

BERICHT UND ANTRAG
DER REGIERUNG
AN DEN
LANDTAG DES FÜRSTENTUMS LIECHTENSTEIN
BETREFFEND
DIE ABÄNDERUNG DES VOLKSRECHTEGESETZES

(Einführung von fixen Abstimmungssonntagen)

<i>Behandlung im Landtag</i>	
	<i>Datum</i>
1. Lesung	
2. Lesung	
Schlussabstimmung	

Nr. 113/2024

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
I. BERICHT DER REGIERUNG	7
1. Ausgangslage	7
1.1 Festlegung von Abstimmungsterminen durch die Regierung.....	7
1.2 Motion vom 23. Januar 2023	8
2. Begründung der Vorlage.....	12
2.1 Geltende Rechtslage und Praxis.....	12
2.2 Wahlen und Abstimmungen auf Gemeindeebene	14
2.3 Rechtslage in der Schweiz	15
2.4 Häufigkeit von Volksabstimmungen	17
2.5 Vor- und Nachteile fixer Abstimmungssonntage	18
3. Schwerpunkte der Vorlage	21
3.1 Wechsel auf ein System fixer Abstimmungstage	21
3.2 Fixe Abstimmungssonntage	22
3.3 Erhöhung der Maximalzahl der Mitglieder der Wahl- und Abstimmungskommissionen	25
3.4 Einführung einer Gesamtbescheinigung bei Sammelbegehren	27
4. Vernehmlassung	27
4.1 Wahl- und Abstimmungskommissionen	28
4.2 Stille Wahlen	30
5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen unter Berücksichtigung der Vernehmlassung	30
6. Verfassungsmässigkeit / Rechtliches.....	33
7. Auswirkungen auf Verwaltungstätigkeit und Ressourceneinsatz	33
7.1 Neue und veränderte Kernaufgaben	33
7.2 Personelle, finanzielle, organisatorische und räumliche Auswirkungen.....	34
7.3 Betroffene UNO-Nachhaltigkeitsziele und Auswirkungen auf deren Umsetzung	34
7.4 Evaluation.....	34
II. ANTRAG DER REGIERUNG.....	35
III. REGIERUNGSVORLAGE	37

ZUSAMMENFASSUNG

Liechtenstein kennt bislang kein System von im Voraus bestimmten Wahl- oder Abstimmungsterminen. Mit einer vom Landtag am 1. März 2023 überwiesenen Motion ist die Regierung beauftragt worden, im Rahmen einer Revision des Volksrechtesgesetzes (VRG) entweder die rechtlichen Grundlagen für fixe Wahl- und Abstimmungssonntage zu schaffen oder alternativ eine Anpassung der für Volksabstimmungen geltenden gesetzlichen Fristen vorzunehmen. Die Neuerung soll eine bessere Planbarkeit und Durchführung von Volksabstimmungen ermöglichen.

Die Regierung spricht sich für die Einführung eines Systems mit fixen Abstimmungssonntagen aus. Ein solches hat den Vorteil, dass die Gemeinden die Durchführung von Abstimmungen besser planen können und den Mitgliedern der Abstimmungskommission eine gewisse Terminplanung ermöglicht wird. Die Regierung schlägt vor, die Grundzüge der Neuregelung in einem neuen Art. 25a VRG zu verankern. Gestützt auf diese Bestimmung wird die Regierung eine Verordnung erlassen, welche die detaillierten Vorschriften über die festen Abstimmungstage enthält. Geplant ist, dass grundsätzlich vier im Voraus bestimmte Sonntage des Jahres für Abstimmungen zur Verfügung stehen.

Bei der Festlegung der Abstimmungstage sind die Bedürfnisse der Stimmberechtigten, des Landtages, der Gemeinden und der Parteien zu berücksichtigen. So soll beispielsweise vermieden werden, dass Volksabstimmungen in den Schulferien stattfinden, wenn viele Stimmberechtigte landesabwesend sind. Gesetzlich ausgeschlossen werden Volksabstimmungen an Tagen, an denen Landtags- oder Gemeinderatswahlen stattfinden. Diese Tage sollen für Wahlen reserviert bleiben.

Abstimmungsvorlagen sind auf den nächstmöglichen Abstimmungstag zu legen, wobei zur Vorbereitung der Volksabstimmung eine Frist von mindestens vier Monaten ab Anordnung der Abstimmung vorgesehen werden kann. Dies ist im Sinne der ordentlichen Durchführung der Abstimmung erforderlich.

Auch wenn ein System fixer Abstimmungssonntage eingeführt wird, muss es doch so flexibel ausgestaltet sein, dass nötigenfalls davon abgewichen werden kann. So soll es möglich sein, dass die Regierung aus triftigen Gründen Abstimmungstermine verschieben oder zusätzliche Termine vorsehen kann. Wird dringend eine

Volksabstimmung benötigt, so kann diese auch im neuen System rasch angesetzt werden.

Ein System fixer Abstimmungstage hat nicht nur Vorteile. Ein gewisser Nachteil liegt darin, dass mehr Zeit zwischen dem Beschluss, der zur Volksabstimmung gelangen soll, und der Durchführung der Abstimmung liegen kann. Dies gilt insbesondere für Jahre, in denen Wahlen stattfinden, da dann der Abstimmungstermin des ersten Quartals entfällt.

Bei der Abwägung der Vor- und Nachteile des neuen Systems spielt die Zahl der Volksabstimmungen eine erhebliche Rolle: je mehr Abstimmungen zu erwarten sind, desto eher macht ein System mit fixen Abstimmungstagen Sinn. Die Regierung geht davon aus, dass – wie in jüngster Zeit festzustellen ist – die Zahl von Volksabstimmungen eher zunehmen wird. Auf Basis dieser Annahme spricht sich die Regierung für ein System fixer Abstimmungssonntage aus.

Die Neuregelung soll durch eine Erhöhung der möglichen Zahl der Mitglieder der Wahl- und Abstimmungskommissionen von sechs auf zehn ergänzt werden. Dabei geht es um eine Maximalzahl, die von den Gemeinden nicht ausgeschöpft werden muss, wenn sie mit einer geringeren Zahl von Mitgliedern auskommt.

Die Regierung möchte die Gelegenheit der Gesetzesrevision schliesslich auch nutzen, um zweckmässige Verfahrenserleichterungen für die Gemeinden einzuführen. So sollen in Bezug auf die Prüfung von Unterschriftenbögen Gesamtbescheinigungen zulässig sein. Zudem soll neben der Gemeindevorsteherung auch eine Urkundsperson der Gemeinde die Bescheinigung vornehmen können.

ZUSTÄNDIGES MINISTERIUM

Ministerium für Inneres, Wirtschaft und Umwelt

BETROFFENE STELLE

Regierungskanzlei

Vaduz, 08. Oktober 2024

LNR 2024-595

P

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,
Sehr geehrte Frauen und Herren Abgeordnete

Die Regierung gestattet sich, dem Hohen Landtag nachstehenden Bericht und Antrag betreffend die Abänderung des Volksrechtegesetzes (Einführung von fixen Abstimmungssonntagen) zu unterbreiten.

