hat die Regierung Univ.-Prof. Dr. Thomas Müller mit der Erstellung einer rechtlichen Stellungnahme (i.d.F. Gutachter) beauftragt. Die Prüfung betrifft mehrere anspruchsvolle Rechtsbereiche, insbesondere das liechtensteinische Verfassungsrecht, den Währungsvertrag mit der Schweiz und die dadurch in Liechtenstein anwendbaren schweizerischen

Vorschriften zur Bargeldannahme sowie das EWR-Recht. Hinzu kommt, dass eine Volksinitiative gemäss Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs (vgl. StGH 2013/183) initiativfreundlich auszulegen und eine Nichtigklärung restriktiv zu handhaben ist, eine festgestellte Unvereinbarkeit aber zur Nichtigklärung der gesamten Initiative führt. Vor diesem Hintergrund diene das externe Gutachten der vertieften rechtlichen Analyse und einer möglichst unabhängigen und objektiven Beurteilung. Das Gutachten vom 6. August 2026 ist diesem Bericht und Antrag als Beilage angefügt.

2. VORPRÜFUNG DES INITIATIVBEGEHRENS

2.1 Umfang der Überprüfung

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

Gemäss Art. 70b Abs. 1 VRG prüft die Regierung, ob angemeldete Initiativbegehren mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen übereinstimmen. Zudem müssen weitere rechtliche Vorgaben gemäss Volksrechtegesetz eingehalten werden.

2.2 Übereinstimmung mit der Verfassung

2.2.1 Legitimation der Initianten

Bevor das Initiativbegehren einer inhaltlichen Prüfung unterzogen werden kann, ist festzustellen, ob den Initianten das Recht auf eine 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 Volksrechtegesetz 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 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 Herbert Elkuch und Jürgen Schädler eingereicht. Die Initianten sind stimm- und wahlberechtigte liechtensteinische Landesangehörige und somit zur Anmeldung des vorliegenden Initiativbegehrens legitimiert.

2.2.2 Bedeckungsvorschlag

Gemäss Art. 64 Abs. 3 LV i.V.m. Art. 80 Abs. 3 VRG muss ein Initiativbegehren, aus dessen Durchführung dem Land entweder eine im Finanzgesetz nicht vorgesehene

einmalige neue Ausgabe von 500 000 Franken oder eine wiederkehrende jährliche neue Ausgabe von 250 000 Franken erwächst, mit einem Bedeckungsvorschlag versehen sein, wenn es vom Landtag in Behandlung gezogen werden muss, ausgenommen es handle sich um ein in der Verfassung bereits vorgesehenes Gesetz. Gemeint sind damit jene Rechtsvorschriften, die nähere Bestimmungen zu den in der Verfassung verankerten Vorschriften zu enthalten haben.

Das Initiativkomitee führt dazu aus, dass durch die gegenständliche Initiative keine solche finanzielle Belastung entstehen sollte. Dieser Einschätzung kann gefolgt werden.

2.2.3 Materielle Verfassungsmässigkeit

Gegenständlich ist zu prüfen, ob das Initiativbegehren inhaltlich mit der Verfassung vereinbar ist.

Der von der Initiative vorgelegte Gesetzestext schlägt die Abänderung des Gesetzes vom 26. Mai 1924 betreffend die Einführung der Frankenwährung (FrankenG) vor. Gemäss dem neu einzuführenden Art. 1 Abs. 2a FrankenG sind Münzen und Banknoten nach Art. 1 Abs. 2 FrankenG bei Konsum- und Dienstleistungszahlungen ohne Nachteile anzunehmen. Weiters sind Zahlungsempfänger zur Annahme von Banknoten verpflichtet, sofern kein grobes Missverhältnis zwischen dem Nennwert der Banknote und dem zu zahlenden Betrag besteht, welches die Bereitstellung von Wechselgeld unzumutbar macht.

Der vorgeschlagene Gesetzestext begründet damit eine zwingende und nahezu unbedingte Annahmepflicht für Münzen und Banknoten (i.d.F. unbedingte Annahmepflicht) beim Zahlungsempfänger. Ausgenommen bleibt lediglich der im zweiten Satz genannte Fall eines groben Missverhältnisses zwischen Nennwert der Banknote und dem zu zahlenden Betrag, welcher die Bereitstellung von

Wechselgeld unzumutbar macht. Dass dies «ohne Nachteile» zu erfolgen hat, ist den Erläuterungen der Initianten zufolge derart auszulegen, dass der Zahlungsempfänger den Zahlungspflichtigen aufgrund der Verwendung von Münzen oder Banknoten mit keinen zusätzlichen Gebühren, Zuschlägen oder sonstigen ungünstigeren Zahlungsbedingungen belasten darf. Der Begriff der Konsum- oder Dienstleistungszahlungen wird nicht legaldefiniert, insbesondere findet sich keine Unterscheidung der Art des Geschäfts oder der technischen und organisatorischen Voraussetzungen des jeweiligen Geschäftsmodells. Insgesamt ist die Bestimmung damit sehr weit gefasst.

Bei der vorliegenden Initiative handelt es sich um einen ausgearbeiteten Entwurf. Gegenstand der nachfolgenden Prüfung bildet daher der am 5. März 2026 von den Initianten überarbeitete Gesetzestext.

Die Auslegung hat gemäss Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs (vgl. StGH 2013/183) initiativfreundlich zu erfolgen. Eine Initiative ist als zulässig zu befinden, sofern ihre verfassungs- oder staatsvertragskonforme Deutung möglich und vertretbar ist. Dabei sind die dem Initiativbegehren beigefügten Erläuterungen als Auslegungshilfe zu berücksichtigen. Sie vermögen den vorgeschlagenen Gesetzestext jedoch weder zu ergänzen noch dessen objektiven Regelungsgehalt zu verändern.

Zur vertieften Beurteilung der verfassungs- und staatsvertragsrechtlichen Fragen hat die Regierung eine externe rechtliche Stellungnahme (i.d.F. Gutachten) eingeholt. Diese ist dem Bericht und Antrag als Beilage beigefügt. In Die nachfolgende Prüfung der Regierung stützt sich auf das Gutachten und greift dessen wesentliche Ergebnisse auf.

2.2.3.1 Handels- und Gewerbebefreiheit

Der Schutzbereich der in Art. 36 LV normierten Handels- und Gewerbebefreiheit umfasst unter anderem die Vertragsfreiheit und damit auch die Freiheit der Vertragsparteien, Inhalt und Modalitäten eines Rechtsgeschäfts privatautonom festzulegen. Dazu gehört auch die Vereinbarung darüber, mit welchem Zahlungsmittel eine Geldschuld erfüllt werden soll.

Die gegenständlich vorgesehene zwingende Annahmepflicht greift in diese Freiheit ein. Ein Zahlungsempfänger kann die Annahme von Münzen und Banknoten nach dem Wortlaut des Vorschlags nicht ausschliessen. Er wird dadurch verpflichtet, seine organisatorischen und technischen Abläufe so auszugestalten, dass Barzahlungen in allen denkmöglichen Geschäftssituationen entgegengenommen werden können.

Dieser Eingriff kann für die betroffenen Unternehmen mit erheblichen Folgen verbunden sein. Die Annahme von Bargeld setzt – neben der Tatsache der Annahme selbst – dessen Aufbewahrung, Sicherung, Kontrolle, Abrechnung und Weiterleitung voraus. Dadurch entstehen Kosten und Sicherheitsrisiken. Bei automatisierten Verkaufsstellen, Selbstbedienungskassen wie Hofläden ohne Anwesenheit von Verkaufspersonal sowie ausschliesslich digital angebotenen Dienstleistungen kann eine unbedingte Annahmepflicht technische Anpassungen oder gar die grundlegende Änderung des Geschäftsmodells erfordern. Schliesslich ist es dem Online-Handel in der Regel nicht möglich, Bargeld in der für stationäre Geschäfte üblichen Weise entgegenzunehmen. Somit ergibt sich ein erheblicher Eingriff in die nach Art. 36 LV geschützte Handels- und Gewerbebefreiheit.

Auch das von der Regierung eingeholte Rechtsgutachten gelangt nach eingehender Auseinandersetzung zum Ergebnis, dass die vorgeschlagene Regelung einen

erheblichen Eingriff in die durch Art. 36 LV geschützte Freiheit der betroffenen Unternehmen bewirkt.

Eingriffe in die Handels- und Gewerbebefreiheit sind nach ständiger Rechtsprechung des StGH dann zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig (geeignet, erforderlich und angemessen) sind. Der Kerngehalt des Grundrechts muss dabei gewahrt bleiben.

Da der vorgeschlagene Art. 1 Abs. 2a FrankenG eine formellgesetzliche Grundlage schaffen würde, ist zu prüfen, ob die vorgesehene Annahmepflicht im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig (geeignet, erforderlich und angemessen) ausgestaltet ist.

Grundsätzlich werden mit der Initiative legitime öffentliche Interessen verfolgt. Die Möglichkeit, weiterhin mit Bargeld bezahlen zu können, dient der Funktionsfähigkeit des Bargelds als allgemein verwendbares Zahlungsmittel. Weiters kann sie unter anderem den Schutz der Privatsphäre fördern, da Bargeldzahlungen grundsätzlich keine elektronische Datenspur erzeugen. Eine Annahmepflicht kann ferner Personen zugutekommen, die digitale Zahlungsmittel nicht oder nur eingeschränkt verwenden können. Dies betrifft insbesondere Personen ohne Zugang zu den erforderlichen technischen oder finanziellen Einrichtungen. Weiters wird die praktische Verwendbarkeit gestärkt und verhindert, dass Personen allein wegen der Wahl dieses Zahlungsmittels von bestimmten Leistungen ausgeschlossen werden.

Allerdings geht die Regelung über das hinaus, was zur Erreichung dieser Ziele erforderlich ist. Insbesondere sieht die Initiative – abgesehen von einem groben Missverhältnis zwischen dem Nennwert einer Banknote und dem geschuldeten Betrag – keine sachlichen Ausnahmen vor. So fehlen beispielsweise Ausnahmen für Fälle, in denen die Annahme von Bargeld aufgrund der Art des Geschäfts

objektiv nicht möglich oder nur mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden ist. Dies kann namentlich den Online-Handel, digitale Dienstleistungen, automatisierte Verkaufsstellen und bestimmte Dauerschuldverhältnisse betreffen. Ebenso fehlt eine Ausnahme für Fälle, in denen die Parteien vorgängig ausdrücklich ein anderes Zahlungsmittel vereinbart haben oder die Bargeldannahme beispielsweise aus nachvollziehbaren betrieblichen oder sicherheitsbezogenen Gründen unzumutbar ist. Der vorgeschlagene Annahmewang beschränkt damit die privaten autonomen Möglichkeiten zur Ausgestaltung des Zahlungsverkehrs.

Der vorgesehenen Regelung fehlt es darüber hinaus an der Angemessenheit. Den legitimen Interessen an der Erhaltung des Bargeldverkehrs, am Schutz der Privatsphäre und an der Vermeidung des Ausschlusses bestimmter Personengruppen stehen erhebliche Eingriffe in die Vertragsfreiheit und in die betriebliche Organisation der Zahlungsempfänger gegenüber. Die Initiative differenziert nicht danach, ob Bargeld für das jeweilige Geschäftsmodell ein übliches und sinnvoll handhabbares Zahlungsmittel darstellt. Sie verpflichtet vielmehr auch solche Anbieter zur Annahme von Bargeld, deren Leistungen ausschliesslich digital oder im Fernabsatz erbracht werden.

Letztlich lassen sich die aufgezeigten Mängel nicht im Wege einer verfassungskonformen Auslegung beheben. Der vorgeschlagene Gesetzestext erlaubt es nicht, dass die Annahmepflicht auf bestimmte Geschäftsformen beschränkt oder um weitere sachlich gebotene Ausnahmen ergänzt werden könnte. Eine solches Verständnis würde den Regelungsgehalt der Initiative verändern und damit die Grenzen einer verfassungskonformen Auslegung überschreiten.

Der praktisch vorbehaltlose Annahmewang in Art. 1 Abs. 2a FrankenG ist daher in der vorliegenden Form weder erforderlich noch angemessen und verletzt nach Einschätzung der Regierung somit die Handels- und Gewerbefreiheit nach Art. 36

LV. Dieses Ergebnis entspricht den Schlussfolgerungen des von der Regierung eingeholten Rechtsgutachtens.

2.2.3.2 Gleichheitssatz

Nach Art. 31 Abs. 1 LV sind alle Landesangehörigen vor dem Gesetze gleich. Der Gleichheitssatz verlangt, dass Gleiches gleich und Ungleiches ungleich behandelt wird. Gesetzliche Differenzierungen bedürfen einer sachlichen Rechtfertigung. Ebenso ist eine undifferenzierte Gleichbehandlung unterschiedlicher Sachverhalte unzulässig, wenn die tatsächlichen Unterschiede eine abweichende Regelung erfordern.⁴

Die Initiative erfasst ihrem Wortlaut nach sämtliche Zahlungsempfänger bei Konsum- und Dienstleistungszahlungen und behandelt damit unterschiedliche Geschäftsmodelle grundsätzlich gleich. Stationäre Betriebe, in denen Bargeldzahlungen üblich und ohne wesentliche organisatorische Anpassungen möglich sind, werden denselben Verpflichtungen unterstellt wie Online-Händler, Anbieter ausschliesslich digitaler Dienstleistungen, automatisierte Verkaufsstellen und Unternehmen mit vollständig bargeldlosen Betriebsabläufen. Diese Geschäftsmodelle unterscheiden sich jedoch hinsichtlich der technischen und organisatorischen Möglichkeiten zur Annahme von Bargeld wesentlich. Während etwa ein stationäres Einzelhandelsgeschäft Bargeld regelmässig unmittelbar entgegennehmen kann, fehlt bei einem ausschliesslich online abgewickelten Geschäft die physische Schnittstelle zwischen Zahlungspflichtigem und Zahlungsempfänger. Die Initiative trägt diesen tatsächlichen Unterschieden nicht Rechnung. Eine sachliche Rechtfertigung dafür ist nicht ersichtlich.

⁴ vgl. Kley/Vogt, Rechtsgleichheit und Grundsatz von Treu und Glauben, in Kley/Vallender, Grundrechtspraxis in Liechtenstein (2012), 257, 260 ff.

Der Vollständigkeit halber sei noch erwähnt, dass in den Initiativverläuterungen vorgeschlagen wird, dass ausländische Online-Anbieter im Gegensatz zu inländischen von der Annahmepflicht ausgenommen sein sollen. Obwohl diese Differenzierung im vorgeschlagenen Gesetzestext keinen Niederschlag findet, so sei darauf hingewiesen, dass dies zu einer Schlechterstellung inländischer Anbieter gegenüber vergleichbaren ausländischen Anbietern führen würde. Auch hierfür ist keine sachliche Rechtfertigung erkennbar.

Die festgestellte Ungleichbehandlung lässt sich aus den im Vorkapitel bereits genannten Gründen auch nicht im Wege einer verfassungskonformen Auslegung beheben.

Im Ergebnis steht der vorgeschlagene Art. 1 Abs. 2a FrankenG nach Auffassung der Regierung den Anforderungen des Gleichheitssatzes nach Art. 31 Abs. 1 LV entgegen, was auch dem Ergebnis der Schlussfolgerungen des von der Regierung eingeholten Rechtsgutachtens entspricht.

2.2.3.3 Ergebnis der verfassungskonformen Auslegung

Die festgestellten Unvereinbarkeiten mit der Handels- und Gewerbefreiheit sowie dem Gleichheitssatz lassen sich auch bei einer verfassungskonformen und initiativfreundlichen Auslegung nicht beheben. Die in den vorstehenden Kapiteln dargelegten verfassungsrechtlichen Mängel ergeben sich aus dem vorgeschlagenen Gesetzestext und lassen sich auch durch eine verfassungskonforme und initiativfreundliche Auslegung nicht beseitigen. Die festgestellten Unvereinbarkeiten mit der Verfassung stehen somit der Zulässigkeit der Initiative entgegen. Zum selben Ergebnis gelangt auch das von der Regierung eingeholte Rechtsgutachten.