I. BERICHT DER REGIERUNG

1. AUSGANGSLAGE

1.1 Festlegung von Abstimmungsterminen durch die Regierung

Liechtenstein kennt bislang kein System von im Voraus bestimmten Wahl- oder Abstimmungsterminen. Gemäss Art. 25 Abs. 1 des Volksrechtegesetzes (VRG) bestimmt die Regierung den Tag für die Vornahme der Wahlen und Abstimmungen. Soll es zu einer Volksabstimmung kommen, so ordnet die Regierung spätestens innert 14 Tagen eine Volksabstimmung an, die innerhalb von 3 Monaten durchzuführen ist (Art. 72 Abs. 1 VRG).

Die Schweiz hingegen kennt ein System mit im Voraus definierten fixen Abstimmungssonntagen, wobei es auch in der Schweiz die Regierung ist, welche (mittels Verordnung) die Abstimmungssonntage festlegt.

1.2 Motion vom 23. Januar 2023

Am 23. Januar 2023 hat die Fraktion der Vaterländischen Union eine Motion zur Einführung von fixen Wahl- und Abstimmungssonntagen eingereicht. Der Landtag hat diese Motion in seiner Sitzung vom 1. März 2023 mit 17 Ja-Stimmen (und 8 Gegenstimmen) an die Regierung überwiesen.

Die Motion vom 23. Januar 2023 hat folgenden Wortlaut:

Motion zur Einführung von fixen Wahl- und Abstimmungssonntagen

Gestützt auf Artikel 42 der Geschäftsordnung des Landtages vom 19. Dezember 2012, Landesgesetzblatt 2013 Nr. 9, reichen die unterzeichneten Abgeordneten nachstehende Motion ein und stellen den Antrag, der Landtag wolle beschliessen:

Die Regierung wird beauftragt, gesetzliche Grundlagen zu schaffen, um fixe Wahl- und Abstimmungssonntage einzuführen bzw. eine Anpassung der gesetzlichen Fristen für Volksabstimmungen vorzunehmen. Dazu soll in Absprache mit den Gemeinden sowie der Hauptwahl- oder Hauptabstimmungskommission ein optimaler Modus gefunden werden, um den Gegebenheiten in Liechtenstein gerecht zu werden.

Begründung

Die direkte Demokratie ist auch in Liechtenstein ein hohes Gut. In unregelmässigen Abständen kann die Bevölkerung über verschiedene Themen abstimmen. Die Durchführung der Abstimmungen und Wahlen sind mit grossen administrativen Aufwänden im Hintergrund verbunden. Eine besondere Rolle spielen dabei die gesetzlichen Fristen, in welchen Abstimmungen auf Landes- und Gemeindeebene anberaumt werden. Innerhalb dieser Fristen muss jeweils ein

«geeignetes» Wochenende gefunden und die Stellen auf Landes- und Gemeindeebene aufgeboten werden. Eine wirkliche Planbarkeit besteht dabei nur bedingt bzw. kurzfristig.

Das direktdemokratische System leitete sich bei seiner Einführung aus der Schweiz ab. Dort ist es gängige Praxis, dass Abstimmungssonntage schon lange im Voraus bekannt sind. Aktuell findet man in der tabellarischen Übersicht schon die Termine bis zum Jahr 2041.¹ Die Tabelle gibt die für eidgenössische Volksabstimmungen reservierten Termine an. Ob ein Termin tatsächlich benützt wird, kann zwar nicht aus dieser Tabelle abgelesen werden. Der Bundesrat legt aber wenigstens vier Monate vor dem Abstimmungstermin fest, welche Vorlagen zur Abstimmung gelangen. In der Schweiz ist pro Quartal jeweils ein Sonntag reserviert. Alle vier Jahre finden am Termin im dritten Quartal auch die Nationalratswahlen statt. Der Bund spricht dabei von «Blanko-Abstimmungsterminen».

Auch bewährte Systeme müssen regelmässig auf ihre Aktualität, Sachgerechtigkeit und Effizienz überprüft werden. Die Motionäre sind überzeugt, dass ein System mit im Voraus festgelegten, fixen Abstimmungsdaten auch in Liechtenstein Sinn ergibt. Gerade auch für die Planungen der Gemeinden bringt diese Reform ein Vorteil in der Planung. Deshalb laden die Motionäre die Regierung ein, dieses System gemeinsam mit den Gemeinden einzuführen, um die Synergien optimal zu nutzen.

Die Motionäre gehen nicht davon aus, dass es zwingend vier Abstimmungstermine pro Jahr geben muss. Unter Umständen würden könnten auch zwei bis drei Termine ausreichend sein. Jedenfalls ergab eine kleine Anfrage des Abg.

¹ S. https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_1_3_3_1.html,_abgerufen am 7. November 2022

Manfred Kaufmann im Juni-Landtag 2022², dass dieses System mehr Planungssicherheit bringen könnte.

Bei Wahlen und Abstimmungen sind viele Personen im Hintergrund im Einsatz, die ihre Arbeit grösstenteils ehrenamtlich durchführen. Dazu gehören neben der Regierungskanzlei auf Landesebene unter anderem die Hauptwahl- oder Hauptabstimmungskommission sowie die Wahlkommissionen und Stimmzählerinnen und Stimmzähler in den Gemeinden. Bei kurzfristig anberaumten Abstimmungen ergeben sich bei der grossen Anzahl von Personen immer wieder Absenzen. Die Organisation von Ersatzmitgliedern ist oft mit aufwändigen Abklärungen verbunden. Würden jedoch die Termine bereits frühzeitig feststehen, könnten die entsprechenden Mitglieder diese Termine reservieren und Terminkollisionen vermeiden. Dazu sind die Fristen zur Ansetzung von Volksabstimmungen entscheidend. In der Schweiz betragen diese vier Monate. In Liechtenstein liegt diese Frist heute bei drei Monaten. Ob eine längere Frist für Liechtenstein notwendig ist, sollen die Abklärungen der Regierung zeigen.

Ob ein Termin definitiv benützt wird, soll sich danach richten, ob es auch entsprechende Vorlagen für Abstimmungen (bzw. Referenden, Finanzbeschlüsse) gibt. Wird ein Termin nicht benötigt, wäre diese mit einem entsprechenden Vorlauf ebenfalls klar. Natürlich müsste bei einer solchen neuen Praxis bei den Fristen vom aktuellen Modell abgewichen werden, wobei die Liechtensteiner Gegebenheiten berücksichtigt werden sollten. Die Regierung führt in der o.g. Beantwortung der Kleinen Anfrage aus: «Im Gegensatz zur Schweiz, wo Abstimmungen einen teilweise jahrelangen Vorlauf aufweisen, müssen Volksabstimmungen in Liechtenstein innerhalb von drei Monaten durchgeführt werden. Das kann bei

² S. Kleine Anfrage «Einführung von fixen Abstimmungssonntagen in Liechtenstein» vom 1. Juni 2022, <https://www.landtag.li/printkleineanfrage/23339/?t=638031757313083514abgerufen> am 7. November 2022

fixen Abstimmungsterminen zu sehr knappen Fristen führen, welche die organisatorische Vorbereitung der Abstimmung und eine sachgerechte Auseinandersetzung mit der Abstimmungsvorlage erschwert und damit die Bürgerrechte einschränken kann.» Zudem erklärt die Regierung, dass die Einführung fixer Abstimmungstermine mit einer Anpassung des Art. 72 Volksrechtsgesetz einhergehen würde. «Es wäre zu prüfen, ob diese Frist verlängert oder gänzlich angepasst wird, sodass eine organisatorische Vorbereitung und sachgerechte Auseinandersetzung mit der Abstimmungsvorlage jedenfalls gewährleistet ist.»

Die Motionäre möchten der Regierung bzw. den Gemeinden bei der definitiven Ausgestaltung der zugehörigen Gesetze, Fristen und Ansetzungen einen möglichst grossen Spielraum geben, damit pragmatische Lösungen verfolgt werden können. Daher verzichten sie auf die Nennung eines fixen Zeitraums (z.B. 20 Jahre) über den die Termine bereits festgesetzt werden sollten sowie auf eine feste Anzahl von Abstimmungsterminen pro Jahr. Womöglich würde ja sogar, wie bereits erwähnt, auch lediglich eine Verlängerung der Fristen zur Ansetzung einer Volksabstimmung, genügen, um den praktischen Herausforderungen gerecht zu werden. Die Motionäre haben grosses Vertrauen in Regierung und Gemeinden, dass hier zielführende und sinnvolle Massnahmen getroffen werden, um diesem Anliegen gerecht zu werden.

Sollte es Gründe geben, weshalb gewisse Abstimmungen in Ausnahmefällen sehr kurzfristig angesetzt werden müssten, können sich die Motionäre vorstellen, dass die Regierung einen Vorschlag für eine begründete, dringliche Ansetzung eines ausserordentlichen Abstimmungstermins in die Gesetzesvorlage mit aufnimmt.

Eine Vorgabe sei jedoch erlaubt: Daten von Landtags- und Gemeindewahlen sind aus Sicht der Motionäre nicht dazu geeignet, zusätzlich auch noch Abstimmungen anzusetzen.

2. BEGRÜNDUNG DER VORLAGE

2.1 Geltende Rechtslage und Praxis

Bevor die konkrete Änderung des Wahl- und Abstimmungsverfahrens erörtert wird, ist es zweckmässig, die geltende Regelung und auch die Praxis zu beschreiben und dabei auf die sich bei der Festlegung von Abstimmungssonntagen stellenden Fragen und Herausforderungen einzugehen.

Wie eingangs erwähnt, liegt es nach derzeitiger Gesetzeslage in der Kompetenz der Regierung, die Abstimmungssonntage festzulegen. Dabei setzt der Gesetzgeber der Regierung enge zeitliche Leitplanken, innerhalb welcher ein Abstimmungstermin zu fixieren ist. So hat die Regierung gemäss Art. 72 VRG bei Referendumsbegehren binnen 14 Tagen nach Abschluss der gesetzlich vorgesehenen Prüfung des Begehrens zu entscheiden, an welchem Sonntag die Abstimmung durchzuführen ist. Diese hat jedenfalls innert 3 Monaten nach dem Regierungsentscheid stattzufinden.

Bei formulierten Initiativbegehren gemäss Art. 82 VRG, denen der Landtag nicht zugestimmt hat, beginnt die 14-Tages-Frist mit der Beauftragung der Regierung durch den Landtag, eine Volksabstimmung durchzuführen. Eine in Art. 72 Abs. 1 für das Referendum statuierte Frist, binnen welcher die Regierung die Anordnung zu treffen hat, fehlt in Art. 82. In der Praxis wird die 14-Tage-Frist von Art. 72 Abs. 1 analog auf Initiativen angewendet.

Erwähnenswert ist, dass für die Prüfung der Begehren durch die Regierung zwar keine konkrete Frist fixiert ist, dass aber die Prüfung auf Gesetzmässigkeit gemäss ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung «sofort» zu geschehen hat (Art. 71 Abs. 1 VRG). Die Prüfung hat somit unverzüglich und ohne unnötigen Aufschub zu erfolgen. Der Gesetzgebungsprozess soll nicht unangemessen lange durch die

Regierung als Exekutivorgan verzögert werden (vgl. Peter Bussjäger, online-Kommentar zur Verfassung, www.verfassung.li, Art. 66 Rz 80).

Die Regierungskanzlei als für die Vorbereitung von Volksabstimmungen zuständige Stabsstelle der Regierung befasst sich jeweils intensiv mit der Frage, welche Abstimmungstermine überhaupt in Frage kommen können und welcher Termin der Regierung zur Beschlussfassung empfohlen werden soll. Die entsprechenden Planungen beginnen bereits bevor der Landtag sich mit einer Vorlage, die möglicherweise zur Volksabstimmung kommt, befasst. Dabei werden die frühestmöglichen Termine für eine Volksabstimmung identifiziert, wobei aufgrund rechtlicher und organisatorischer Vorgaben mindestens 6 ½ Wochen zwischen der Entscheidung der Regierung und dem Abstimmungstermin liegen müssen. Wie bereits erwähnt, ist der spätmöglichste Termin 2 Wochen (Zeitraum für Regierungsentscheidung) plus 3 Monate (Abstimmungsfrist) nach einem entsprechenden Landtagsbeschluss.

Es ist zudem darauf zu achten, dass die Wahlunterlagen rechtzeitig, in der Regel spätestens 3 ½ Wochen vor dem Abstimmungstermin den Gemeinden zugestellt werden. Diese sind für das Einpacken der Unterlagen und den Versand zuständig. Die Wahlunterlagen müssen sodann gemäss zwingender gesetzlicher Vorgabe spätestens 2 Wochen vor dem Abstimmungstermin den Stimmberechtigten zugestellt werden (Art. 18 Abs. 1 VRG).

Diese Darlegungen zeigen, dass die vom Gesetzgeber vorgesehene Dreimonatsfrist für die Durchführung einer Volksabstimmung (plus 14 Tage für die Regierungsentscheidung) eher knapp bemessen, in der Praxis aber durchführbar ist.

Wichtig ist zu sehen, dass es bestimmte weitere Rahmenbedingungen gibt, die bei der Terminierung einer Volksabstimmung zu beachten sind. Es handelt sich dabei zwar nicht um gesetzliche Vorgaben, jedoch um solche, die aufgrund staatspolitischer Überlegungen und sinnvoller Rücksichtnahmen relevant sind. So sollen die

Abstimmungssonntage nicht in die Schulferien fallen und es sollen – nach Möglichkeit – keine Brückenwochenenden oder verlängerte Wochenenden betroffen sein. Somit kommen neben den in den Schulferien liegenden Sonntagen auch der Pfingstsonntag sowie – nach Möglichkeit – auch die Sonntage nach Fronleichnam und Auffahrt nicht für Abstimmungen in Betracht. Weitere Sonntage können als Abstimmungssonntage entfallen, wenn bestimmte Liechtensteiner Feiertage (wie Lichtmess, St. Josef, Tag der Arbeit, Maria Geburt oder Maria Empfängnis) so liegen, dass ein verlängertes Wochenende entsteht. Zu beachten ist ferner, dass der Abstimmungssonntag nach Möglichkeit so gewählt wird, dass er terminlich nicht mit einem grösseren gesellschaftlichen Anlass kollidiert. So ist beispielsweise das Verbandsmusikfest ein Anlass, an dem viele Vorsteher und andere Mitglieder der Wahl- und Abstimmungskommissionen teilnehmen wollen, was zu unangenehmen Terminkollisionen führt (und vereinzelt auch schon geführt hat), wenn an solchen Wochenenden eine Volksabstimmung durchgeführt wird.