2.3 Übereinstimmung mit bestehenden Staatsverträgen

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

Zum Prüfungsgegenstand (unbedingter Annahmezwang) und den für die Vorprüfung massgebenden Auslegungsgrundsätzen wurde bereits in Kapitel 2.3 ausgeführt. Gegenständlich sind insbesondere das EWR-Abkommen⁵ sowie der Währungsvertrag zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft⁶ einschlägig.

Die nachfolgende Prüfung stützt sich auf die staatsvertragsrechtlichen Erwägungen des beigelegten Rechtsgutachtens und folgt im Sinne der besseren Lesbarkeit dessen Reihenfolge, ohne damit eine Gewichtung der zu prüfenden Rechtsbereiche vorzunehmen.

2.3.1 Vereinbarkeit mit dem EWR-Abkommen

Das Fürstentum Liechtenstein ist aufgrund des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Abkommen, EWRA) verpflichtet, die im Rahmen des EWR-Abkommens übernommenen EU-Rechtsakte anzuwenden und deren praktische Wirksamkeit sicherzustellen. Die Währungspolitik und die währungspolitische Zusammenarbeit sind grundsätzlich nicht Teil des EWR-Abkommens. Das EWR-Abkommen schafft aber einen gemeinsamen Rechtsrahmen für den gesamten EU/EWR-Binnenmarkt, insbesondere durch die vier Grundfreiheiten inklusive

⁵ Abkommen vom 2. Mai 1992 über den Europäischen Wirtschaftsraum, LGBI. 1995 Nr. 68.

⁶ Währungsvertrag vom 19. Juni 1980 zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, LGBI. 1981 Nr. 52.

der Kapitalverkehrsfreiheit sowie durch den umfassenden EWR-Sekundärrechtsbestand. Diese gemeinsamen Regeln sind von allen EU-Staaten und den drei EWR/EFTA-Staaten Norwegen, Island und Liechtenstein zu beachten. Im Zusammenhang mit der gegenständlichen Initiative sind dabei insbesondere die Bestimmungen über den freien Kapitalverkehr gemäss Art. 40 ff. EWRA sowie die aufgrund des EWR-Abkommens übernommenen EU-Vorschriften zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung von Bedeutung.

2.3.1.1 Kapitalverkehrsfreiheit

Art. 40 EWRA untersagt Beschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen den Vertragsparteien. Art. 41 EWRA gewährleistet zudem die Freiheit laufender Zahlungen zwischen den Vertragsparteien im Zusammenhang mit dem Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr. Der Schutzbereich dieser Bestimmungen umfasst auch den grenzüberschreitenden Zahlungsverkehr und die Modalitäten, unter denen Geldforderungen erfüllt werden können.

Der vorgeschlagene gesetzliche Annahmewang verpflichtet den Zahlungsempfänger, Bargeld als Zahlungsmittel zu akzeptieren, und beschränkt damit die privatautonomen Möglichkeiten zur Ausgestaltung des Zahlungsverkehrs. Es liegt daher ein Eingriff in diesen Bereich vor. Es ist daher zu prüfen, ob dieser Eingriff gerechtfertigt werden kann. Wie im beigelegten Gutachten ausgeführt wird, deckt sich diese Prüfung weitgehend mit der Prüfung der verfassungsrechtlichen Verhältnismässigkeit, weshalb auf die Ausführungen in Kapitel 2.2.1, «Handels- und Gewerbefreiheit» verwiesen wird.

Im Ergebnis ist eine unbedingte Annahmepflicht, so wie sie vom Initiativtext vorgeschlagen wird, auch mit der Kapitalverkehrsfreiheit unvereinbar. Abgesehen von der Ausnahme betreffend das grobe Missverhältnis zwischen dem Nennwert

einer Banknote und dem geschuldeten Betrag enthält der Vorschlag keine weiteren sachlich begründeten Differenzierungen. Insbesondere fehlen Ausnahmen für Geschäftsmodelle, bei denen eine Bargeldannahme objektiv nicht möglich oder nur mit unverhältnismässigem organisatorischem oder technischem Aufwand verbunden ist.

Auch diese Unvereinbarkeit lässt sich aus den im Rahmen der im Kapitel «Handels- und Gewerbefreiheit» dargelegten Gründen nicht im Wege einer staatsvertragskonformen und initiativfreundlichen Auslegung beheben.

Die Regierung gelangt daher zum Ergebnis, dass die vorgeschlagene Regelung mit den Anforderungen der Kapitalverkehrsfreiheit nach Art. 40 ff. EWRA nicht vereinbar ist, was auch den Schlussfolgerungen des von der Regierung eingeholten Rechtsgutachtens entspricht.

2.3.1.2 EWR-Vorgaben zur Bekämpfung der Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung

Das EWR-Abkommen umfasst auch die von Liechtenstein übernommenen EU-Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, allen voran die 4. und 5. EU-Geldwäscherichtlinie⁷ sowie die Verordnung (EU) 2023/1113 über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers und

⁷ Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission (Text von Bedeutung für den EWR; 4. EU-Geldwäscherichtlinie) und Richtlinie (EU) 2018/843 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und zur Änderung der Richtlinien 2009/138/EG und 2013/36/EU (Text von Bedeutung für den EWR; 5. EU-Geldwäscherichtlinie).

Transfers bestimmter Kryptowerte⁸. Dieses geltende EWR-Recht im Bereich der Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung sieht für bestimmte Bartransaktionen besondere Sorgfalts-, Mitteilungs- und gegebenenfalls Nichtdurchführungspflichten vor. In Liechtenstein sind diese insbesondere im Sorgfaltspflichtgesetz (SPG)⁹ umgesetzt. Sorgfaltspflichtige nach SPG haben demzufolge insbesondere Risiken der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung zu erkennen, Sorgfaltspflichten einzuhalten und verdächtige Sachverhalte näher abzuklären.

Das Vornehmen von Zahlungen in bar kann dabei zu einer erhöhten Risikobewertung und zu erhöhten Sorgfaltspflichten führen. Beispielsweise ist das SPG nach Art. 3 Abs. 1 Bst. q SPG anwendbar auf Personen, die mit Gütern handeln, soweit die Bezahlung in bar oder mittels eines Kryptowerts erfolgt und sich der Betrag individuell oder in Summe auf 10 000 Franken oder mehr beläuft. Nach Art. 5 Abs. 2 Bst. e SPG haben Sorgfaltspflichtige bestimmte Pflichten in risikobasiertem Umfang wahrzunehmen, wenn gelegentliche Transaktionen in bar in Höhe von individuell oder in Summe 10 000 Franken oder mehr abgewickelt werden. Bei diesen Bestimmungen handelt es sich um Umsetzungen der 4. EU-Geldwäschereirichtlinie (Richtlinie (EU) 2015/849). Dabei ist anzumerken, dass die aktuellen Sorgfaltspflichten grundsätzlich zum Ziel haben, risikoreiche Transaktionen an sich abzuklären bzw. gegebenenfalls zu verhindern, nicht aber zu bestimmen, dass diese Transaktionen nicht in bar bzw. nur mit einem anderen Zahlungsmittel durchgeführt werden dürfen.

⁸ Verordnung (EU) 2023/1113 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2023 über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers und Transfers bestimmter Kryptowerte und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2015/849 (Text von Bedeutung für den EWR).

⁹ Gesetz vom 11. Dezember 2008 über berufliche Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung von Geldwäscherei, organisierter Kriminalität und Terrorismusfinanzierung (Sorgfaltspflichtgesetz; SPG), LGBl. 2009 Nr. 47.

Eine Barannahmepflicht, die wie von der Initiative vorgesehen ohne Ausnahmen, welche auf die Einhaltung der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung eingehen würden, ausgestaltet ist, könnte in diesem Kontext zu Rechtsunsicherheiten oder möglichen Konflikten führen. Solche möglichen Unsicherheiten zu prüfen ist jedoch nicht Aufgabe der Vorprüfung der Initiative nach Art. 70b VRG. Eine Initiative ist hierbei – wie bereits ausgeführt – als zulässig zu befinden, sofern ihre verfassungs- oder staatsvertragskonforme Deutung möglich und vertretbar ist. Die Auslegung hat dabei gemäss Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs (vgl. StGH 2013/183) initiativfreundlich zu erfolgen. Initial erscheint es nicht als unmöglich, die Bargeldannahmepflicht mit der Einhaltung der erwähnten Sorgfaltspflichten aus dem EWR-Geldwäscherecht in Einklang zu bringen. Entsprechend soll hier lediglich festgehalten werden, dass potenzielle Unsicherheiten oder Konflikte im Bereich des aktuellen EWR-Geldwäscherecht zwar möglich erscheinen, sich aber kein eigenständiger, offensichtlicher Verstoss der Initiative gegen das EWR-Abkommen ableiten lässt. Diese Einschätzung deckt sich mit jener des Rechtsgutachters, welcher aus den aktuell geltenden Regeln keinen eigenständigen Verstoss der Initiative gegen das EWR-Abkommen ableitet.

In Zukunft wird sich dies jedoch in einem Punkt konkretisieren: Das derzeit geltende EWR-Geldwäscherecht enthält keine allgemeine Obergrenze für Barzahlungen. Mit Art. 80 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2024/1624¹⁰ hat die Europäische Union aber eine EU-weit geltende Obergrenze für Barzahlungen von EUR 10 000 beziehungsweise dem entsprechenden Gegenwert in der Landeswährung eingeführt. Diese Verordnung ist derzeit noch nicht Bestandteil des EWR-Abkommens und stellt deshalb gegenwärtig keinen unmittelbaren Prüfungsmassstab nach Art.

¹⁰ Verordnung (EU) 2024/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2024 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung (Text von Bedeutung für den EWR).

70b VRG dar. Sie befindet sich jedoch im EWR-Übernahmeverfahren; ihr Inkrafttreten im EWR ist nach derzeitigem Stand für das Jahr 2027 vorgesehen. Mit ihrer Übernahme wird Art. 80 Abs. 1 der Verordnung auch für Liechtenstein verbindlich sein.

Die in der Initiative vorgesehene grundsätzlich zwingende Annahmepflicht für Münzen und Banknoten enthält keine Ausnahme für Barzahlungen über dieser Obergrenze wie auch generell keine Ausnahmen, welche auf die Einhaltung der Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung eingehen würden. Bei einer Übernahme der Verordnung (EU) 2024/1624 in das EWR-Abkommen entstünde im Anwendungsbereich von Art. 80 Abs. 1 der Verordnung ein unmittelbarer Konflikt zwischen dem dort vorgesehenen Barzahlungsverbot über EUR 10 000 und der in der Initiative vorgesehenen grundsätzlich zwingenden Annahmepflicht im FrankenG. Es ist daher sachgerecht, bereits heute auf diesen absehbaren Konflikt hinzuweisen.

Dieses Verständnis entspricht auch den Schlussfolgerungen des von der Regierung eingeholten Rechtsgutachtens. Dieses weist ebenfalls auf den absehbaren Konflikt mit den bereits beschlossenen EU-rechtlichen Entwicklungen hin.

2.3.2 Vereinbarkeit mit dem Währungsvertrag zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft

Die Initiative ist auch am Währungsvertrag zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 19. Juni 1980 zu messen.

Aufgrund des Währungsvertrags ist Liechtenstein in das schweizerische Währungsgebiet eingebunden. Nach Art. 1 Abs. 1 des Währungsvertrags finden die in dessen Anhang bezeichneten schweizerischen Rechts- und Verwaltungsvorschriften über das Geld-, Kredit- und Währungswesen grundsätzlich auch im Fürstentum

Liechtenstein Anwendung.¹¹ Änderungen dieser Rechtsvorschriften gelten aufgrund des Staatsvertrags grundsätzlich auch für Liechtenstein. Damit bezweckt der Währungsvertrag die Sicherstellung eines einheitlichen Währungsraums und einer möglichst einheitlichen währungsrechtlichen Ordnung in beiden Vertragsstaaten.

Zu den aufgrund des Währungsvertrags anwendbaren Vorschriften gehört insbesondere das schweizerische Bundesgesetz über die Währung und die Zahlungsmittel (WZG)¹². Dieses regelt die gesetzlichen Zahlungsmittel der Schweizerischen Eidgenossenschaft sowie deren rechtliche Wirkungen.

2.3.2.1 Rechtsstellung gesetzlicher Zahlungsmittel nach dem WZG

Gemäss Art. 3 WZG sind die von der Schweizerischen Nationalbank ausgegebenen Banknoten gesetzliche Zahlungsmittel. Art. 3 Abs. 2 WZG bestimmt, dass schweizerische Banknoten von jeder Person unbeschränkt an Zahlung genommen werden müssen. Diese Bestimmung begründet jedoch keinen ausnahmslosen gesetzlichen Annahmehzwang, denn es handelt sich um dispositives Recht, von welchem von den Parteien im Rahmen der Vertragsfreiheit abgewichen werden kann.

Nach schweizerischem Verständnis regelt Art. 3 WZG somit die Erfüllung einer bereits bestehenden Geldforderung, sofern die Parteien zuvor noch keine abweichenden Zahlungsmodalitäten vereinbart haben. Den Vertragsparteien bleibt es grundsätzlich unbenommen, bereits vor oder beim Vertragsabschluss ein bestimmtes Zahlungsmittel zu vereinbaren oder einzelne Zahlungsmittel auszuwählen. Die gesetzliche Annahmepflicht nach Art. 3 WZG greift damit nur, soweit keine solche abweichende Vereinbarung besteht. In der Schweiz wurde im

¹¹ Siehe für die aktuelle Fassung die Kundmachung der aufgrund des Währungsvertrags im Fürstentum Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften (Anlage), LGBl. 2026 Nr. 126.

¹² Bundesgesetz vom 22. Dezember 1999 über die Währung und die Zahlungsmittel, SR 941.10.

Jahr 2022 in Erfüllung eines parlamentarischen Postulates festgehalten, dass der Bundesrat an dieser dispositiven Bargeldannahmepflicht festhalten will und diese nicht in zwingendes Recht umwandeln will.¹³ Auch die weiteren Diskussionen zum Thema in der Schweiz inklusive dem im März 2026 vom schweizerischen Stimmvolk angenommenen Gegenvorschlag des Bundesrats zum Thema Bargeld haben dies nicht geändert.¹⁴

2.3.2.2 Vereinbarkeit der Initiative mit dem Währungsvertrag

Mit dem nahezu umfassenden Annahmewang geht die Initiative wesentlich über die Rechtswirkungen hinaus, welche Art. 3 WZG den gesetzlichen Zahlungsmitteln beimisst. Während nach Art. 3 WZG in der Schweiz von der gesetzlichen Annahmepflicht abgewichen werden kann, würde die Initiative diese Möglichkeit weitgehend ausschliessen. Der Zahlungsempfänger in Liechtenstein wäre grundsätzlich verpflichtet, Bargeld anzunehmen.

Diese Abweichung betrifft nicht nur die praktische Handhabung des Zahlungsverkehrs, sondern den materiellen Regelungsgehalt der aufgrund des Währungsvertrags übernommenen währungsrechtlichen Ordnung. Der vorgeschlagene Gesetzestext würde somit eine eigenständige liechtensteinische Regelung schaffen, welche den staatsvertraglich übernommenen Rechtszustand in einem wesentlichen Punkt verändert und zu wesentlichen Unterschieden im gemeinsamen Währungsraum führen würde.

¹³ Vgl. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4399 Birrer-Heimo vom 14. Dezember 2018, Die Akzeptanz von Bargeld in der Schweiz.

¹⁴ Vgl. Botschaft zur Volksinitiative «Ja zu einer unabhängigen, freien Schweizer Währung mit Münzen oder Banknoten (Bargeld ist Freiheit)» und zum direkten Gegenentwurf, BBl 2024 1679.