Hervorzuheben ist, dass die Regierungskanzlei im Vorfeld einer Volksabstimmung in frühzeitigem Kontakt mit den Gemeinden, namentlich den Gemeindegemeindefunktionären steht. Dabei kann wertvolle Koordinationsarbeit geleistet und in einem gewissen Ausmass auf Gemeindebedürfnisse eingegangen werden. Der beschriebene enge zeitliche Rahmen für Abstimmungen auf Landesebene setzt dieser Möglichkeit jedoch Grenzen.

2.2 Wahlen und Abstimmungen auf Gemeindeebene

Wahlen und Abstimmungen finden bekanntlich nicht nur auf Landesebene, sondern auch auf Ebene der Gemeinden statt. Neben den alle vier Jahre stattfindenden Gemeinderats- und Vorsteherwahlen kann über Referenden abgestimmt werden, welche über die in Art. 41 Abs. 1 und 2 GemG genannten Themen abgehalten werden können. Möglich sind zudem Initiativen über jene Gegenstände, die referendumsfähig sind (Art. 42 Abs. 1 GemG). Dazu kommen Abstimmungen über

ordentliche Einbürgerungen gemäss Art. 21 GemG (ca. 10 bis 15 pro Jahr über alle Gemeinden verteilt) sowie die Wahlen der Geschäftsprüfungskommissionen der Gemeinden, die binnen 6 Monaten nach der Wahl des Gemeinderates zu erfolgen haben (Art. 56 GemG). Zu erwähnen sind schliesslich die Abstimmungen über in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung fallenden Geschäfte gemäss Art. 25 Abs. 2 bis 4 GemG. Es erscheint vor diesem Hintergrund sehr sinnvoll, die Möglichkeit der Koordination von Gemeindeabstimmungen und -wahlen mit Abstimmungen auf Landesebene zu optimieren.

2.3 Rechtslage in der Schweiz

Bevor nun auf die Frage einzugehen ist, welche Vor- und Nachteile mit der Festlegung von fixen Abstimmungssonntagen verbunden wären, soll kurz auf die Rechtslage in der Schweiz eingegangen werden. Dabei wird auf einen ausführlichen Rechtsvergleich verzichtet und ausschliesslich die Regelung auf Bundesebene beleuchtet.

Auch in der Schweiz ist die Frage der Festlegung von Abstimmungssonntagen Regierungsaufgabe. Das Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) macht aber bestimmte Vorgaben, die der Bundesrat bei Regelung der Abstimmungssonntage zu beachten hat. Art. 10 BPR bestimmt:

Art. 10 Anordnung

¹ *Der Bundesrat legt die Regeln fest, nach denen die Abstimmungstage bestimmt werden. Dabei trägt er den Bedürfnissen von Stimmberechtigten, Parlament, Kantonen, Parteien und Zustellorganisationen Rechnung und vermeidet Terminkollisionen, die sich aus den Unterschieden zwischen Kalender- und Kirchenjahr ergeben.*

^{1bis} *Der Bundesrat legt wenigstens vier Monate vor dem Abstimmungstermin fest, welche Vorlagen zur Abstimmung gelangen. Dringlich erklärte Bundesgesetze können innerhalb einer kürzeren Frist zur Abstimmung gebracht werden.*

² *Jeder Kanton führt die Abstimmung auf seinem Gebiet durch und erlässt die erforderlichen Anordnungen.*

Der Schweizer Bundesrat hat mit der Verordnung über die politischen Rechte (SR 161.11) die Abstimmungstermine folgendermassen geregelt:

Art. 2a Abstimmungstermine

¹ Für eidgenössische Volksabstimmungen bleiben folgende Sonntage im Jahr reserviert:

a. in jenen Jahren, in denen der Ostersonntag auf ein Datum nach dem 10. April fällt, der zweite Februarsonntag, in den übrigen Jahren der viertletzte Sonntag vor Ostern;

b. in jenen Jahren, in denen der Pfingstsonntag auf ein Datum nach dem 28. Mai fällt, der dritte Maisonntag, in den übrigen Jahren der dritte Sonntag nach Pfingsten;

c. der Sonntag nach dem eidgenössischen Dank-, Buss- und Bettag;

d. der letzte Sonntag im November.

² Aus überwiegenden Gründen beantragt die Bundeskanzlei dem Bundesrat nach Konsultation der Kantone die Verschiebung einzelner oder die Festlegung weiterer Abstimmungstermine.

³ Im Jahr der Gesamterneuerungswahl des Nationalrats findet im September keine Volksabstimmung statt.

⁴ Die Bundeskanzlei gibt die reservierten Abstimmungsdaten spätestens im Juni des Vorjahres bekannt.

Gemäss Absatz 1 der zitierten Bestimmung sind bestimmte Sonntage, die in den Buchstaben a bis d definiert sind, für eidgenössische Volksabstimmungen reserviert. Die Regelung nimmt darauf Bedacht, dass Ostern und entsprechend Pfingsten im Kalender früher oder später liegen können – aus naheliegenden Gründen sollen an den genannten Feiertagen keine Abstimmungen durchgeführt werden – und nimmt eine entsprechend differenzierte Regelung vor. Anzumerken ist, dass die Schweiz weniger Feiertage kennt als Liechtenstein und sich somit die Frage der Vermeidung von Abstimmungssonntagen an verlängerten Wochenenden weniger stellt. Zudem braucht oder kann auf Bundesebene nicht Rücksicht genommen werden auf kantonale oder regionale Grossanlässe.

Wesentlich ist, dass Absatz 2 der Bestimmung dem Bundesrat das Recht einräumt, die gemäss Absatz 1 im Voraus definierten Abstimmungssonntage zu verschieben oder bei Bedarf weitere Abstimmungstermine vorzusehen. Die Schweizer Regelung bedeutet, dass Abstimmungssonntage abstrakt und auf unbestimmte Zeit (und nicht etwa «nur» über 20 Jahre hinweg) festgelegt bzw. im Voraus berechenbar sind; dies jedoch immer mit der Möglichkeit, dass der Bundesrat auf Antrag der Bundeskanzlei und nach Konsultation der Kantone von dieser Regelung abweicht.

Erwähnenswert ist, dass das Schweizer Recht eine Regelung kennt, gemäss welcher vier Monate vor einem Abstimmungstermin festgelegt wird, welche Vorlagen zur Abstimmung gelangen (Art. 10 Abs. 1^{bis} BPR). Diese Regelung hängt mit dem System der fixen Abstimmungstermine zusammen und ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass in der Schweiz – zumindest in der Vergangenheit – sehr viel mehr Volksabstimmungen stattgefunden haben als in Liechtenstein, wie nachstehend dargelegt wird.