In Ermangelung der Möglichkeit einer initiativfreundlichen Auslegung aus den bereits genannten Gründen, gelangt die Regierung daher zum Ergebnis, dass die vorgeschlagene Regelung mit den Verpflichtungen Liechtensteins aus dem Währungsvertrag zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft nicht vereinbar ist. Dies deckt sich im Ergebnis mit den Schlussfolgerungen des von der Regierung eingeholten Rechtsgutachtens.

2.3.3 Ergebnis der staatsvertragskonformen Auslegung

Die Initiative erweist sich damit auch unter Berücksichtigung einer staatsvertragskonformen und initiativfreundlichen Auslegung als nicht mit den für Liechtenstein verbindlichen Staatsverträgen vereinbar. Die festgestellten Unvereinbarkeiten mit dem EWR-Abkommen sowie dem Währungsvertrag zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft stehen der Zulässigkeit der Initiative nach Art. 70b VRG entgegen.

Zu demselben Ergebnis gelangt auch das von der Regierung eingeholte Rechtsgutachten. Dieses legt im Einzelnen dar, weshalb sich die festgestellten Konflikte nicht durch eine staatsvertragskonforme Auslegung beheben lassen.

2.4 Weitere rechtliche Vorgaben

Die Regierung hat nach Eingang der Initiative geprüft, ob diese die formalen rechtlichen Voraussetzungen gemäss Volksrechtegesetz hinsichtlich der Einheit der Form und Art sowie der Einhaltung der Sperrfrist erfüllt. Die Initiative wurde in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs (formulierte Initiative) im Sinne von Art. 80 Abs. 2 VRG eingereicht. Sie betrifft nur die Gesetzgebung und ist mit keinem Referendum verbunden (Art. 69 Abs. 5 VRG). Ebenso ist in Bezug auf das vorliegende Initiativbegehren die Sperrfrist gemäss Art. 70 Abs. 3 VRG unbeachtlich. Gemäss dieser Bestimmung dürfen Initiativbegehren auf Erlass, Abänderung oder

Aufhebung eines Gesetzes oder der Verfassung, wenn ein solches Begehren in einer Volksabstimmung verworfen worden ist, über denselben Gegenstand erst nach Ablauf von zwei Jahren seit der Volksabstimmung wieder eingebracht werden. Die vorliegende Initiative erfüllt damit die formalen Vorgaben des Volksrechtegesetzes.

2.5 Zusammenfassung

Zusammenfassend gelangt die Regierung zum Ergebnis, dass das gegenständliche Initiativbegehren weder mit der Verfassung noch mit den bestehenden Staatsverträgen übereinstimmt. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen erachtet die Regierung die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Zulassung des Initiativbegehrens als nicht erfüllt. Sie empfiehlt dem Landtag daher, das Initiativbegehren im Rahmen des Verfahrens nach Art. 70b VRG für unzulässig zu erklären.

3. STELLUNGNAHME DER REGIERUNG

Volksinitiativen verlangen grundsätzlich keine inhaltliche Stellungnahme der Regierung. Gegenständlich macht die Regierung jedoch von dieser Möglichkeit Gebrauch, um nachfolgend auf einige wesentliche Punkte hinzuweisen.

Die Regierung misst Bargeld eine hohe Bedeutung bei. Es erfüllt wichtige wirtschaftliche und gesellschaftliche Funktionen. Bargeld gewährleistet unter anderem eine allgemein zugängliche Zahlungsmöglichkeit, schützt die Privatsphäre, sichert die Wahlfreiheit bei der Nutzung von Zahlungsmitteln und trägt zur Widerstandsfähigkeit des Zahlungsverkehrs bei, indem es auch bei Störungen technischer Systeme weiterhin als Zahlungsmittel zur Verfügung steht. Zudem ermöglicht es Personen ohne oder mit eingeschränktem Zugang zu digitalen Zahlungsmöglichkeiten weiterhin die uneingeschränkte Teilnahme am Wirtschaftsleben. Die Regierung kann daher das Anliegen der Initianten nachvollziehen, den

langfristigen Erhalt und die praktische Verwendbarkeit von Bargeld sicherzustellen. Dies ist auch der Regierung ein Anliegen. Auch auf europäischer Ebene laufen Bestrebungen, den Zugang zu, die Nutzung und die Akzeptanz von Bargeld dauerhaft zu gewährleisten.

Gegenstand der gesetzlich vorgeschriebenen Vorprüfung nach Art. 70b VRG ist jedoch nicht die politische Beurteilung des Anliegens der Initiative. Zu prüfen ist ausschliesslich, ob der von den Initianten eingereichte Gesetzestext mit der Verfassung und den für Liechtenstein verbindlichen Staatsverträgen vereinbar ist.

Die unter Einbezug der zuständigen Fachstellen sowie eines externen Rechtsgutachtens durchgeführte Prüfung gelangt zum Ergebnis, dass dies nicht der Fall ist. Wie in den vorstehenden Kapiteln dargelegt, verletzt der vorgeschlagene Gesetzestext insbesondere die Handels- und Gewerbefreiheit sowie den Gleichheitssatz und steht zudem im Widerspruch zu Verpflichtungen aus dem EWR-Abkommen sowie dem Währungsvertrag zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Diese Unvereinbarkeiten ergeben sich aus dem vorgeschlagenen Gesetzestext und lassen sich auch nicht im Wege einer verfassungs- beziehungsweise staatsvertragskonformen sowie initiativfreundlichen Auslegung beheben.

Entgegen den verschiedentlich geäusserten Auffassungen in der öffentlichen Diskussion, sind weder die Regierung noch der Landtag befugt, den materiellen Inhalt einer formulierten Volksinitiative nach deren Anmeldung zu verändern. Rein redaktionelle Bereinigungen ausgenommen, ist der eingereichte Gesetzestext für das weitere Verfahren verbindlich. Diese Bindung dient dem Schutz der Volksrechte. Sie stellt sicher, dass ausschliesslich über den von den Initianten vorgeschlagenen Regelungsgehalt entschieden wird und dieser im weiteren Verfahren nicht durch staatliche Organe verändert werden kann.

Das Ergebnis der Vorprüfung ist jedoch keine Absage an das mit der Initiative verfolgte Anliegen der Beibehaltung von Bargeld als Zahlungsmittel. Es bedeutet auch nicht, dass eine gesetzliche Annahmepflicht für Bargeld grundsätzlich ausgeschlossen wäre. Das negative Ergebnis der Vorprüfung beruht ausschliesslich darauf, dass der konkret eingereichte Gesetzestext dieses Anliegen in einer Weise umsetzen will, die insbesondere keine sachlich gebotenen Ausnahmen vorsieht und daher aus den bereits dargelegten Gründen mit höherrangigem Recht unvereinbar ist.

Die Regierung teilt das Ziel, Bargeld als allgemein verfügbares und praktisch nutzbares Zahlungsmittel zu erhalten. Die Regierung nimmt das mit der Initiative verfolgte Anliegen daher zum Anlass, die bestehenden rechtlichen und tatsächlichen Rahmenbedingungen für die Verwendung von Bargeld in Liechtenstein vertieft zu prüfen. Dabei soll den zahlreichen unterschiedlichen Aspekten der Thematik Rechnung getragen werden, wie beispielsweise der Sicherung der Krisenresilienz und Finanzstabilität oder der Ermöglichung aller Personen, am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Insbesondere wird untersucht werden, ob und wo Handlungsbedarf besteht und mit welchen Massnahmen den berechtigten Anliegen zum Erhalt des verlässlichen Zugangs und der praktischen Verwendbarkeit von Bargeld unter Wahrung der verfassungsrechtlichen Vorgaben sowie der Verpflichtungen aus dem EWR-Abkommen und dem Währungsvertrag sachgerecht Rechnung getragen werden kann. Wesentlicher Teil dieser Abklärungen wird der Einbezug von betroffenen Fachstellen und privat-rechtlichen Akteuren im Inland sein, wie auch die Fortführung des laufenden Dialogs mit der Schweizerischen Nationalbank und weiteren schweizerischen Behörden im Rahmen des gemeinsamen Währungsraums.

II. ANTRAG DER REGIERUNG

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen unterbreitet die Regierung dem Landtag den

Antrag,

der Hohe Landtag wolle

1. diesen Bericht über die Vorprüfung zur Kenntnis nehmen und
2. feststellen, dass das Initiativbegehren mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen nicht übereinstimmt und es für nichtig erklären.

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

**REGIERUNG DES
FÜRSTENTUMS LIECHTENSTEIN**

gez. Brigitte Haas

Volksinitiative JA zu Bargeld

Jürgen Schädler
[REDACTED]
[REDACTED]

Herbert Elkuch
[REDACTED]
[REDACTED]

REGIERUNGSKANZLEI	
E	19. Feb. 2026
AS	

Regierung des Fürstentums Liechtenstein
Regierungsgebäude
Peter-Kaiser-Platz 1
9490 Vaduz

Triesenberg / Schellenberg,
19. Februar 2026

Anmeldung einer Gesetzesinitiative zur Vorprüfung nach Art. 70b VRG

Sehr geehrte Frau Regierungschefin
Sehr geehrte Frau Vize-Regierungschefin
Sehr geehrte Herren Regierungsräte

Die unterzeichneten stimm- und wahlberechtigten Landesbürger melden hiermit gemäss Art. 64 Abs. 1 lit. c der Verfassung des Fürstentums Liechtenstein vom 05. Oktober 1921, in der geltenden Fassung bei der Regierung ein Initiativbegehren zur Abänderung, resp. eine Ergänzung von Art. 1 mit neuem Abs. 2a im Gesetz vom 26. Mai 1924 betreffend die Einführung der Frankenwährung an.

Mit der Umsetzung dieser Initiative soll gewährleistet werden, dass Bargeld für Konsum- und Dienstleistungszahlungen als Zahlungsmittel ohne Nachteile anzunehmen ist.

Inhalt

Zusammenfassung.....	3
Begründung.....	4
Bargeld als Eckpfeiler.....	6
Schweizerische Nationalbank.....	6
Bundesrat Schweiz	6
Österreichische Nationalbank	6
Deutsche Bundesbank.....	6
Schwedische Regierung.....	6
Slowakei	7
Norwegen.....	7
New York City	7
China	7
Slowenien.....	7
Auslegung zu Art. 1 Abs. 2a	8
«Konsum- und Dienstleistungszahlungen»	8
«Grobes Missverhältnis»	8
«Unzumutbarkeit»	8
Finanzielle und Personelle Auswirkungen:	8
Antrag an die Regierung	9
Gesetzestext.....	10
Anhang.....	11
Erweiterte Auslegung Konsum- und Dienstleistungszahlungen	11

Zusammenfassung

Das Ziel der Initianten ist, dass für Konsum- und Dienstleistungszahlungen Bargeld als Zahlungsmittel ohne Nachteile und gesetzlich sichergestellt, angenommen werden muss. Die mittlerweile verbreiteten digitalen Zahlungsmöglichkeiten bleiben erhalten, die Initiative ist nicht gegen diese gerichtet. In Liechtenstein ist es noch weitgehend möglich, Konsum- und Dienstleistungszahlungen mit Bargeld zu bezahlen. Ohne einer gesetzlichen Regelung schwächt die zunehmende Verwendung der digitalen Zahlungsmöglichkeiten die Infrastruktur für Bargeldzahlung.

Die Mehrheit der Bevölkerung wünscht, dass auch Bargeld nebst digitalen Zahlungsmöglichkeiten als Zahlungsmittel verwendet werden kann. Mit der Einfügung eines Absatzes 2a im Artikel 1, im Gesetz vom 26. Mai 1924, betreffend die Einführung der Frankenwährung, wird Bargeld auch in Zukunft akzeptiert. Damit wird sichergestellt, dass Bargeld parallel zu den digitalen Zahlungsmöglichkeiten erhalten bleibt.

Die bestehende Infrastruktur für Bargeldzahlung und die bis anhin gelebte Praxis, einer selbstbestimmten Wahl der Zahlungsmöglichkeiten, soll erhalten bleiben. Weil die Bargeld-Infrastruktur heute noch nahezu überall vorhanden ist, sehen die Initianten jetzt den richtigen Zeitpunkt, die Annahme von Bargeld für Konsum- und Dienstleistungszahlungen gesetzlich zu verankern, bevor diese Bargeld-Infrastruktur schleichend zurückgedrängt wird. In vielen Staaten wurde in letzter Zeit die Annahme von Bargeld gesetzlich teilweise sogar in der Verfassung verankert.

Triesenberg und Schellenberg den 19. Februar 2026



Jürgen Schädler



Herbert Elkuch

Begründung

Bezahlen mit Bargeld hat erhebliche Vorteile:

- Bargeld funktioniert unabhängig von Strom, Internet oder technischen Zahlungssystemen.
- Es verhindert Altersdiskriminierung und die Benachteiligung von Menschen, die keinen Zugang zu den digitalen Angeboten haben oder diese nicht nutzen möchten.
- Es verhindert durch Anonymität weitgehend das Darstellen und Auswerten von Konsumverhalten, Bewegungsmustern, Freizeitgewohnheiten und die damit mögliche verbundene Katalogisierung des Bürgers.
- Es schafft die Möglichkeit, einen Teil des Vermögens in Bargeld physisch zuhause oder in einem Schliessfach zu verwahren.
- Bargeld erlaubt es, Geld unabhängig vom Bankensystem aufzubewahren und schützt so vor Negativzinsen und Gebühren.
- Das Bargeld schützt vor einer Schuldenfalle: „Was ich nicht im Portemonnaie habe, kann ich nicht ausgeben.“
- Es ist immun gegen Hackerangriffe und/oder Black-Out.
- Es ermöglicht bei Dienstleistungen, insbesondere im Gastgewerbe, aber auch beim Gesundheitspersonal in einfacher Weise eine Anerkennung (z.B. Trinkgeld) zukommen zu lassen. Eine digitale Zahlung verkompliziert dies oder verunmöglicht es sogar.
- Es schützt unsere Privatsphäre.
- Es kann Kindern den Umgang mit Geld und dessen Wertigkeit, wie auch das Haushalten, mit Taschengeld lehren.
- Es stellt sicher, bei einer möglichen (vermeintlichen) Sperrung des Kontos oder der Karte weiter zahlungsfähig zu bleiben.
- Es ist eine Zahlungsform ohne Gebühren für den Nutzer.
- Bargeld macht unabhängiger und gibt Sicherheit.
- Die zunehmende Digitalisierung ermöglicht eine unglaubliche Datensammlung und macht den Bürger gläsern.
- Die digitale Zahlung, einschliesslich des Erhalts des digitalen Bezahlsystems, ist sehr energieaufwendig.
- Diskriminierungsfreiheit: Kinder, ältere Menschen, Personen ohne Konto, Smartphone oder digitale Zahlungsmöglichkeiten werden nicht ausgeschlossen.
- Freiheit: Wahlfreiheit beim Bezahlen ist Teil der Selbstbestimmung.
- Dieser Gesetzentwurf unterstreicht, dass die Teilnahme am Wirtschaftsleben kein Privileg für die digital vernetzten Personen ist.

Bargeld ist die billigste Zahlungsform ohne Gebühren für den Dienstleister.