2.4 Häufigkeit von Volksabstimmungen

In der Vernehmlassungsvorlage hatte die Regierung ausgeführt, dass in Liechtenstein im Zeitraum von 2002 bis 2022 26 Volksabstimmungen auf Landesebene stattfanden. Dazu kamen je 5 Landtags- und Gemeinderatswahlen. In mehreren Jahren (2007, 2008, 2013, 2017 und 2021) fanden keine Volksabstimmungen auf Landesebene statt, nur einmal kam es zu 3 einzelnen Abstimmungsterminen (2011).

In der Schweiz fanden ungleich mehr Volksabstimmungen statt. So kam es im Zeitraum 2002 bis 2022 zu 177 Abstimmungen auf Bundesebene, wobei die alle 4 Jahre stattfindenden Nationalratswahlen nicht berücksichtigt sind. Dazu kommen zahlreiche Abstimmungen auf kantonaler oder kommunaler Ebene.

Die genannten Zahlen belegen, dass die Anzahl Abstimmungen in Liechtenstein im Vergleich zur Schweiz in der Vergangenheit um ein Vielfaches geringer war. In jüngster Zeit jedoch hat die Zahl der Volksabstimmungen markant zugenommen. Folgende Abstimmungen waren in den letzten drei Jahren zu verzeichnen:

- 2022: 2 Abstimmungen;
- 2023: 1 Abstimmung;
- 2024: 6 Abstimmungen, 1 anstehend (Stand 01.10.2024).

Ob es sich um einen anhaltenden Trend zu mehr Volksabstimmungen handelt, ist schwer zu beurteilen. Die Regierung geht aber mit Blick auf die vielfältige Parteienlandschaft und eine aktive Opposition davon aus, dass es künftig tendenziell mehr Volksabstimmungen geben wird, als in der Vergangenheit. Dieser Befund hat auch Auswirkungen auf die Zweckmässigkeit fester Abstimmungssonntage: je mehr Abstimmungen zu erwarten sind, desto eher macht ein System fester Abstimmungstage Sinn.

Der festzustellende bzw. anzunehmende Trend ist in die Beurteilung der Regierung eingeflossen: Anders noch als in der Vernehmlassungsvorlage schlägt die Regierung nun vor, ein System fixer Abstimmungssonntage einzuführen, das sich an der auf Bundesebene geltenden Regelung der Schweiz orientieren.

2.5 Vor- und Nachteile fixer Abstimmungssonntage

2.5.1 Planbarkeit

Die Motionäre verweisen darauf, dass ein System von fixen Abstimmungsdaten den Gemeinden bei der Planung ihrer Abstimmungen helfen und den Mitgliedern der Abstimmungskommission eine gewisse Terminplanung erlauben würde, während sie heute eher kurzfristig aufgeboten werden. Dem kann die Regierung grundsätzlich zustimmen. In der Vernehmlassungsvorlage gab die Regierung zu

bedenken, dass sich die Mitglieder der Abstimmungskommission bei fixen Abstimmungssonntagen jeweils alle Termine reservieren müssten, auch wenn sie davon ausgehen können, dass im Durchschnitt nur einer dieser Sonntage wirklich benötigt wird und in gewissen Jahren überhaupt keine Abstimmung stattfindet. Bei der Annahme häufigerer Abstimmungen verliert dieses Argument an Kraft. Die Planbarkeit kann durch fixe Abstimmungstage erhöht werden.

2.5.2 Ausnahmeregel erforderlich

Auch in einem System fixer Abstimmungssonntage erscheint eine Ausnahmeregelung erforderlich, die es der Regierung ermöglicht, nötigenfalls von den fixen Terminen abzuweichen, sei es, dass ein Termin verschoben oder – bei zeitlicher Dringlichkeit – ein zusätzlicher Termin eingeschoben wird. Die Erfahrungen in der Pandemie zeigen, dass es durchaus vorkommen kann, dass ein Gesetz rasch beschlossen werden muss, sodass es der Regierung unverzichtbar erscheint, eine Ausnahmebestimmung vorzusehen. Diese könnte sich inhaltlich an der entsprechenden Ausnahmebestimmung von Art. 2a Abs. 2 der oben wiedergegebenen bundesrätlichen Verordnung orientieren.

2.5.3 Hohe Zahl nicht optimaler Abstimmungssonntage

Gegen fixe Abstimmungssonntage könnte ins Feld geführt werden, dass bereits im heutigen System auf die praktischen Bedürfnisse der Stimmberechtigten, aber auch der Mitglieder der Wahl- und Abstimmungskommissionen in hohem Masse Rücksicht genommen werden kann. Feiertage, von Jahr zu Jahr sich ändernde verlängerte Wochenenden und Grossanlässe können in der Regel berücksichtigt werden, da die Festsetzung der Abstimmungssonntage flexibel ist. Werden die Abstimmungssonntage im Voraus festgelegt, so sollte dies jedenfalls über mehrere Jahre im Voraus geschehen, sodass die Gemeinden sich entsprechend organisieren und Veranstalter von Grossanlässen dies bei der Terminfindung berücksichtigen können.

2.5.4 Wartefrist bis zur Abstimmung

Es ist ein Vorzug des liechtensteinischen Systems, dass die Volksrechte direkt und in zeitlicher Nähe zum in Frage stehenden Beschluss ausgeübt werden können. Entsprechend hat der Gesetzgeber – nach Ansicht der Regierung zu Recht – Wert auf ein zeitlich straffes Verfahren gelegt (siehe Kapitel 2.1).

Ein gewisser Nachteil von fixen Abstimmungssonntagen liegt darin, dass mehr Zeit zwischen dem Beschluss, der zur Volksabstimmung gelangen soll, und der Durchführung der Abstimmung liegen kann. Heute sind dies maximal 3 ½ Monate ab positiver Prüfung der Gesetzmässigkeit durch die Regierung. Neu könnte es bei vier fixen Abstimmungsterminen bis zu acht Monate dauern, bis es zu einer Volksabstimmung kommt; bei nur drei fixen Abstimmungsterminen wäre diese Frist noch länger.

Um dies an einem Beispiel zu verdeutlichen: Kommt ein Referendum gegen ein Gesetz im Oktober zustande und finden im darauffolgenden Jahr im Februar/März Gemeinderats- oder Landtagswahlen statt, wäre der nächste Abstimmungstermin im Mai oder Juni jenes Jahres, da am Wahltermin (auch nach Auffassung der Motionäre) keine Sachabstimmungen stattfinden sollen.

Dieser Nachteil ist nach Ansicht der Regierung hinzunehmen, wenn man mit einem System fixer Abstimmungssonntage die Planbarkeit der Abstimmungen erhöhen will.