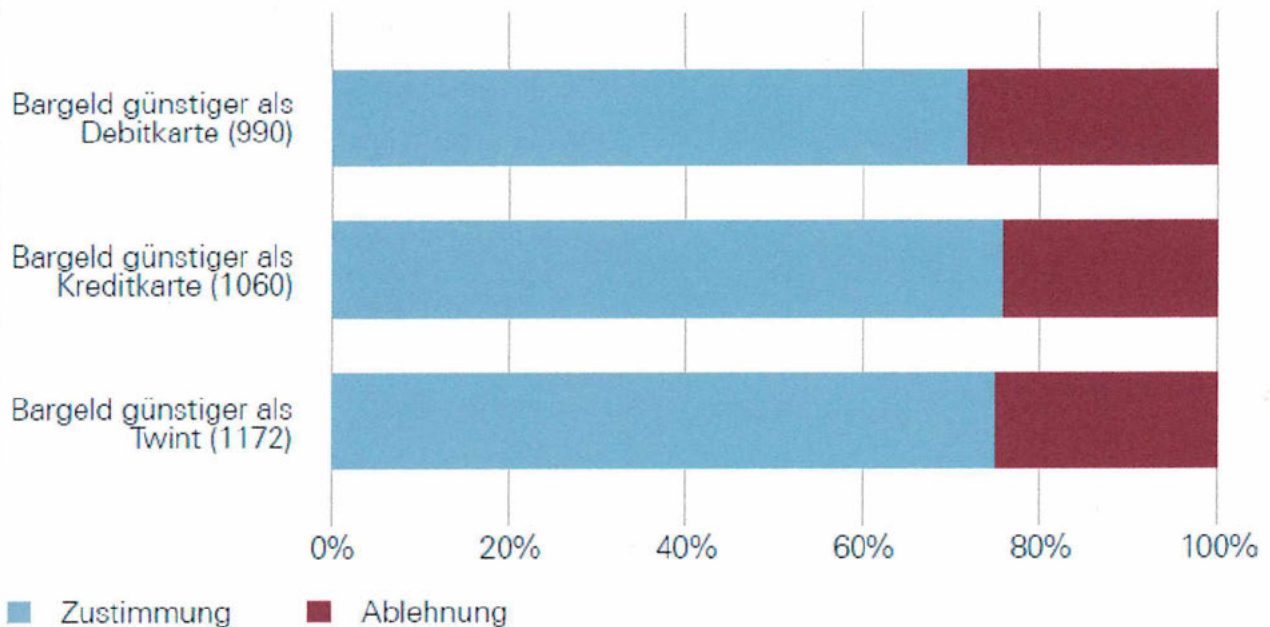
Kostenvergleich Barzahlung und digitale Zahlung

Die Schweizerische Nationalbank (SNB) führte im Frühjahr 2025 ihre dritte Zahlungsmittelumfrage bei Unternehmen (rund 1900 Teilnehmer) durch.

Im Direktvergleich mit anderen Vor-Ort-Zahlungsmitteln geben jeweils rund drei Viertel der Unternehmen an, dass Bargeld günstiger ist.

KOSTEN PRO TRANSAKTION IM VERGLEICH

Anteile in %



Basis: Unternehmen, die jeweils beide Zahlungsmittel akzeptieren (siehe Zahlen in Klammern)

https://www.snb.ch/dam/jcr:0943de30-1321-4fc6-ac1b-fdbdea2549b9/payment_survey_companies_report_2025.de.pdf

Bargeldlose Zahlungssysteme sind auf eine funktionierende technische Infrastruktur (Strom, Internet, Software) angewiesen. Ein grossflächiger Ausfall dieser Systeme würde den Zahlungsverkehr ohne Bargeld zum Erliegen bringen. Bargeld dient hier als unverzichtbares Back-up, das kurzzeitige Systemausfälle überbrücken und die gesellschaftliche Resilienz in Krisen stärken kann.

Eine sinkende Bargeldnutzung schwächt die bestehende Infrastruktur (wie Bancomaten und Bargeldverarbeitung). Wenn diese Infrastruktur aufgrund mangelnder Rentabilität abgebaut wird, schwindet im Krisenfall die Möglichkeit, schnell und effizient physisches Geld in Form von Münzen und Noten in den Umlauf zu bringen.

Bargeldlose Zahlungssysteme bergen das Risiko, sozial benachteiligte Gruppen wie ältere Menschen oder Personen ohne Zugang zu den digitalen Endgeräten vom wirtschaftlichen Leben ausgeschlossen zu werden.

Bargeld als Eckpfeiler einer inklusiven und widerstandsfähigen Gesellschaft

Die zunehmende Digitalisierung führte in Schweden und Norwegen dazu, dass Bargeld oft nicht akzeptiert wird. Die schwedische Regierung empfiehlt nun den Bürgern, wieder Bargeld zu nutzen und einen Notvorrat anzulegen, um die Abhängigkeit von digitalen Systemen zu verringern. In den deutschsprachigen Ländern ist Bargeldbezahlung weitgehend noch möglich. Aber ein Trend zu immer mehr bargeldloser Zahlung, ist unübersehbar. Dies kann dazu führen, dass Bargeld für Konsum- und Dienstleistungszahlungen immer weniger akzeptiert wird.

Schweizerische Nationalbank: Sie führte im Herbst 2024 ihre vierte Zahlungsmittelumfrage bei Privatpersonen in der Schweiz durch. Bei Zahlungen vor Ort verschiebt sich die Zahlungsmittelnutzung weiter von Bargeld zu bargeldlosen Zahlungsmitteln. Trotz dieser Entwicklung möchten 95% der Bevölkerung, dass Bargeld weiterhin als Zahlungsmittel zur Verfügung steht.¹

Bundesrat Schweiz 9.12.2022: Die Erfahrungen aus den nordischen Ländern zeigen jedoch, dass eine anfänglich moderat rückläufige Bargeldnutzung zu einer rasch verlaufenden Negativspirale führen kann, die dann nur schwer zu unterbrechen ist. Vor diesem Hintergrund erscheint es angebracht, vorsorglich mögliche Ansatzpunkte zum Erhalt der Bargeldverwendung, insbesondere durch Gewährleistung der Bargeldakzeptanz und des Zugangs, zu diskutieren und zu prüfen.²

Österreichische Nationalbank 26.06.2025: «Eine bargeldlose Welt können sich 94 % der Befragten nicht vorstellen.» «In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass es eine Grundvoraussetzung für einen funktionierenden Bargeldkreislauf ist, dass Bargeld am POS (Verkaufsstelle) akzeptiert wird.»³

Deutsche Bundesbank 20.12.2025: «69 Prozent der Verbraucherinnen und Verbraucher ist es sehr wichtig, auch in Zukunft mit Bargeld zahlen zu können. Zum elektronischen Portemonnaie auf dem Handy: «Banken werden sich diese Dienstleistung bezahlen lassen.» «Es muss am Ende natürlich den Banken Spaß machen, das heißt, sie müssen etwas verdienen.»⁴

Schwedische Regierung 19.12.2025: «Schweden sollte über ein stabiles Zahlungssystem verfügen. Ein Grundpfeiler ist die Möglichkeit, Bargeld als Zahlungsmittel zu verwenden. Bargeld trägt außerdem zur gesellschaftlichen Inklusion von Gruppen bei, die Schwierigkeiten mit anderen technischen Lösungen haben.» «In Schweden sollten sich die Bürgerinnen und Bürger sicher fühlen, ihre wichtigsten Einkäufe bar bezahlen zu können. Ein robusteres Zahlungssystem stärkt die Widerstandsfähigkeit der schwedischen Gesellschaft».⁵ Ab dem 1. Juli 2026 soll ein neues Gesetz Inkrafttreten: «Lebensmittelgeschäfte und Apotheken sind verpflichtet, Bargeldzahlungen anzunehmen, wenn sie Waren und Dienstleistungen an physischen Verkaufsstellen mit einer besetzten Kasse verkaufen. Bargeld umfasst Banknoten und Münzen.»⁶

¹ <https://www.snb.ch/de/the-snb/mandates-goals/cash/payment-methods-survey>

² <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/74344.pdf>

³ <https://www.oenb.at/Presse/oenb-blog/2025/2025-06-26-ist-bargeld-noch-state-of-the-art-oder-ein-auslaufmodell.html>

⁴ <https://www.bundesbank.de/de/presse/interviews/bleibt-unser-bargeld--973946>

⁵ <https://www.regeringen.se/debattartiklar/2025/12/kontanter-en-hornsten-i-ett-inkluderande-och-motstandskraftigt-samhalle/>

⁶ <https://www.regeringen.se/contentassets/44a276dac1ae42bd8e3d1f33ceed5d6d/atgarder-for-att-starka-kontanternas-funktionssatt.pdf>

Slowakei: Verankertes Recht auf Bargeldbezahlung in der Verfassung. Laut den Befürwortern des Verfassungsgesetzes haben Bürger das Recht, selbst zu entscheiden, ob sie bar bezahlen möchten. Das Parlament hat den Entwurf des Verfassungsgesetzes gebilligt.⁷ Das Gesetz wurde von 111 Abgeordneten unterstützt. Dieses Verfassungsgesetz trat am 1. Juli 2023 in Kraft⁸

Norwegen: Im Juni 2024 verabschiedete zur Stärkung der Bargeldannahme das Storting (Nationale Parlament) den Regierungsvorschlag zur Änderung des Finanzvertragsgesetzes. Es trat am 1. Oktober 2024 in Kraft. In einer digitalen Welt vergisst man leicht, dass es eine grosse Gruppe von Menschen gibt, die nicht digital vernetzt sind. Bargeld ist auch in Notfällen eine wichtige Massnahme für die Gesellschaft⁹

New York City: Das Verbot bargeldloser Betriebe ist im Administrative Code der Stadt New York (§ 20-840) verankert.¹⁰ „Unser Gesetzentwurf stellt klar: Einzelhändler und Lebensmittelgeschäfte dürfen Bargeld nicht ablehnen – denn der Zugang zu lebensnotwendigen Gütern sollte nicht von einer Kreditkarte abhängen.“ Das Gesetz, das ähnlichen Gesetzen in anderen Bundesstaaten wie New Jersey und Colorado ähnelt, soll voraussichtlich am 20. März 2026 in Kraft treten.¹¹

China: Bereits seit 2018 hat die Zentralbank klargestellt, dass Unternehmen und Einzelpersonen Bargeldzahlungen weder ablehnen noch diskriminieren dürfen.¹² Ab dem 1. Februar 2026 gelten verschärfte Vorschriften. Unternehmen, die persönliche Zahlungen entgegennehmen oder Dienstleistungen mit direktem Kundenkontakt anbieten (wie Supermärkte, Restaurants usw.), müssen Barzahlungen unterstützen. Es ist ihnen untersagt, Kunden zur Nutzung bargeldloser Methoden zu zwingen oder sie davon abzuhalten. Ausnahmen: Reine Online-Dienste, unbesetzte Geschäfte oder Automaten sind von der Pflicht zur direkten Bargeldannahme ausgenommen, müssen jedoch oft Alternativen wie gebührenfreie Automaten zur Umwandlung von Bargeld in Guthabekarten anbieten.¹³

Slowenien: Hat das Recht auf Bargeldzahlung kürzlich in seiner Verfassung verankert. Das Parlament in Ljubljana billigte die Aufnahme eines entsprechenden Artikels in die Verfassung des EU-Landes. „Jeder hat das Recht, in Übereinstimmung mit dem Gesetz Bargeld für Bankgeschäfte und andere Formen von Rechtsgeschäften zu verwenden“, heisst es darin. Damit ist Slowenien nach Ungarn und der Slowakei der nächste EU-Mitgliedstaat, der das Recht auf Bargeld für jegliche Transaktion in seiner Verfassung festlegt.¹⁴

⁷ <https://spravy.stvr.sk/2023/06/platba-v-hotovosti-sa-stane-sucastou-ustavy-parlament-schvalil-navrh-ustavneho-zakona/>

⁸ <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=524798>

⁹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/1.-oktober-styrkes-forbrukernes-rett-til-a-betale-med-konter/id3044260/>
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2023-2024/inns-202324-323/?all=true>

¹⁰ https://www.focus.de/finanzen/neues-gesetz-verbietet-geschaeften-bargeldlos-zu-arbeiten-bussgeld-von-850-euro-droht_e38cc701-b35b-49f8-8c4e-4dc0806fa7e1.html

<https://www.nysenate.gov/legislation/bills/2025/A2540>

<https://www.syracuse.com/state/2026/01/new-ny-law-bans-businesses-from-going-fully-cashless-what-about-nys-fair-dome-amphitheater.html?outputType=amp>

¹¹ <https://legistar.council.nyc.gov/LegislationDetail.aspx?ID=3763665&GUID=7800AFC9-D8B1-41FD-9C31-172565712686>

<https://www.nysenate.gov/newsroom/press-releases/2025/james-sanders-jr/senator-sanders-bill-ban-cashless-retail-transactions>

¹² <https://www.reuters.com/article/technology/china-central-bank-says-cannot-refuse-discriminate-against-cash-payments-idUSKBN1K30ZI/#:~:text=Subscribe,China%20central%20bank%20says%20cannot%20refuse%2C%20discriminate%20against%20cash%20payments,soon%20become%20obsolete%20in%20China.>

¹³ <https://www.plataformamedia.com/en/2025/12/22/china-orders-businesses-to-accept-cash-as-digital-payments-dominate/>

¹⁴ <https://orf.at/stories/3413170/>

Auslegung zu Art. 1 Abs. 2a

Neu einzufügender Absatz 2a im Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Mai 1924 betreffend die Einführung der Frankenwährung LGBl 1924.008 Nr. 8

2a) Bargeld, Münzen und Banknoten nach Art. 1 und Art. 2 ist bei Konsum- und Dienstleistungszahlungen ohne Nachteile anzunehmen. Zahlungsempfänger sind zur Annahme von Banknoten verpflichtet, sofern kein grobes Missverhältnis zwischen dem Nennwert der Banknote und dem zu zahlenden Betrag besteht, das die Bereitstellung von Wechselgeld unzumutbar macht.

«**Konsum- und Dienstleistungszahlungen**»: Lebensmittel, Kleidung, Elektronik, Bücher, Spielzeug, Restaurant und Hotel, Friseur, Fahrzeugreparaturen, Gebühren, usw. Eine detailliertere Auflistung ist im Anhang.

«**Grobes Missverhältnis**»: Dieser Rechtsbegriff erlaubt eine flexible Auslegung je nach Situation. Ein Zahlungsempfänger kann die Annahme verweigern, wenn der Wert der Banknote in keinem vernünftigen Verhältnis zum Kaufpreis steht.

«**Unzumutbarkeit**»: Dies schützt den Zahlungsempfänger rechtlich, wenn der Zahlungsempfänger nicht genügend Wechselgeld hat. Auch ohne Rückgeld bleibt Bargeld grundsätzlich anzunehmen.

Die Initiative gilt für Anbieter in Liechtenstein. Ausländische Dienstleister, etwa Online-Shops ohne Sitz im Land, können durch nationale Regeln nicht verpflichtet werden und sind deshalb nicht Teil der Initiative. Bei 24h Angeboten ohne Personal besteht seit Jahrzehnten die Möglichkeit mit Bargeld zu bezahlen. Bargeld und moderne Systeme sind gut vereinbar.

Unter Barzahlung ist nicht nur die unmittelbare Zahlung mit Banknoten und Münzen zu verstehen. Erfasst sind auch Zahlungsformen, bei denen Bargeld vorgängig in ein anderes Zahlungsmittel eingebracht wird. Dazu zählen insbesondere Bareinzahlungen bei Post oder Banken (z. B. Posteinzahlung/Postcheck), Überweisungen, Vorgänge die durch eine Bareinzahlung ausgelöst werden. Entscheidend ist, dass der Zahlungsvorgang ohne Zwang zur Nutzung eines persönlichen Bankkontos oder rein digitaler Zahlungsinstrumente möglich bleibt.

Die Initiative bringt zudem den Vorteil, dass sie das bestehende Gesetz präzisiert und verbessert. Die Initiative stellt klar, dass Banknoten bei Konsum- und Dienstleistungszahlungen grundsätzlich anzunehmen sind. Gleichzeitig wird mit dem Kriterium des groben Missverhältnisses, zwischen Nennwert und Zahlungsbetrag, eine sachgerechte und praxisnahe Grenze gesetzt. Dadurch wird Rechtssicherheit geschaffen, bestehende Unsicherheiten in der Anwendung beseitigt und die Bargeldannahme rechtlich abgesichert.