2.5.5 Abwägen der Vor- und Nachteile

Noch im Vernehmlassungsbericht war die Regierung der Ansicht, dass die Vorteile von fixen Abstimmungssonntagen die damit verbundenen Nachteile mit Blick auf die mitunter längeren Wartefristen nicht überwiegen können. Diese Beurteilung hängt indes davon ab, von wie vielen Abstimmungen im Jahr man ausgeht. Werden künftig mehr Abstimmungen als in der Vergangenheit stattfinden – dies ist

wie erwähnt die Annahme der Regierung – erscheint ein System mit fixen Abstimmungssonntagen als vorteilhaft. Wesentlich ist, dieses System auf Gesetzesebene nur in den Grundzügen festzulegen, so dass die Regierung auf die Entwicklung der kommenden Jahre mit einer allenfalls zweckmässigen Anpassung der Verordnung, die zum VRG zu erlassen ist, reagieren kann.

3. SCHWERPUNKTE DER VORLAGE

3.1 Wechsel auf ein System fixer Abstimmungstage

Wie erwähnt, war die Regierung in der Vernehmlassungsvorlage noch davon ausgegangen, dass die Zahl der Volksabstimmungen in Liechtenstein auch in Zukunft relativ tief, jedenfalls markant tiefer sein wird als in der Schweiz. Auf Basis dieser Annahme war die Regierung zum Schluss gekommen, dass die Verlängerung der Frist gemäss Art. 72 Abs. 1 VRG, gemäss welcher eine Volksabstimmung durchzuführen ist, von drei auf vier Monate ausreichend ist, um den praktischen Bedürfnissen (vor allem seitens der Gemeinden) für die Planung von Volksabstimmungen zu entsprechen. Die dargestellte Entwicklung der jüngsten Zeit hat jedoch zu einer Neubeurteilung der Situation geführt. Unter der Annahme, dass künftig tendenziell häufiger Volksabstimmungen stattfinden werden als früher, macht ein System fixer Abstimmungstage Sinn.

In Abschnitt 2.3 ist die Regelung dargestellt worden, wie sie die Schweiz für bundesweite Volksabstimmungen kennt. Das von der Regierung nun vorgeschlagene Modell orientiert sich an diesem Schweizer System, wobei bestimmte Abweichungen aufgrund der liechtensteinischen Besonderheiten angezeigt wird. Auf diese wird im nächsten Abschnitt eingegangen.

3.2 Fixe Abstimmungssonntage

3.2.1 Systematische Einordnung der Neuregelung

Abschnitt 7 des Volksrechtesgesetzes trägt den Titel «Vorbereitung von Wahlen und Abstimmungen». Es bietet sich an, die Neuregelung in diesem Abschnitt des VRG zu treffen. Zu diesem Zweck soll ein neuer Artikel 25a eingefügt werden. Die Bestimmung davor, Art. 25 über die Anordnung von Wahlen und Abstimmungen, kann unverändert bleiben. Die neue Bestimmung sieht vor, dass die Regierung den Wahl- oder Abstimmungstag festlegt und sie regelt auch die öffentliche Kundmachung der entsprechenden Anordnung.

3.2.2 Neuer Artikel 25a

Der vorgeschlagene neue Art. 25a regelt die Einzelheiten zu den Abstimmungstagen. Wie erwähnt lehnt sich die Regelung an jene des schweizerischen Bundesgesetzes über die politischen Rechte an. Übernommen wird insbesondere die Konzeption, dass auf Ebene des Gesetzes bestimmte, wichtige Punkte festgelegt werden, während die Einzelheiten dann von der Regierung mit Verordnung festzulegen sind. Denkbar wäre auch, eine abschliessende Regelung im Gesetz zu treffen, womit man ohne Verordnung auskommen würde. Die Regierung ist jedoch der Auffassung, dass es sinnvoll ist, sich mit einer zweistufigen Regelung (Gesetz und Verordnung) die nötige Flexibilität zu schaffen.

Das Gesetz beauftragt die Regierung, mit Verordnung Regeln festzusetzen, nach denen die für die Abstimmungen zur Verfügung stehenden Tage bestimmt werden. Wichtig ist, dass die Regierung dabei die Bedürfnisse von Stimmberechtigten, Landtag, Gemeinden und Parteien zu berücksichtigen hat. Darauf zu achten ist auch, dass es keine Terminkollisionen mit kirchlichen Feiertagen gibt. Niemand will Volksabstimmungen beispielsweise an einem Ostersonntag. Da Ostern jedoch bekanntlich, wie andere kirchliche Feiertage, früher oder später im Kalenderjahr

liegen kann, hat die Regierung eine Regelung zu treffen, die solche und andere unerwünschte Kollisionen vermeidet.

Die Regierung teilt die Auffassung der Motionäre, dass Volksabstimmungen auch nicht an Tagen stattfinden soll, an denen Landtags- oder Gemeinderatswahlen stattfinden. Dies bedeutet, dass in solchen Jahren (also jedes 2. Jahr) in der Regel ein Termin für Volksabstimmungen im ersten Quartal des Jahres nicht zur Verfügung stehen wird, da die Stimmberechtigten nicht in zu engen Abständen an die Urne (bzw. zur Briefwahl) gebeten werden sollen. Die Regierung wird jedoch in der Verordnung vorsehen, dass ein Abstimmungssonntag vorverlegt werden oder ein zusätzlicher Abstimmungssonntag eingefügt werden kann, wenn eine Sache keinen Aufschub duldet.

Grosse Bedeutung hat die Frage, wann eine Vorlage, die der Volksabstimmung unterliegt, dem Volk vorzulegen ist. Das VRG regelt dies heute nur für das Referendum. Art. 72 Abs. 1 sieht vor, dass im Falle eines zustande gekommenen Referendums oder des Beschlusses des Landtages, eine Volksabstimmung abzuhalten, die Regierung spätestens innert 14 Tagen eine Volksabstimmung anzuordnen hat und diese dann innerhalb von 3 Monaten durchzuführen ist. In der Praxis wurden diese Fristvorgaben auch für Volksinitiativen eingehalten.

In der Vernehmlassungsvorlage hatte die Regierung noch – ausserhalb eines Systems fixer Abstimmungssonntage – vorgeschlagen, die erwähnte Frist von 3 Monaten auf 4 Monate zu erhöhen, vor allem um den Gemeinden mehr Zeit für die Vorbereitung der Abstimmung zu geben. Auch im neuen System mit fixen Abstimmungssonntagen wird die Regierung mit dieser 4-Monatsfrist operieren. Abstimmungsvorlagen sind grundsätzlich auf den nächstmöglichen Abstimmungstag zu legen. Es soll aber für die Vorbereitung der Abstimmung ein Zeitraum von mindestens vier Monaten ab Anordnung der Volksabstimmung zulässig sein. An einem Beispiel verdeutlicht: Der Landtag beschliesst in seiner Dezember-Sitzung, ein

bestimmtes Gesetz dem Referendum zu unterstellen. Für das darauf folgende Jahr sind 4 fixe Abstimmungstage definiert, dabei der erste mögliche Termin im Februar und der zweite im Mai. In einer solchen Situation wird die Volksabstimmung im Mai durchzuführen sein, da eine Volksabstimmung bereits im Februar mangels entsprechender Vorbereitungszeit nicht durchführbar wäre. Unter dem nächstmöglichen Termin der Volksabstimmung ist somit jener Termin zu verstehen, der unter Einhaltung einer 4-Monatsfrist zur Vorbereitung der Abstimmung der «nächste» Termin ist.