Finanzielle und Personelle Auswirkungen:

Die Abänderung des Gesetzes nach Massgabe dieser Initiative hat keine finanziellen und personellen Auswirkungen. Es entstehen keine neuen Aufgaben. Damit ist ein Bedeckungsvorschlag nicht notwendig.

Vorprüfung:

Das Instrument der Vorprüfung nach Art. 70b Volksrechtsgesetz (VRG) macht es der Regierung zur Aufgabe, Initiativbegehren vor der Sammlung von Unterschriften darauf zu überprüfen, ob sie mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen übereinstimmen, und dem Landtag dazu Bericht zu erstatten.

Antrag an die Regierung:

Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein wolle die Anmeldung unserer Volksinitiative «JA zu Bargeld» zur Kenntnis nehmen, die Initiative einer Vorprüfung nach Art. 70b VRG unterziehen und dem Landtag dazu Bericht erstatten.

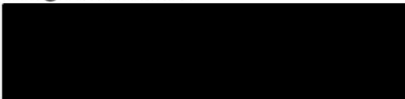
Zudem möge uns die Regierung zum Ergebnis ihrer Vorprüfung das rechtliche Gehör gewähren, d. h. uns das Ergebnis ihrer Vorprüfung, vor der Berichterstattung an den Landtag, zur Stellungnahme übermitteln, im speziellen die Legistik des einzufügenden Absatzes 2a. Die Initianten sind bereit, Änderungen am vorgeschlagenen Gesetzestext noch vorzunehmen, falls dieser legistisch nicht einwandfrei sein sollte.

Rückzugsklausel: Gemäss Gesetz vom 17. Juli 1973 über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten Art. 8) behalten wir uns das Recht vor, die Initiative zurückzuziehen.

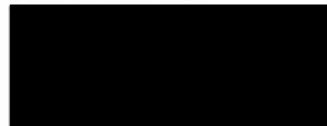
Für Fragen stehen wir jederzeit zur Verfügung.

Korrespondenz ist an:

Jürgen Schädler

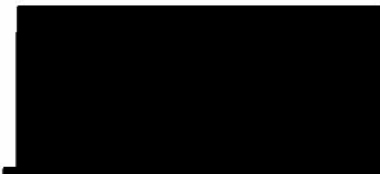


Herbert Elkuch

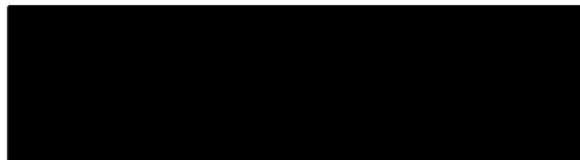


Mit vorzüglicher Hochachtung

Die Initianten



Jürgen Schädler



Hebert Elkuch

Triesenberg und Schellenberg den 19. Februar 2026

Gesetzestext

Abänderung des Gesetzes vom 26. Mai 2024 betreffend die Einführung der Frankenwährung durch die Einfügung des Abs. 2a)

Gesetz vom 26. Mai 1924 betreffend die Einführung der Frankenwährung LGBI 1924.008 Nr. 8

Dem nachstehenden in der Volksabstimmung vom angenommenen Gesetz erteile Ich Meine Zustimmung:

I

A. Zahlungsmittel

I. Im allgemeinen

Art. 1

- 1) Die ausschliesslich gesetzliche Währung ist der Schweizerfranken als Liechtensteiner Franken.
- 2) Als gesetzliches Zahlungsmittel gelten diejenigen Münzen, Banknoten und andern Zahlungsmittel, welche in der Schweiz jeweils als gesetzliche Zahlungsmittel anerkannt sind.

2a) Bargeld, Münzen und Banknoten nach Art. 1 und Art. 2 ist bei Konsum- und Dienstleistungszahlungen ohne Nachteile anzunehmen. Zahlungsempfänger sind zur Annahme von Banknoten verpflichtet, sofern kein grobes Missverhältnis zwischen dem Nennwert der Banknote und dem zu zahlenden Betrag besteht, das die Bereitstellung von Wechselgeld unzumutbar macht.

3) Die Regierung kann auch andere Münzen und Zahlungsmittel bei öffentlichen Kassen zur Zahlung zulassen. Eine solche Zulassung ist jedoch öffentlich kundzumachen, unter Angabe des Anrechnungswertes.

4) Die Regierung kann, gestützt auf einen Landtagsbeschluss, die liechtensteinische Landesbank (Spar- und Leihkasse des Fürstentums Liechtenstein) nach näherer Anweisung zur Ausgabe von liechtensteinischen Banknoten und Münzen jeder Art unter Zugrundelegung der Schweizer Frankenwährung ermächtigen. Es ist für die ausgegebenen Banknoten und Münzen nach Anweisung der Regierung ein Garantie-Fonds anzulegen.

II. Höchstbeträge

Art. 2

- 1) Niemand ist jedoch verpflichtet, mehr als zwei Franken in Münzen unter fünf Rappen, mehr als zehn Franken in Münzen von 20 Rappen und darunter und mehr als 50 Franken in Münzen von zwei Franken und darunter an Zahlung zu nehmen.
- 2) Zahlungsmittel mit grösserem Nennwerte dagegen sind in beliebigen Beträgen an Zahlung zu nehmen.

III

Inkrafttreten

Dieses Gesetzes tritt am 01.01.2027 in Kraft.

Anhang

Erweiterte Auslegung Konsum- und Dienstleistungszahlungen

Die Aufzählung beansprucht keine Vollständigkeit. Vielmehr werden damit Anhaltspunkte vermittelt, welche die Formulierung «Konsum- und Dienstleistungszahlungen» umfasst.

1. Öffentlicher Verkehr (ÖV)

- Billette für:
 - Bus, Bahn (Kurz-, Einzel-, Tages-, Zonen Billette, Abos)
 - Zuschläge und Reservierungen
 - Schalter- und Automatenverkauf

2. Gastronomie & Hotellerie

- Restaurants, Cafés, Bars
- Take-away, Imbiss
- Hotels (Übernachtung, Verpflegung, Zusatzleistungen)

3. Detailhandel & Grundversorgung

- Lebensmittelgeschäfte
- Apotheken & Drogerien
- Kioske, Bäckereien, Metzgereien
- Kleidung, Haushaltswaren, Elektronik
- Baumarkt, Gärtnerei

4. Öffentliche Verwaltung & staatliche Leistungen

- Gemeinde und Landesverwaltung
- Gebühren beispielsweise für:
 - Ausweise (ID, Pass)
 - Bewilligungen
 - Registerauszüge
 - Verwaltungsgebühren
 - Steuerrechnung
- Eintritte in öffentliche Einrichtungen (Bäder, Museen, etc.)

5. Gesundheit & Soziales

- Arzt- und Zahnarztpraxen
- Therapien (Physio, Ergo, etc.)
- Pflege- und Sozialdienste

6. Dienstleistungen des täglichen Lebens

- Coiffeur, Kosmetik
- Handwerker
- Reinigungsdienste
- Taxi, Car-Sharing vor Ort, Parkplatzgebühren
- Tankstellen
- Freizeit- und Sportangebote

7. Bildung & Kultur

- Kurs- und Teilnahmegebühren
- Bibliotheken
- Musik- und Sportvereine
- Kulturelle Veranstaltungen

Gesetz
vom ...
über die Abänderung des Gesetzes betreffend
die Einführung der Frankenwährung

Dem nachstehenden in der Volksabstimmung vom ... angenommenen
Gesetz erteile Ich Meine Zustimmung:

I.

Abänderung bisherigen Rechts

Das Gesetz vom 26. Mai 1924 betreffend die Einführung der Franken-
währung, LGBL. 1924 Nr. 8, wird wie folgt abgeändert:

Art. 1 Abs. 2a

2a) Münzen und Banknoten nach Art. 1 Abs. 2 sind bei Konsum- und Dienstleistungszahlungen ohne Nachteile anzunehmen. Zahlungsempfänger sind zur Annahme von Banknoten verpflichtet, sofern kein grobes Missverhältnis zwischen dem Nennwert der Banknote und dem zu zahlenden Betrag besteht, das die Bereitstellung von Wechselgeld unzumutbar macht.

Art. 2 Abs. 2

2) Zahlungsmittel mit grösserem Nennwert dagegen sind vorbehaltlich Art. 1 Abs. 2a in beliebigen Beträgen an Zahlung zu nehmen.

II.

Inkrafttreten

Dieses Gesetzes tritt am 1. Januar 2027 in Kraft.

Rechtliche Stellungnahme zur Volksinitiative „JA zu Bargeld“

vorgelegt von Univ.-Prof. Dr. Thomas Müller, LL.M.

Inhaltsverzeichnis

I.	Sachverhalt und Rechtsfragen	2
II.	Zur Volksinitiative	3
1.	Ziel und Änderungsvorschlag	3
2.	Voranalyse: Rechtliche und legistische Problemstellungen	3
III.	Zum Massstab der Vorprüfung gem Art 70b VRG	7
IV.	Vereinbarkeit mit dem liechtensteinischen Verfassungsrecht	9
1.	Handels- und Gewerbebefreiheit	9
a)	Eingriff.....	9
b)	Öffentliches Interesse	9
c)	Geeignetheit.....	10
d)	Erforderlichkeit.....	10
e)	Angemessenheit	11
2.	Gleichheitssatz	11
3.	Zusammenfassung.....	12
V.	Vereinbarkeit mit dem EWR-Recht.....	13
1.	Kapitalverkehrsfreiheit	13
2.	EWR-Geldwäscherecht.....	14
a)	Rechtliche Vorgaben.....	14
b)	Subsumtion	16
3.	Zusammenfassung.....	18
VI.	Vereinbarkeit mit dem Währungsvertrag.....	19
VII.	Gesamtergebnis.....	20

I. Sachverhalt und Rechtsfragen

Gem der präventiven Normenkontrolle¹ nach Art 70b Abs 1 VRG² hat die Regierung Initiativbegehren (Sammel- oder Gemeindeinitiativen) daraufhin zu prüfen, ob sie mit der Verfassung und bestehenden Staatsverträgen übereinstimmen. Der entsprechende Bericht samt Eingaben ist hernach dem Landtag zur Weiterbehandlung zu übermitteln. Stellt der Landtag fest, dass das Initiativbegehren mit der Verfassung oder bestehenden Staatsverträgen nicht übereinstimmt, so hat er dieses für nichtig zu erklären (Art 70b Abs 2 VRG). Die Nichtigkeitserklärung hat für die Initiative als Ganzes zu erfolgen, selbst wenn nur einzelne Bestimmungen verfassungs- oder staatsvertragswidrig sind.³ Gegen eine Nichtigkeitserklärung durch den Landtag ist gem Art 70b Abs 3 VRG Beschwerde an den StGH zulässig.⁴

Ich wurde gebeten, zur Verfassungs- und Staatsvertragskonformität der Volksinitiative „JA zu Bargeld“ Stellung zu beziehen. Die im Initiativbegehren vorgesehene weitgehende Annahmepflicht für Bargeld könnte nämlich in Konflikt mit dem Staatsvertragsrecht (insb EWR-Recht und Währungsvertrag mit der Schweiz) sowie mit den verfassungsgesetzlich gewährleisteten Grundrechten stehen. Im Folgenden ist daher zu untersuchen, ob die Initiative, gegebenenfalls unter Heranziehung der EWR- bzw verfassungskonformen Auslegung, mit den skizzierten Massstäben in Einklang zu bringen ist.

Diese Stellungnahme gibt die Rechtsansicht des Verfassers wieder. Es kann folglich nicht ausgeschlossen werden, dass die Rechtsprechung einer anderen Deutung des einschlägigen Rechtsstoffes folgt und zu abweichenden Ergebnissen gelangt.

¹ Danach „soll vermieden werden, dass die materielle Beurteilung eines Initiativbegehrens, ob es EWR-verträglich ist oder nicht, erst mit der Behandlung des Initiativbegehrens im Landtag erfolgt“ (BuA 1992/48, 4).

² LGBl 1973.050 idF LGBl 2012.357

³ *Bussjäger* in Liechtenstein-Institut (Hrsg), Online-Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung (10.02.2017) Art 64, Rz 99.

⁴ Kommt der Landtag hingegen zum Schluss, dass das Begehren (in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs) rechtskonform ist, so hat er nach Art 82 Abs 1 VRG darüber ungesäumt Beschluss zu fassen, ob er dem Initiativentwurf (erforderlichenfalls mit Bedeckungsvorschlag) so, wie er vorliegt, zustimmt oder nicht, und im letzteren Fall gem Art 82 Abs 2 VRG die Regierung mit der Anordnung einer Volksabstimmung zu beauftragen.

II. Zur Volksinitiative

1. Ziel und Änderungsvorschlag

Ziel der Initiative ist es, dass das Bargeld künftig für Konsum- und Dienstleistungszahlungen *„als Zahlungsmittel ohne Nachteile und gesetzlich sichergestellt, angenommen werden muss“*.⁵

Die rechtliche Zulässigkeit von gängigen digitalen Zahlungsmöglichkeiten soll damit aber nicht in Frage gestellt werden. Damit verfolgt die Initiative ein rechtlich und gesellschaftspolitisch legitimes Ziel und steht in Zusammenhang mit ähnlichen Bestrebungen in anderen EWR-Ländern (wie der Slowakei)⁶ oder auf EU-Ebene.⁷

In concreto schlägt die Initiative eine Änderung des FrankenG⁸ durch Einfügung eines neuen Art 1 Abs 2a vor. Dieser solle in der legislatisch bereinigten⁹ Version (s die Hervorhebungen) lauten:¹⁰

„Münzen und Banknoten nach Art. 1 Abs. 2 sind bei Konsum- und Dienstleistungszahlungen ohne Nachteile anzunehmen. Zahlungsempfänger sind zur Annahme von Banknoten verpflichtet, sofern kein grobes Missverhältnis zwischen dem Nennwert der Banknote und dem zu zahlenden Betrag besteht, das die Bereitstellung von Wechselgeld unzumutbar macht.“

Ferner wurde in die legislatisch bereinigte Version des Art 2 Abs 2 FrankenG der Passus *„vorbehaltlich Art. 1 Abs. 2a“* aufgenommen, womit der Gesetzestext folgendermassen lauten sollte:

„Zahlungsmittel mit grösserem Nennwert dagegen sind vorbehaltlich Art. 1 Abs. 2a in beliebigen Beträgen an Zahlung zu nehmen.“

2. Voranalyse: Rechtliche und legislative Problemstellungen

Grundsätzlich sollen alle **„Konsum- und Dienstleistungszahlungen“** erfasst sein. Zwar werden in einem Anhang Zahlungen für Dienstleistungen oder Güter demonstrativ aufgezählt, die im Wesentlichen Leistungen des täglichen Lebens abdecken (öffentliche Verwaltung,

⁵ Volksinitiative, 3.

⁶ In der Slowakei wurde das Recht auf Barzahlung für den Erwerb von Waren und Dienstleistungen im Jahr 2023 in der Verfassung verankert (Art 39a Abs 2). Eine Verweigerung der Bargeldannahme ist allerdings aus triftigen oder allgemein gültigen Gründen möglich, die durch ein einfaches Gesetz näher bestimmt werden.

⁷ Vorschlag für eine Verordnung über Euro-Banknoten und Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel, COM(2023) 364.

⁸ Gesetz vom 26. Mai 1924 betreffend die Einführung der Frankenwährung, LGBl 1924/8, idF LGBl 378/2024.

⁹ Im ursprünglichen Antrag war noch von „Bargeld, Münzen und Banknoten“ die Rede. Auch mE konnte der Begriff „Bargeld“ entfallen, da Münzen und Banknoten das Bargeld repräsentieren – tertium non datur!

¹⁰ Volksinitiative, 10.

Gastronomie, Handwerker).¹¹ Der Anhang soll aber offenkundig nicht Teil der gewünschten Gesetzesänderung sein und bietet auch keine Grundlage für eine Einschränkung des sachlichen und persönlichen Anwendungsbereichs der Bestimmung bzw für eine Ausnahme bestimmter Geschäftsmodelle. Im Folgenden ist daher von einem weiten Anwendungsbereich der Annahmepflicht auszugehen.

IdZ ist zu erwähnen, dass die Initiative unter „Barzahlung“ auch die Überweisung verstehen will.¹² Dies erscheint widersprüchlich, zumal Überweisungen grundsätzlich digital vorgenommen werden. Jedenfalls aber lässt sich die Überweisung nicht unter den vorgeschlagenen Gesetzestext subsumieren, zumal hier nur auf „Münzen und Banknoten“ abgestellt wird.¹³

Aus rechtlicher Sicht ist problematisch, dass die Initiative das **Verhältnis zu den bestehenden und beizubehaltenden Bestimmungen des FrankenG** nicht klarstellt.

- Dies betrifft zunächst die Höchstbeträge gem Art 2 Abs 1 FrankenG. Diesbezüglich ist aber davon auszugehen, dass die vorgeschlagene Regelung als Ergänzung gedacht ist: Art 2 Abs 1 FrankenG regelt nämlich nur die Höchstbeträge in Bezug auf Münzen, der vorgeschlagene Gesetzestext hingegen (auch) Banknoten – insb betrifft die „Unzumutbarkeitsausnahme“ allein Banknoten. Aus legistischer Sicht wäre die vorgeschlagene Bestimmung allerdings in Art 2 FrankenG besser aufgehoben als in Art 1 leg cit.
- In der legistisch bereinigten Version soll in Art 2 Abs 2 mit dem Passus „*vorbehaltlich Art. 1 Abs. 2a*“ das Verhältnis zum neuen Art 1 Abs 2a festgelegt werden. Inhaltlich ergibt sich daraus wohl keine Änderung, da unterstellt werden kann, dass Zahlungsmittel mit grösserem Nennwert unter die „Unzumutbarkeitsausnahme“ fallen.
- Nicht angesprochen wird sodann das Verhältnis der vorgeschlagenen Bestimmung zu Art 7 Abs 1 FrankenG, wonach Geldschulden, „*soweit nichts anderes vereinbart ist*“, in Franken zu bezahlen sind.¹⁴ Eine derartige freie Vereinbarung des Zahlungsmittels ist im vorgeschlagenen Art 1 Abs 2a leg cit gerade nicht vorgesehen. Diesbezüglich ist davon auszugehen, dass dieser als *lex specialis* konzipiert ist, der eine freie

¹¹ Volksinitiative, 11.

¹² Volksinitiative, 8.

¹³ IdZ ist auch zu erwähnen, dass sich dem Gutachter nicht erschliesst, warum Bargeld neben Münzen und Banknoten angeführt werden. ME wäre auf „Bargeld (Münzen und Banknoten)“ abzustellen.

¹⁴ Vgl dazu Art 3 WZG (gleich unten sowie Pkt VI).

Vereinbarung des Zahlungsmittels ausschliesst, was zu einem grundrechtlichen Spannungsverhältnis führt (Pkt IV.1 und 2).

Schliesslich ist unklar, was unter der Ausnahme des „*groben Missverhältnisses*“ bzw der „*Unzumutbarkeit*“ konkret zu verstehen ist. Festgehalten werden kann allein, dass sich diese Ausnahme nur auf die Situation bezieht, in der hohe Beträge mit Banknoten geringen Nennwerts beglichen werden sollen. Konkrete Höchstwerte wie in Art 2 Abs 1 FrankenG werden aber nicht vorgesehen. Der Gutachter geht allerdings vorläufig davon aus, dass derartige unbestimmte Gesetzesbegriffe vor dem Hintergrund des differenzierten Legalitätsprinzips¹⁵ verfassungskonform sind. Festzuhalten ist allerdings, dass die diesbezüglichen Erläuterungen der Initiative widersprüchlich sind: Danach soll die „Unzumutbarkeit“ den Zahlungsempfänger zwar schützen, wenn er nicht genügend Wechselgeld hat, es soll aber dennoch beim Grundsatz bleiben, dass Bargeld auch ohne Rückgeld anzunehmen ist.¹⁶ Dies sollte noch geklärt werden.

Aus dem vorgeschlagenen Gesetzestext ist ferner nicht ersichtlich, ob die Bargeldannahmepflicht auch für **(EWR-)ausländische Dienstleister** gelten soll. Immerhin schliessen die Erläuterungen der Initiative dies ausdrücklich aus. Danach sollen etwa Online-Shops ohne Sitz in Liechtenstein durch den neuen Art 1 Abs 2a FrankenG nicht verpflichtet werden.¹⁷ Aus legistischer Sicht wäre auch hier eine Klarstellung wünschenswert. Gleichzeitig erwächst aus der damit begründeten Differenzierung zwischen in- und ausländischen (Online-)Anbietern ein Grundrechtsproblem (s Pkt IV.2).

Festzuhalten ist schliesslich, dass die Initiative im Widerspruch zum **Währungsvertragsrecht** stehen könnte. Gem dem Währungsvertrag vom 19.6.1980 zwischen dem Fürstentum Liechtenstein und der Schweizerischen Eidgenossenschaft¹⁸ wurde Ersteres unter grundsätzlicher Wahrung seiner Währungshoheit formell in das Währungsgebiet der Schweiz eingeschlossen. Sodann beanspruchen alle schweizerischen Rechts- und Verwaltungsvorschriften auch in Liechtenstein Geltung, die die Geld-, Kredit- und Währungspolitik oder den Schutz der schweizerischen Münzen und Banknoten betreffen.¹⁹ Zu diesen Vorschriften zählt ua das Bundesgesetz über die Währung und die Zahlungsmittel (WZG).²⁰ Dieses Gesetz normiert in seinem Art 3²¹ eine relative Annahmepflicht von Bargeld:

¹⁵ S etwa StGH 2008/6, Erw. 3.7.

¹⁶ Volksinitiative, 8.

¹⁷ AaO.

¹⁸ LGBI 1981.052.

¹⁹ Art 1 Abs 1 leg cit.

²⁰ S Anlage zum Währungsvertrag gem der Kundmachung vom 21.4.2026 der aufgrund des Währungsvertrages im Fürstentum Liechtenstein anwendbaren schweizerischen Rechtsvorschriften, LGBI 2026.126.

²¹ S auch Art 84 Abs 1 OR.

Danach müssen bis zu 100 schweizerische Umlaufmünzen und Banknoten unbeschränkt an Zahlung genommen werden. Es handelt sich um dispositives Recht, von dem durch Parteienvereinbarung abgewichen werden kann.²² Eine zwingende Annahmepflicht, wie sie die Volksinitiative vorsieht, stellt eine Abweichung von dieser Massgabe dar (Pkt VI).

Die erste Analyse der Initiative hat sohin zahlreiche rechtliche Problemstellungen aufgedeckt, denen im Folgenden nachzugehen ist. Nach einer Festlegung des formellen Prüfungsmassstabs (Pkt III) ist auf die Vereinbarkeit der Initiative mit den nationalen Grundrechten (Pkt IV), mit dem EWR-Recht (Pkt V) und dem Währungsvertrag mit der Schweiz (Pkt VI) einzugehen.

²² Vgl etwa *Emmenegger*, Geldschuld und bargeldloser Zahlungsverkehr, in Kunz et al (Hrsg), *Berner Gedanken zum Recht* (2014) 3 (4); Botschaft zur Volksinitiative «Ja zu einer unabhängigen, freien Schweizer Währung mit Münzen oder Banknoten (Bargeld ist Freiheit)» und zum direkten Gegenentwurf (Bundesbeschluss über die schweizerische Währung und die Bargeldversorgung), BBl 2024 1679, 5; Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 18.4399, Birrer-Heimo, vom 14.12.2018, Die Akzeptanz von Bargeld in der Schweiz, 9 f.

III. Zum Massstab der Vorprüfung gem Art 70b VRG

Art 64 LV normiert die Möglichkeit der Abänderung von Gesetzen auf dem Wege der Volksinitiative und sieht vor, dass die näheren Bestimmungen über die Volksinitiative durch ein Gesetz getroffen werden. Die ausführenden Regelungen zum Initiativrecht sind in den Art 67 bis 74 sowie Art 80 bis 84 VRG vorgesehen.

Die Prüfung gem dem mit LGBI 100/1992 eingeführten Art 70b VRG dient nicht der politischen Bewertung, sondern der Sicherstellung der rechtlichen Mindestkonformität eines Initiativbegehrens in Bezug auf das Verfassungs- und Staatsvertragsrecht vor Eintritt in das weitere Verfahren.²³ Damit soll verhindert werden, dass offensichtlich unzulässige Vorlagen überhaupt in das Abstimmungsverfahren gelangen. Im Hinblick auf die gebotene Staatsvertragsmässigkeit ist Art 70b VRG auch als Ausfluss des Vorrangs des Völkerrechts vor dem Landesrecht zu verstehen.²⁴

Massstab der Vorprüfung ist ausschliesslich die rechtliche Vereinbarkeit aus Sicht des Verfassungs- und Staatsvertragsrecht. Politische, wirtschaftliche oder Zweckmässigkeitserwägungen zählen nicht dazu. Der Prüfungsmassstab entspricht daher grundsätzlich dem, den der StGH im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle anwendet.²⁵ Dabei ist zu berücksichtigen, dass Art 70b VRG als **Grobprüfung** konzipiert ist: Dies ergibt sich schon daraus, dass eine etwaige Nichtigerklärung in einem Spannungsverhältnis zu politischen Grundrechten (konkret: Initiativrecht, Art 64 LV; freie Ausübung der politischen Rechte, Art 29 LV) steht. Der StGH hat idZ festgehalten, dass eine Nichtigerklärung restriktiv zu handhaben²⁶ und eine insgesamt initiativenfreundliche Perspektive geboten ist.²⁷ Daraus

²³ Bussjäger, Art 64, Rz 92.

²⁴ Ehrenzeller/Brägger, Politische Rechte, in Kley/Vallender (Hrsg), Grundrechtspraxis in Liechtenstein (2012) 637 (657 f).

²⁵ StGH 2013/183, insb Erw. 3.

²⁶ StGH 2022/039.

²⁷ StGH 2013/183, insb Erw. 3 (Hervorhebungen durch den Verfasser): „Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz verlangt, dass die politischen Rechte durch Nichtigerklärung einer Gesetzesinitiative nur dann beschränkt werden sollen, wenn die Annahme der Initiative **zwingend eine Verletzung der Verfassung bzw. von Staatsvertragsrecht nach sich ziehen würde**. Mehrdeutige Initiativtexte, welche bei entsprechender Auslegung als mit der Verfassung und den Staatsverträgen vereinbar erscheinen, sind für gültig zu erklären (vgl. analoge Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts BGE 132 I 282, Erw. 3; BGE 129 I 395, Erw. 2.2; BGE 111 Ia 292, Erw. 2). Eine solche Vorgehensweise drängt sich auch daher auf, da es sich bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit einer Gesetzesinitiative im Wesentlichen um eine **präventive Normenkontrolle** eines noch nicht in Kraft stehenden Gesetzes handelt (Bernhard Ehrenzeller/Rafael Brägger, Politische Rechte, a. a. O., 657, Rz. 40). Somit sind bei der inhaltlichen Überprüfung formulierter Gesetzesinitiativen die Grundsätze zu beachten, welche der Staatsgerichtshof zur abstrakten Normenkontrolle entwickelt hat. Gemäss ständiger Rechtsprechung geht der Staatsgerichtshof bei der Normenkontrolle davon aus, dass gesetzliche Bestimmungen mit der Verfassung vereinbar sind, sofern sie einer **verfassungskonformen Auslegung** zugänglich sind (vgl. StGH 2012/198, Erw. 3.3; StGH 2011/203, Erw. 5.6; StGH 2012/176, Erw. 9.2 ff. [alle im Internet abrufbar unter www.gerichtsentscheide.li]). Auszulegen ist dabei eine formulierte Gesetzesinitiative aus sich selbst auf Grundlage der anerkannten Auslegungsmethodik. Grundsätzlich ist vom Wortlaut der Initiative auszugehen und

folgt: Solange eine **verfassungs- oder staatsvertragskonforme Deutung** einer Initiative möglich und vertretbar ist, darf keine Nichtigkeit ausgesprochen werden. Damit sind Mehrdeutigkeiten oder Zweifel in der Auslegung einer Initiative kein ausreichender Grund für eine Nichtigkeitsklärung. Vielmehr müsste jede (methodisch vertretbare) Auslegungsvariante für eine mangelnde Rechtskonformität sprechen, wobei der Wortlaut den Ausgangspunkt bildet. Auch der Einwand, dass eine Norm nicht in allen denkbaren (zukünftigen) Konstellationen konfliktfrei angewendet werden kann, reicht noch nicht hin, um eine Nichtigkeit auszusprechen. Vielmehr muss ein struktureller offenkundiger²⁸ und nicht durch zulässige Auslegungsmethoden auflösbarer Widerspruch zu höherrangigem Recht vorliegen. Unzulässig ist ein Initiativbegehren daher insb dann, wenn es offensichtlich bzw strukturell auf eine Verletzung übergeordneten Rechts hinausläuft. Zusammenfassend: Der Konflikt mit höherrangigem Recht muss „zwingend“, also nicht durch verfassungs- oder staatsvertragskonforme Auslegung beseitigbar sein.²⁹

nicht auf den subjektiven Willen der Initianten abzustellen (so auch die Rechtsprechung des Schweizerischen Bundesgerichts BGE 129 I 392, Erw. 2.2; Urteil des Bundesgerichts 1C_127/2013 vom 28. August 2013, Erw. 7.2).“

²⁸ Vgl auch StGH 1984/002/V.

²⁹ StGH 2002/073.

IV. Vereinbarkeit mit dem liechtensteinischen Verfassungsrecht

1. Handels- und Gewerbebefreiheit

a) Eingriff

Der vorgeschlagene Annahmewang von Bargeld greift in mehrere Grundrechte ein. Insb liegt ein Eingriff in die Handels- und Gewerbebefreiheit (Art 36 LV) bzw in die Vertragsfreiheit als deren Teilgehalt vor,³⁰ zumal die Freiheit der privatautonomen Festlegung der Zahlungsmittel einen zentralen Schutzgegenstand des Grundrechts darstellt. Der Eingriff ist gewichtig, da er mitunter mit erheblichen Konsequenzen für die betroffenen Unternehmen einhergeht: Ein hoheitlich verfügter Annahmewang führt durch die daraus folgende Pflicht zur „Bargeldvorhaltung“ insb zu höheren Kosten (man denke etwa an Automaten oder Self-Service-Kassen)³¹ und Sicherheitsrisiken. Manche Geschäftsmodelle, wie der Online-Handel, wären bei einem praktisch ausnahmslosen Annahmewang geradezu unmöglich.

Der Gesetzgeber darf in die Handels- und Gewerbebefreiheit wie auch in andere Grundrechte nach ständiger Rechtsprechung des StGH nur dann eingreifen, wenn dies im formellen Gesetz hinreichend klar geregelt ist und dem Verhältnismässigkeitsgrundsatz entspricht. Ausserdem muss der (hier nicht relevante)³² Kernbereich des Grundrechts unangetastet bleiben.³³ Die vorgeschlagene Bestimmung muss daher aus der Perspektive des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes im öffentlichen Interesse liegen, geeignet und erforderlich sein. Sodann muss der Eingriff in einem angemessenen Verhältnis zum verfolgten Zweck stehen (Angemessenheit, Adäquanz oder Zumutbarkeit).³⁴ Ist nur eines dieser Kriterien nicht erfüllt, so ist die Bestimmung grundrechts- bzw verfassungswidrig.

b) Öffentliches Interesse

Mit der Festlegung eines Annahmewangs im privaten Geschäftsverkehr wird die Funktionsfähigkeit des gesetzlichen Zahlungsmittels gesichert. Sodann werden Grundrechte (insb Recht auf Privatsphäre, Art 32 LV; Art 8 EMRK) und die Dispositionsmöglichkeit des Einzelnen über seine persönlichen Daten gefördert.³⁵ Schliesslich können dadurch

³⁰ Statt vieler StGH 2024/117, Erw. 6.1; 2021/082, Erw. 4.2.1; 2004/074, Erw. 2.4.