Der Vorteil des heutigen Systems mit von der Regierung im Einzelfall festgelegten Abstimmungstagen ist, dass Vorlagen sehr rasch zur Abstimmung gelangen können. Mit der vorgeschlagenen Regelung wird es etwas länger dauern, Vorlagen können aber immer noch relativ zeitnah zur Abstimmung gebracht werden. Vor allem wenn man vergleicht, welche Zeiträume in der Schweiz vergehen, bis Vorlagen vor das Volk kommen, ist auch das neue liechtensteinische System immer noch durch Raschheit geprägt.

Was die erwähnte Vier-Monats-Frist angeht, ist anzumerken, dass eine solche Frist bereits auf Gemeindeebene gilt. So bestimmt Art. 41 Abs. 5 des GemG zum Referendumsrecht, dass eine Gemeindeabstimmung («Gemeindeversammlung») «binnen vier Monaten nach Einreichung des Referendumsbegehrens stattzufinden» hat. Für Initiativen gilt dieselbe Frist (Art. 42 Abs. 1 GemG).

Wenn für die Wahrnehmung von Volksrechten auf Gemeindeebene eine Abstimmungsfrist von vier Monaten als angemessen und zumutbar erscheint, so kann dies ohne weiteres auch auf Landesebene gelten. Die Erhöhung der Vorbereitungszeit von drei auf vier Monate erscheint angemessen. Wie oben bereits erwähnt, ist es ein Vorzug des liechtensteinischen direktdemokratischen Systems, dass nicht nur Referenden, sondern auch Initiativen nach ihrem Zustandekommen rasch dem Volk vorgelegt werden können. Hat ein Thema so grosse politische

Bedeutung, dass es zum Gegenstand einer Initiative oder eines Referendums gemacht wird, ist es wichtig, dass nicht erst viele Monate nach Beginn der politischen Debatte abgestimmt werden kann, sondern in zeitlicher Nähe zu den regelmässig intensiv geführten Diskussionen. Zu beachten ist auch, dass es für ein Referendums- oder Initiativkomitee mitunter schwierig sein könnte, einen viele Monate dauernden Abstimmungskampf durchzustehen und zu finanzieren. Kurze Entscheidungszeiten sind in unserer Referendumsdemokratie ein Wert an sich, den es hochzuhalten gilt. Dies kann nach Ansicht der Regierung – bei entsprechender Ausgestaltung von Gesetz und Verordnung – auch in einem System mit fixen Abstimmungssonntagen gelingen.

Die Regierung plant, sich beim Erlass der Verordnung betr. die fixen Abstimmungstage an der oben dargestellten Schweizer Verordnung über die politischen Rechte (VRP) zu orientieren. Wesentlich wird sein, analog zu Art. 2a Abs. 2 VRP vorzusehen, dass aus triftigen Gründen abweichend vom definierten System Abstimmungstermine verschoben oder zusätzliche Termine festgelegt werden können. Wird dringend eine Volksabstimmung benötigt, so soll diese auch so rasch wie möglich durchgeführt werden können.

3.3 Erhöhung der Maximalzahl der Mitglieder der Wahl- und Abstimmungskommissionen

Ergänzt werden soll die Neuregelung durch eine Erhöhung der maximal möglichen Zahl der Mitglieder der Wahl- und Abstimmungskommissionen. Entsprechend wird auch die Zahl der Stimmezähler erhöht. Art. 19 VRG trifft zu den Wahl- oder Abstimmungskommissionen der Gemeinden folgende Regelung:

«Der Gemeinderat jeder Gemeinde hat nach erfolgter Wahl für die Dauer seiner Amtszeit eine Wahl- oder Abstimmungskommission zu wählen. Diese besteht aus dem Gemeindevorsteher als Vorsitzenden, höchstens sechs weiteren Mitgliedern

und höchstens drei Ersatzmitgliedern für den Verhinderungsfall (Art. 19 Abs. 1 Satz 1 und 2).

Die Regierung schlägt dem Landtag vor, die in der zitierten Bestimmung vorgesehene Höchstzahl von Mitgliedern der Wahl- und Abstimmungskommission auf zehn zu erhöhen, wobei maximal fünf Ersatzmitglieder vorgesehen werden können. Da die Zahl der Stimmenzähler jener der Zahl der Mitglieder der Wahl- oder Abstimmungskommission zu entsprechen hat, erhöht sich auch die Zahl der Stimmenzähler («Jeder Wahl- oder Abstimmungskommission ist eine entsprechende Anzahl Stimmenzähler beizugeben»; Art. 19 Abs. 2 VRG).

Wesentlich ist dabei, dass es sich um eine Maximalvorschrift handelt und die Gemeinden somit nicht verpflichtet sind, den vom Gesetz gesetzten Rahmen bezüglich der Zahl der Kommissionsmitglieder auszuschöpfen. Wenn jedoch eine Gemeinde befürchtet, Schwierigkeiten zu haben, die für die Bildung der Wahl- oder Abstimmungskommission erforderlichen Mitglieder im konkreten Fall zusammenzubringen, so kann es helfen, wenn diese Kommission personell aufgestockt wird. Die Erhöhung der Mitgliederzahl ist auch gerechtfertigt mit Blick auf den Umstand, dass sich in den letzten Jahren neue und zusätzliche Wählergruppen gebildet haben, die bei grösseren Wahl- und Abstimmungskommissionen besser repräsentiert werden können.

Die vorgeschlagene Erhöhung der Zahl der Kommissionsmitglieder stellt nach Ansicht der Regierung eine sinnvolle Ergänzung der oben vorgeschlagenen Fristverlängerung vor. Die beiden Massnahmen zusammen sollten dazu beitragen, dass die Durchführung von Wahlen und Abstimmungen noch flexibler und in noch koordinierterer Form ablaufen können. Schliesslich macht es Sinn – und ist auch häufige Praxis bisher gewesen – dass Abstimmungen auf Landes- und Gemeindeebene nach Möglichkeit am selben Abstimmungssonntag durchgeführt werden.

3.4 Einführung einer Gesamtbescheinigung bei Sammelbegehren

Die Regierung möchte die Gelegenheit der Gesetzesrevision nutzen, eine weitere Änderung des VRG vorzuschlagen, auch wenn dies von der Motion vom 23. Januar 2023 nicht verlangt wird. Es geht um die Einführung von sog. Gesamtbescheinigungen bei der Prüfung von Unterschriftenbögen. Aktuell wird gestützt auf Art. 69 Abs. 2 VRG auf jedem einzelnen Unterschriftenbogen die Stimmberechtigung und Unterschrift von der Gemeindevorstellung bescheinigt. Hier soll es eine zweifache Erleichterung des Verfahrens geben: Es soll eine Gesamtbescheinigung möglich sein; zudem soll neben der Gemeindevorstellung auch eine Urkundsperson der Gemeinde im Sinne von Art. 81 der Rechtssicherungsordnung (RSO) die Bescheinigung vornehmen können.

Die vorgeschlagene Gesamtbescheinigung folgt dem Vorbild der Schweizer Regelung, wie sie in Art. 62 Abs. 4 BPR enthalten ist («Das Stimmrecht der Unterzeichner kann für mehrere Listen gesamthaft bescheinigt werden.»)