³¹ Hier stehen die Kosten für die Wartung, Leerung und Sicherung von Münz-/Scheinprüfern oft in keinem Verhältnis zum Ertrag.

³² Es ist nicht davon auszugehen, dass der Annahmewang einem gänzlichen Verbot der Ausübung einer Tätigkeit gleichkommt, s etwa StGH 2024/117, Erw. 6.3.7.

³³ StGH 2015/011, Erw. 3.1; 2013/117, Erw. 3.2 f.; 2013/042, Erw. 3.1.

³⁴ S etwa *Höfling*, Schranken der Grundrechte, in Kley/Vallender (Hrsg), Grundrechtspraxis in Liechtenstein, LPS 52, 2012, 103 ff; ferner StGH 2008/38, Erw. 8; 2005/12, Erw. 3.7 ff und 2005/23, Erw. 2.3.

³⁵ *Lukan*, Unionsrechtliche Rahmenbedingungen für mitgliedstaatliche Regelungen über die Annahmepflicht von Euro-Bargeld im privatwirtschaftlichen Verkehr, ZfV 2022, 285 (292).

Diskriminierungen von und potentielle Erschwernisse für Personen hintangehalten werden, die über keine alternativen Wege zur Bezahlung verfügen (insb ältere Personen). Es kann daher festgehalten werden, dass der Annahmezwang legitimen öffentlichen Interessen dient.

c) Geeignetheit

Ein Annahmezwang wird sodann zur Erreichung der skizzierten Ziele geeignet sein, zumal es hierbei nur darauf ankommt, ob die staatliche Massnahme denkbar zur Zielerreichung tauglich ist. Diesbezüglich ist – wie bei der Definition des öffentlichen Interesses – von einem weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers auszugehen. Ein Annahmezwang von Bargeld führt jedenfalls zu einer Stärkung des Bargeldverkehrs und damit zur Förderung der oben skizzierten öffentlichen Interessen.

d) Erforderlichkeit

Hinsichtlich der Erforderlichkeit sind demgegenüber erhebliche Bedenken anzumelden. In diesem Prüfungsschritt ist darauf abzustellen, ob Alternativen vorliegen, die ebenso zur Zielerreichung führen, aber weniger eingriffsintensiv sind. Der Eingriff darf daher in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und personeller Hinsicht nicht weiter gehen als unbedingt notwendig.³⁶

Eine denkbare Alternative wäre vorliegend etwa die Verbesserung der Bargeldversorgung. Diesbezüglich ist im März 2026 einem Schweizer Bundesbeschluss (Gegenentwurf zur Initiative „Bargeld ist Freiheit“) über die entsprechende Abänderung der Schweizer Verfassung³⁷ die Zustimmung des Volks mit grosser Mehrheit erteilt worden. Allerdings wird man die Sicherstellung der Bargeldversorgung nicht als gleichermassen zielführendes Mittel, sondern als allenfalls notwendige Ergänzung eines Annahmezwangs ansehen müssen, zumal diese an sich noch zu keiner direkten Förderung der Nützlichkeit des Bargelds als Garant der Privatsphäre führt. Sodann ist die Bargeldversorgung durch den liechtensteinischen Gesetzgeber ohnedies kaum beeinflussbar.

Es bestehen aber noch weitere Alternativen: Hervorzuheben ist, dass der Vorschlag der Initiative, abgesehen von der Ausnahme des Missverhältnisses zwischen Nennwert der Banknote und dem zu zahlenden Betrag, keine Ausnahme vorsieht, und daher in sachlicher Hinsicht offenkundig zu weit geht. Vergleicht man diesbezüglich ähnliche Bestrebungen auf europäischer Ebene, so ergibt sich, dass diese, gerade vor dem Hintergrund grundrechtlicher Anforderungen, weitläufigere Ausnahmen als die vorliegende Initiative vorsehen (zB

³⁶ Höfling, Schranken 105.

³⁷ BBl 2025 2885, wonach die BV ua um den Passus „Die Schweizerische Nationalbank gewährleistet die Bargeldversorgung“ ergänzt werden soll.

Ablehnung aus legitimen Gründen, insb höhere Gewalt, keine Verfügbarkeit ausreichenden Wechselgelds, Vereinbarung eines anderen Zahlungsmittels;³⁸ ferner Ausnahmen für Waren und Dienstleistungen, die im Fernabsatz erworben werden³⁹). Nicht erforderlich ist eine solche Regelung mE *jedenfalls* in Bezug auf den Online-Handel bzw digitale Dienstleistungen (s näher Pkt 2), auf Dauerschuldverhältnisse (zB Abonnements) sowie auf Fälle, in denen aus erklärbaren Gründen kein Wechselgeld vorhanden ist oder in denen (zuvor) ein anderes Zahlungsmittel frei vereinbart wurde. Somit kann festgehalten, dass die Begrenzung der Ausnahme auf das Missverhältnis zwischen Nennwert der Banknote und dem zu zahlenden Betrag nicht genügt, um dem Erforderlichkeitskriterium gerecht zu werden.

e) Angemessenheit

Aus denselben Gründen wird auch eine Angemessenheit des vorgeschlagenen fast ausnahmslosen Bargeldannahmezwangs kritisch zu sehen sein, zumal dieser einen besonders schweren Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit bewirkt, da auf keine dispositive, sondern eine zwingende Norm mit einer (zu) engen Ausnahme abgestellt wird. Zwar mögen die damit verfolgten Interessen legitim sein, sie stehen aber auch ohne zwingender Annahmepflicht nicht in Frage oder anders gewendet: Es gibt derzeit keinen zwingenden Grund, von einer unerträglichen Diskriminierung bestimmter Personengruppen oder einer drängenden Gefahr für die Privatsphäre auszugehen, wenn es dem Markt weiterhin überlassen bleibt, über die Zahlungsoptionen zu entscheiden. Ferner ist keine konkrete Gefährdung der Funktionsfähigkeit des gesetzlichen Zahlungsmittels (Franken als Bargeld) ersichtlich. Diesbezüglich kann auf die Schweizer Sach- und Rechtslage verwiesen werden (s insb Pkt VI). Zusammengefasst verfolgt der Initiativvorschlag daher an sich gewichtige öffentliche Interessen, die aber mangels konkreter Gefährdungslage keine derartigen schwerwiegenden Eingriffe rechtfertigen können.

2. Gleichheitssatz

Sodann ist von einem Eingriff in den Gleichheitssatz (Art 31 LV) auszugehen. Insb behandelt der Vorschlag sowohl Gleiches ungleich als auch Ungleiches gleich, ohne dass dafür eine sachliche Rechtfertigung ersichtlich wäre. Diese Ungleichbehandlungen zeigen sich im Besonderen beim E-Commerce bzw bei digitalen Dienstleistungen: Hier wollen die

³⁸ S Art 5 des Vorschlags für eine Verordnung über Euro-Banknoten und Euro-Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel, COM(2023) 364 fin; ferner ErwGr 13 des Vorschlags, wonach der Eingriff in die Grundrechte „sehr begrenzt“ sei. Sodann wird die Kommission dazu ermächtigt, weitere Ausnahmen im Wege delegierter Rechtsakte zu erlassen. Zu diesem Vorschlag im Überblick etwa *Flume*, Die Pflicht zur Annahme von Bargeld, JBl 2026, 15 (28 f), der die weitgehende Unbestimmtheit der Regelung, nicht aber die Ausnahmen an sich kritisiert.

³⁹ Art 2 Abs 2 des Vorschlags.

Erläuterungen der Initiative (nicht aber der vorgeschlagene Gesetzestext!) zwar immerhin ausländische Online-Shops ausnehmen, nicht aber inländische. Daraus folgt eine Inländerdiskriminierung (in Form der Ungleichbehandlung von Gleichem), die einer sachlichen Rechtfertigung entbehrt. Ebenso ist keine Rechtfertigung dafür erkennbar, dass der Entwurf alle Geschäftsformen gleich behandelt, obwohl Ungleichheit im Tatsächlichen vorliegt: So werden inländische Online-Shops bzw digitale Dienstleister vom Annahmewang ebenso erfasst wie etwa Bäcker, Apotheker oder Handwerker, obwohl sich diese in Bezug auf die Modalitäten der Erfüllung von Geldschulden erheblich unterscheiden. Für diese Eingriffe ist eine sachliche Rechtfertigung nicht zu erkennen. Es ist daher davon auszugehen, dass der vorgeschlagene Gesetzestext den Anforderungen des Gleichheitssatzes nicht entspricht.

3. Zusammenfassung

Zwar mögen mit der Initiative legitime öffentliche Interessen verfolgt werden, aus grundrechtlicher Sicht ist der praktisch vorbehaltlose Annahmewang mit hoher Wahrscheinlichkeit grundrechtswidrig. Auch eine **verfassungsrechtskonforme Interpretation** kann an diesem Ergebnis nichts ändern, zumal der eindeutige Wortlaut der vorgeschlagenen Bestimmung und die klare Intention der Initiative für eine solche nicht zugänglich ist.⁴⁰ Insb lässt sich die „Unzumutbarkeitsausnahme“ nicht auf typische Fälle einer gerechtfertigten Annahmeverweigerung erstrecken, ohne die Wortlautgrenze bzw die Grenze zur Rechtsfortbildung zu überschreiten. Es liegt somit kein „mehrdeutiger Initiativtext“ iSd Judikatur des StGH vor, der durch eine entsprechende Auslegung mit der Verfassung in Einklang gebracht werden könnte.⁴¹

⁴⁰ Zu einer Auslegung entgegen den Wortlaut und ihren Grenzen im „klaren Willen des Gesetzgebers“ sowie zur besonderen Bedeutung des Wortlauts in der Referendumsdemokratie s etwa mwN StGH 2006/24, Erw. 3.2.

⁴¹ StGH 2013/183, insb Erw. 3.

V. Vereinbarkeit mit dem EWR-Recht

1. Kapitalverkehrsfreiheit

Das EWR-Recht umfasst keine speziellen Bestimmungen zur Geld- und Währungspolitik, sondern geht von einer entsprechenden Souveränität der nicht der EU angehörigen EWR-Mitglieder aus. Berührungspunkte zum nationalen Währungsrecht bestehen im Wesentlichen aber im Zusammenhang mit der Kapitalverkehrsfreiheit, die auch den freien Zahlungsverkehr umfasst (Art 40 f EWRA). Gem Art 41 EWRA unterliegen die *„laufenden Zahlungen, die mit dem Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital zwischen den Vertragsparteien im Rahmen dieses Abkommens zusammenhängen, [...] keinen Beschränkungen.“* Die genannte Verkehrsfreiheit steht folglich nationalen Massnahmen entgegen, die grenzüberschreitende Zahlungen erschweren, verteuern oder faktisch unmöglich machen und schützt damit auch die **Wahl der (üblichen) Zahlungsmittel**. Die Kapitalverkehrsfreiheit vermittelt dem einzelnen EWR-Bürger unmittelbar anwendbare subjektiv-öffentliche Rechte. Staatliche Eingriffe in die Kapitalverkehrsfreiheit (etwa durch Gesetze) müssen gerechtfertigt werden. Liegen keine ausreichenden Rechtfertigungsgründe für den Eingriff vor, ist der staatliche Eingriff EWR- bzw staatsvertragswidrig.

Gesetzliche Annahmepflichten von Bargeld fallen als Regelung *„laufender Zahlungen“* in den Anwendungsbereich der Kapitalverkehrsfreiheit und sind daher rechtfertigungsbedürftig.⁴² Dass nach den Erläuterungen der Initiative (nicht aber nach dem Wortlaut der vorgeschlagenen Bestimmung) ausländische Dienstleister von der Annahmepflicht nicht erfasst sein sollen, ändert nichts an der Anwendbarkeit der Kapitalverkehrsfreiheit, zumal grenzüberschreitende Zahlungen auch dann vorliegen, wenn EWR-ausländische Kunden mit liechtensteinischen Unternehmen kontrahieren. Diese Fallgestaltung fällt aber gerade unter den vorgeschlagenen Art 1 Abs 2a FrankenG.

Zu prüfen ist daher, ob die vorgeschlagene Bestimmung im Lichte der Kapitalverkehrsfreiheit gerechtfertigt werden kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die **Verhältnismässigkeitsanforderungen** der EWR-Verkehrsfreiheiten der nationalen Grundrechtsprüfung ähneln (s hierzu bereits Pkt IV.1). So wird eine absolute (ausnahmslose) Annahmepflicht auch mit der Kapitalverkehrsfreiheit unvereinbar sein. Zulässig ist ein Annahmewang nur dann, wenn er eine gegenstandsadäquate Differenzierung ermöglicht, insb Ausnahmen dort vorsieht, wo die Annahme einer Barzahlung aus Gläubigersicht nicht

⁴² S etwa zu den unionalen Grundfreiheiten, deren Dogmatik weitgehend auf die Verkehrsfreiheiten des EWRA übertragen werden kann: *Lukan*, ZfV 2022, 291 ff.

zumutbar oder nicht verkehrsüblich ist (zB Online-Handel). Sodann sollte die Freiheit der an einem Rechtsgeschäft beteiligten Parteien zur Vereinbarung einer bestimmten Zahlungsmethode gewahrt bleiben.⁴³

Die vorgeschlagene Bestimmung der Initiative erfüllt die genannten Anforderungen für Eingriffe in die Kapitalverkehrsfreiheit nicht. Auch hier gilt: Zwar wird eine „Unzumutbarkeitsklausel“ vorgesehen, diese ist aber nur auf das grobe Missverhältnis zwischen Nennwert der Banknote und dem zu zahlenden Betrag bezogen, und damit offenkundig zu eng. In diesem Lichte erscheint die vorgeschlagene Bestimmung daher auch aus Sicht der Kapitalverkehrsfreiheit weder erforderlich noch angemessen. Eine EWR-konforme Auslegung ist angesichts des Wortlauts der Initiative nicht möglich.

2. EWR-Geldwäscherecht

a) Rechtliche Vorgaben

Als EWR-Mitglied hat Liechtenstein die 4.⁴⁴ und 5. EU-GeldwäscheRL⁴⁵ sowie die VO (EU) 2015/847 über die Übermittlung von Angaben bei Geldtransfers umgesetzt. Die entsprechenden Umsetzungsbestimmungen finden sich insb im Gesetz über berufliche Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung von Geldwäscherei, organisierter Kriminalität und Terrorismusfinanzierung (Sorgfaltspflichtgesetz; SPG)⁴⁶ und in der Verordnung über berufliche Sorgfaltspflichten zur Bekämpfung von Geldwäscherei, organisierter Kriminalität und Terrorismusfinanzierung (Sorgfaltspflichtverordnung; SPV).

Die derzeit geltende GeldwäscheRL sieht **kein explizites Verbot der Geldannahme über einem bestimmten Betrag** vor, sondern schreibt lediglich spezifische Sorgfaltspflichten bei der Annahme von hohen Bargeldbeträgen vor. IdZ ist auch zu erwähnen, dass bereits Art 128 Abs 1 AEUV sowie Art 16 Abs 1 Satz 3 des Protokolls über das ESZB und die EZB iVm Art 11 Euro-EinführungsVO (EG) 974/98 (Verankerung des Status von Euro-Münzen und Euro-Banknoten als gesetzliches Zahlungsmittel) zwar keine absolute, aber immerhin eine grundsätzliche (relative) Annahmepflicht von Euro-Banknoten bzw Münzen als Zahlungsmittel normieren.⁴⁷ Ein sekundärrechtliches Verbot der Annahme von Bargeld wäre daher grundsätzlich primärrechtswidrig. Der EuGH hat aber auch festgehalten, dass Einschränkungen

⁴³ Lukan, ZfV 2022, 293.

⁴⁴ RL (EU) 2015/849.

⁴⁵ RL (EU) 2018/843.

⁴⁶ Art 1 Abs 3 SPG.

⁴⁷ EuGH 26.01.2021, Rs C-422/19, *Hessischer Rundfunk*, Rn 55, 56, 62, 69, 87.

der grundsätzlich verfügbaren Bargeldannahme dann zulässig sind, wenn sie einem öffentlichen Interesse dienen und im Übrigen verhältnismässig sind.⁴⁸

Eine derartige (zulässige) Einschränkung enthält der noch nicht in das EWR-Recht übernommene **Art 80 Abs 1 VO (EU) 2024/1624**, der die Nutzung von Bargeld für grosse Transaktionen limitiert und EWR-Relevanz aufweist. Die Bestimmung ist auf „*Personen, die mit Gütern handeln oder Dienstleistungen erbringen*“ anwendbar. Diesen Personen wird es untersagt, im Rahmen ihrer beruflichen oder gewerblichen Tätigkeit Barzahlungen von über 10.000 Euro (oder dem entsprechenden Gegenwert in anderen Währungen) entgegenzunehmen oder zu tätigen. Es handelt sich folglich um eine **allgemeine Bargeldobergrenze**⁴⁹ und einen EU-weiten Mindeststandard. Falls Mitgliedstaaten bereits strengere, also *niedrigere* nationale Obergrenzen vorgesehen haben (wie es zB in Frankreich oder Italien der Fall ist), dürfen sie diese strengeren Regeln beibehalten. Mit dem Abstellen auf „*Personen, die mit Gütern handeln oder Dienstleistungen erbringen*“ geht die Bestimmung über die von der geltenden GeldwäscherRL erfassten Sorgfaltsverpflichteten hinaus.⁵⁰ Dies ergibt sich aus Art 1 der VO, der zwischen Regelungen für „Verpflichtete“ und Massnahmen zur Eindämmung des Missbrauchs anonymer Instrumente (worunter die genannte Bestimmung fällt) unterscheidet, ferner aus Art 80 Abs 4 der VO, der gewisse Ausnahmen vorsieht (zB Zahlungen zwischen Privatpersonen).

Art 80 Abs 1 der VO lautet:

„Personen, die mit Gütern handeln oder Dienstleistungen erbringen, dürfen Barzahlungen nur in Höhe von maximal 10 000 EUR oder dem entsprechenden Gegenwert in der nationalen oder einer Fremdwährung entgegennehmen oder vornehmen, unabhängig davon, ob die Transaktion in einem einzigen Vorgang oder in mehreren Vorgängen, zwischen denen eine Verbindung zu bestehen scheint, getätigt wird.“

Gem Art 90 gilt die VO ab 10.7.2027. In Bezug auf den EWR ist festzuhalten, dass die VO sich derzeit im EWR-**Übernahmeverfahren** befindet, wobei ein mit der genannten Frist kohärentes Inkrafttreten des entsprechenden EWR-Übernahmebeschlusses, mit dem die VO unmittelbar anwendbar wird, erwartet wird.⁵¹ Derzeit befinden sich denn auch liechtensteinische

⁴⁸ Aao, Rn 67 ff (in Bezug auf mitgliedstaatliche Einschränkungen).

⁴⁹ Müller/Wilkens, Auswirkungen des EU-Geldwäschepakets auf Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen, ZfWG 2025, 119 (125).

⁵⁰ Art 3 der VO (zB Kreditinstitute, Abschlussprüfer, Rechtsanwälte, Trustdienstleister).

⁵¹ Vernehmlassungsbericht der Regierung betreffend die Totalrevision des Gesetzes über die Stabsstelle Financial Intelligence Unit (FIU-Gesetz, FIUG) sowie die Abänderung des Beschwerdekommissionsgesetzes, 7: „Die diesbezüglichen Beschlüsse des Gemeinsamen EWR-Ausschusses liegen derzeit noch nicht in finaler Fassung vor,

Gesetzgebungsvorhaben zur Vorbereitung auf die neue Rechtslage ab Juli 2027 in Vernehmlassung, insb betreffend die Totalrevision des Gesetzes über die Stabsstelle Financial Intelligence Unit (FIUG) und die Einführung eines GeldwäscheG (GWG).⁵²

b) Subsumtion

Die von der Initiative angestrebte generelle, praktisch vorbehaltlose Annahmepflicht steht in Widerspruch zu Art 80 Abs 1 VO (EU) 2024/1624, welcher die Entgegennahme von Barzahlungen bei Güter- oder Dienstleistungsgeschäften über 10.000 Euro oder dem entsprechenden Gegenwert in der nationalen Währung ausdrücklich untersagt. Daran ändert auch die vorgeschlagene Ausnahme in Form der eingeschränkten Unzumutbarkeitsklausel nichts. Sodann kommt eine staatsvertragskonforme Auslegung angesichts des klaren Wortlauts des Initiativtextes nicht in Frage. Es liegt sohin ein unauflösbarer, systematischer Widerspruch vor.

Zu bemerken ist allerdings, dass erstens die genannte VO noch nicht Teil des EWR-Rechts ist. Zweitens könnte eingewandt werden, dass ein Widerspruch gegen eine unmittelbar geltende (übernommene) VO zum Anwendungsvorrang führt,⁵³ womit kein unauflösbarer, systematischer Widerspruch zum EWR-Recht vorläge: Die von der Initiative vorgeschlagene Bestimmung wäre daher nur insofern anzuwenden, als sie nicht in Konflikt zu Art 80 Abs 1 VO (EU) 2024/1624 steht, also nur auf Bargeldtransaktionen unterhalb von 10.000 Euro.

Zum **ersten Einwand** ist festzuhalten: Ein Verstoss gegen staatsvertragsrechtliche Verpflichtungen liegt bis zur Übernahme der VO in das EWR-Recht (Art 7 lit a EWRA) in der Tat nicht vor.⁵⁴ Es ist davon auszugehen, dass auch Art 70b VRG nicht auf zukünftiges Verfassungs- oder Staatsvertragsrecht abstellt. Daher könnte nur das EWR-rechtliche Frustrationsverbot zu einem anderen Ergebnis führen: Hinsichtlich des EU-Rechts, genauer hinsichtlich europäischer RL, hat der EuGH unter Heranziehung von Art 4 Abs 3 UAbs 2 EUV und Art 288 AEUV judiziert, dass der nationale Gesetzgeber im Stadium zwischen Inkrafttreten und Umsetzung keine den Richtlinienzielen widersprechende Vorschriften erlassen darf.⁵⁵ Dem

werden aber zeitnah erwartet, weshalb auch in Liechtenstein – analog der Frist in der Europäischen Union – von einer Anwendung ab 10. Juli 2027 auszugehen ist.“

⁵² S FN 52 sowie Vernehmlassungsbericht betreffend den Erlass eines Gesetzes über die Mechanismen zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (Geldwäschegesetz; GWG) sowie die Abänderung weiterer Gesetze.

⁵³ S dazu *Morat*, Das EWR-Recht als Teil der liechtensteinischen Rechtsordnung, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr 79 (2023) 56 ff.

⁵⁴ S dazu *Baur*, Konsistente Auslegung im liechtensteinischen Recht, LJZ 2023, 2 (5).

⁵⁵ EuGH 18.12.1997, Rs C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*, Rn 45; 04.07.2006, Rs C-212/04, *Adeneler*, Rn 121 ff.

entspricht die Rechtsauffassung der ESA, wonach aus dem Loyalitätsgebot nach Art 3 EWRA folge, dass während laufender Umsetzungsfristen alle Massnahmen zu unterlassen sind, die die Erreichung der Ziele einer RL nach Ablauf der Frist ernsthaft gefährden würden.⁵⁶ Allerdings ist zu beachten, dass das Frustrationsverbot nur dann greift, wenn auch tatsächlich eine Umsetzungsverpflichtung besteht. Dies setzt voraus, dass der Rechtsakt formell in das EWRA übernommen wurde.⁵⁷ Für europäische VO gilt nichts anderes: So dürfen Mitgliedstaaten in der Zeit zwischen Geltungsbeginn und Inkrafttreten keine die Ziele der VO widerstreitenden Massnahmen ergreifen. Auch dies setzt aber eben die rechtliche Geltung der VO voraus. Würde man ein Frustrationsverbot auf noch *nicht* übernommene EU-Rechtsakte anwenden, würde dies das rechtsstaatliche Zustimmungsverfahren des Gemeinsamen EWR-Ausschusses aushöhlen und die Souveränität der EFTA-Staaten unzulässig beschneiden. Somit gilt im Hinblick auf die VO (EU) 2024/1624: Da diese mangels Übernahme noch keine bindende Wirkung im liechtensteinischen Rechtsbestand entfaltet, ist der Landtag in seiner Gesetzgebungskompetenz nicht beschränkt, das Frustrationsverbot greift also (noch) nicht. Im Hinblick auf die Vorprüfung gem Art 70b VRG folgt daraus, dass die VO (EU) 2024/1624 formalrechtlich keinen Massstab der Staatsvertragsmässigkeitsprüfung darstellt.

Damit ergibt die Vorprüfung, dass keine staatsvertragsrechtlichen Bedenken in Bezug auf das EWR-Geldwäschereirecht bestehen. Es ist aber erneut hervorzuheben, dass **mit hoher Wahrscheinlichkeit von einer baldigen Übernahme der VO auszugehen ist und eine mögliche Gesetzwerdung der vorgeschlagenen Bestimmung mit diesem Zeitpunkt zusammenfallen knnte**. Daher erscheint eine der Initiative entsprechende Novellierung des FrankenG aus *rechtspolitischer Sicht* nicht ratsam.

Hinsichtlich des **zweiten Einwands** kann hingegen festgehalten werden, dass die Verdrängungswirkung durch den Anwendungsvorrang gegenüber übernommenen EU-Sekundärrecht keine Auswirkungen auf die Staatsvertragsmässigkeitsprüfung gem Art 70b VRG hat. Diese stellt allein auf den Umstand eines Widerspruchs zum EWR-Recht bzw zum übernommenen EU-Sekundärrecht ab und will verhindern, dass EWR-widriges Gesetzesrecht aufgrund einer Initiative überhaupt erlassen wird (präventive Normenkontrolle), das in der Folge zu Vertragsverletzungsverfahren oder Staatshaftungsrisiken führt. IdZ ist zu erwähnen, dass der StGH auch Landesgesetze aufhebt, die durch den Anwendungsvorrang von EWR-Recht überformt sind.⁵⁸

⁵⁶ Vgl ESA, Letter of Formal Notice, Case No 76496, 16/Nr 757520.

⁵⁷ Baur, LJZ 2023, 5.

⁵⁸ S etwa StGH 2019/095, Erw. 1.2.1.

3. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die von der Initiative vorgeschlagene Bestimmung mit großer Wahrscheinlichkeit mit der Kapitalverkehrsfreiheit des EWRA kollidiert. Sodann steht sie im strukturellen, auch durch staatsvertragskonforme Interpretation nicht auflösbaren Widerspruch zum (zukünftigen) EWR-Geldwäscherecht. Die VO (EU) 2024/1624 ist allerdings formalrechtlich noch nicht Bestandteil des EWR- und damit auch nicht des liechtensteinischen Rechts. Da aber mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen ist, dass eine baldige Übernahme der VO stattfindet, und eine mögliche Gesetzwerdung der vorgeschlagenen Bestimmung mit diesem Zeitpunkt vermutlich zusammenfällt, erscheint einer der Initiative entsprechende Novellierung des FrankenG nicht ratsam.

VI. Vereinbarkeit mit dem Währungsvertrag

Wie unter Pkt II dargestellt bezweckt der Währungsvertrag mit der Schweiz ua eine Harmonisierung des währungspolitischen Rechtsbestands in den beiden Ländern. Zu den in Liechtenstein anwendbaren Schweizer Vorschriften zählt insb das WZG, das in seinem Art 3 einen dispositiven Annahmezwang für Bargeld vorsieht. Würde in Liechtenstein eine zwingende Annahmepflicht eingeführt, wäre damit eine Abweichung von Art 3 WZG verbunden. IdZ ist hervorzuheben, dass die Schweizer Bundesgesetzgebung bislang von einer derartigen Annahmepflicht Abstand genommen hat.⁵⁹

Es könnte argumentiert werden, dass die Abweichung von Art 3 WZG wegen dessen dispositiven Charakters zulässig ist. Dem ist mE nicht zu folgen: Art 3 WZG lässt nur abweichende Vereinbarungen **zwischen Privaten** zu und ruht auf der eindeutigen Entscheidung des Schweizer Gesetzgebers, „nur“ einen relativen Annahmezwang vorzusehen.

Allerdings erlaubt der Währungsvertrag mit der Schweiz Abweichungen, dies jedoch nur unter engen Bedingungen: Art 1 Abs 2 leg cit normiert für den Fall, dass sich aus der Anwendung der Schweizer Vorschriften „wegen der Verschiedenheit der Verhältnisse unzumutbare Härten“ für Liechtenstein ergeben, zwischen den mit dem Vollzug dieses Vertrags betrauten schweizerischen und liechtensteinischen Behörden eine einvernehmliche Lösung anzustreben ist.⁶⁰ Die Einführung des vorgeschlagenen Art 1 Abs 2a FrankenG müsste daher mit den Schweizer Behörden abgestimmt werden, andernfalls wäre sie nicht mit dem Währungsvertrag vereinbar. Dabei wird fraglich sein, ob eine „Verschiedenheit der Verhältnisse“ und „unzumutbare Härten“ argumentiert werden können, zumal aus währungspolitischer Sicht von vergleichbaren Verhältnisse in der Schweiz und Liechtenstein auszugehen ist.

⁵⁹ S dazu mwN Botschaft zur Volksinitiative «Ja zu einer unabhängigen, freien Schweizer Währung mit Münzen oder Banknoten (Bargeld ist Freiheit)» und zum direkten Gegenentwurf (Bundesbeschluss über die schweizerische Währung und die Bargeldversorgung), BBl 2024 1679, 5, wonach der Bundesrat in den letzten Jahren vorgeschlagene Verschärfungen der dispositiven Bargeldannahmepflicht abgelehnt hat und der Nationalrat dieser Empfehlung gefolgt ist. An diesem Befund ändert auch der Umstand nichts, dass etwa das Genfer LRDBHD (Loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement) in Art 29 Abs 2 eine Bargeldannahmepflicht vorsieht (in Kraft seit 29.11.2025). Abgesehen von der Frage der Verfassungskonformität dieser kantonalen Regelung (s dazu Chambre constitutionnelle de la Cour de justice, A/3939/2025) kann diese an der Schweizer Rechtslage auf Bundesebene nichts ändern.

⁶⁰ Schiess Rütimann in Liechtenstein-Institut (Hrsg), Online-Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung (15.6.2018) Art 23 LV, Rz 18.

VII. Gesamtergebnis

Die vorliegende Untersuchung hat erhebliche Bedenken gegen die vorliegende Initiative sowohl aus grundrechtlicher als auch aus staatsvertragsrechtlicher Sicht hervorgebracht. Der darin vorgeschlagene praktisch vorbehaltlose Annahmepflicht kollidiert mit Grundrechten, der Kapitalverkehrsfreiheit, (zukünftig) dem EWR-Geldwäscherecht und dem Währungsvertrag. Diese Widersprüche sind aus Sicht des Gutachters durch verfassungs- bzw staatsvertragskonforme Auslegung nicht zu bereinigen. Es liegen somit gute Gründe vor, um dem Landtag die Nichtigerklärung der Initiative zu empfehlen. Diesbezüglich ist freilich offen, wie der StGH die Sach- und Rechtslage in einem allfälligen Verfahren beurteilt. Zumindest sollte aus Sicht des Gutachters dem Landtag mitgeteilt werden, dass erhebliche verfassungs- und staatsvertragsrechtliche Bedenken bestehen.

Innsbruck, am 06.08.2026

A large black rectangular box redacting the signature of the author.

Univ.-Prof. Dr. Thomas Müller, LL.M.