Der Beizug einer Urkundsperson ist dem VRG bereits bekannt: Wahlvorschläge für die Landtagswahlen sind bekanntlich von mindestens 30 Stimmberechtigten zu unterzeichnen. Art. 37 Abs. 2 Satz 2 VRG sieht dazu vor: «Die Echtheit der Unterschriften muss von einem Gemeindevorsteher oder von einer Urkundsperson (Art. 81 RSO) amtlich beglaubigt werden.» Eine analoge Regelung soll auch für Sammelbegehren eingeführt werden.

Die vorgeschlagene Neuerung kann über eine Anpassung von Art. 69 Abs. 2 VRG erfolgen.

4. VERNEHMLASSUNG

Mit Beschluss vom 11. Juli 2023 hat die Regierung einen Vernehmlassungsbericht betreffend die Abänderung des Volksrechtgesetzes (Motion zur Einführung von

fixen Wahl- und Abstimmungssonntagen) verabschiedet und zur Stellungnahme bis spätestens 22. September 2023 an die Gemeinden und politischen Parteien übermittelt.

An der Vernehmlassung haben sich alle 11 Gemeinden beteiligt. In sämtlichen Stellungnahmen wird zum Ausdruck gebracht, dass es nachvollziehbar sei, wegen der (damals noch) überschaubaren Anzahl von Volksabstimmungen auf fixe Abstimmungstermine zu verzichten. Begrüsst wird jedoch einhellig eine Ausdehnung der Frist gemäss 72 Abs. 1 VRG, welche für die Durchführung einer Abstimmung relevant ist, von drei auf vier Monate.

Zu erwähnen ist indessen, dass nach Eingang der offiziellen Vernehmlassungen der Gemeinden das zuständige Ministerium und auch die für die Durchführung von Volksabstimmungen zuständige Regierungskanzlei seitens mehrerer Gemeinden kontaktiert worden ist. Dabei wurde angeregt, die Frage der fixen Abstimmungstage noch einmal zu prüfen, da in der Zwischenzeit deutlich geworden sei, dass es künftig wohl häufiger zu Abstimmungen kommen wird. Dies war Anlass für die Regierung, die Frage der fixen Abstimmungssonntage neu zu beurteilen, wie oben dargelegt worden ist.

Auf punktuelle Fragen der Gemeinden zu einzelnen Bestimmungen des VRG wird im Rahmen der Erläuterungen der entsprechenden Bestimmungen eingegangen.

4.1 Wahl- und Abstimmungskommissionen

In ihrer Vernehmlassung ist die Gemeinde Gamprin-Bendern auch auf Art. 20 VRG eingegangen und hat die dort vorgesehene Regelung in Frage gestellt, die eine «paritätische Besetzung» der Wahl- und Abstimmungskommissionen vorsehe. Diese wird als «nicht praxistauglich» bezeichnet, weil sie bedeute, dass immer gleich viel Mitglieder von jeder Wählergruppe der Kommission angehören

müssen. Zudem sei unklar, ob der Gemeindevorsteher bei der Berechnung der Parität mitgezählt werde.

Auch wenn Art. 20 nicht geändert werden soll und nicht Gegenstand der Vorlage ist, soll doch der vorliegende Bericht genutzt werden, um die geboten scheinenden Klarstellungen zu machen.

Zunächst ist festzuhalten, dass paritätische Besetzung nur im Falle von Wahlen vorgesehen ist. Der Wortlaut von Art. 20 ist eindeutig: «Bei Wahlen» haben die an der Wahl beteiligten Wählergruppen Anspruch auf Parität. Für Abstimmungen sieht das Gesetz keine Parität vor. Das ist auch nachvollziehbar, da von Wählergruppen nur im Zusammenhang mit Wahlen, nicht jedoch mit Abstimmungen die Rede ist.

Sodann ist darauf hinzuweisen, dass Parität nur dann erforderlich ist, wenn sie von einer Wählergruppe verlangt wird. Das Gesetz spricht von einem «Anspruch» derselben, fordert aber nicht, dass in jedem Fall Parität besteht. In der Praxis kommt es häufiger vor, dass gerade kleinere Wählergruppen auf Parität verzichten.

Was den Vorsteher angeht, ist es so, dass dieser «seiner» Wählergruppe zugerechnet wird, wenn es um die Herstellung von Parität geht. Dies bedeutet bei bspw. vier Wählergruppen und Doppelbesetzung pro Gruppe, dass die Kommission inklusive Vorsteher 8 Mitglieder umfasst. Ein praktisches Problem bedeutet dies nicht, da gemäss der ausdrücklichen Regelung von Art. 22 VRG bei Stimmgleichheit der Vorsteher als Vorsitzender der Wahlkommission entscheidet. Die Parität wird dadurch etwas relativiert; es erscheint jedoch zweckmässig, allen Wählergruppen, sofern sie dies wünschen, die gleiche Anzahl Mitglieder zuzugestehen und mit dem Stichentscheid des Vorstehers dafür zu sorgen, dass unangenehme Blockadesituation nicht entstehen. Die Regierung erachtet die entsprechenden Regelungen von Art. 20 und 22 als sachgerecht.

4.2 Stille Wahlen

Die Gemeinde Eschen hat in ihrer Eingabe angeregt, die Möglichkeit von stillen Wahlen insbesondere bei der Wahl der GPK und des Kirchenrates zu prüfen. Da dies nicht Thema der gegenständlichen Vorlage ist, liegen dazu keine Äusserungen anderer Gemeinden vor. Eine Prüfung und allfällige Einführung von stillen Wahlen muss somit einer späteren Gesetzesrevision vorbehalten bleiben.

5. ERLÄUTERUNGEN ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN UNTER BERÜCKSICHTIGUNG DER VERNEHMLASSUNG

Zu Art. 19 Abs. 1

Das geltende VRG sieht vor, dass neben dem Gemeindevorsteher höchstens sechs weitere Mitglieder und höchstens drei Ersatzmitglieder die Wahl- oder Abstimmungskommission bilden. Mit der vorgeschlagenen Erhöhung der Mitgliederzahl soll in Art. 19 Abs. 1 von zehn weiteren Mitgliedern und höchstens fünf Ersatzmitgliedern gesprochen werden. Die Zahl der Ersatzmitglieder soll damit weiterhin der Hälfte der Zahl der ordentlichen Mitglieder entsprechen.

Mit der Erhöhung der Zahl der Mitglieder der Wahl- oder Abstimmungskommission erhöht sich auch die Zahl der Stimmzähler. Art. 19 Abs. 2 VRG sieht vor, dass jeder Wahl- oder Abstimmungskommission «eine entsprechende Anzahl Stimmzähler beizugeben» ist. Die Zahl der Mitglieder der Wahl oder Abstimmungskommission ist somit gleich wie die Zahl der Stimmzähler.

Die Gemeinden befürworten grundsätzlich die Erhöhung der Mitgliederzahl. Allein die Gemeinde Planken hat sie als «nicht notwendig» bezeichnet.

Festzuhalten ist, dass es mit der vorgeschlagenen Änderung nur darum geht, die maximal mögliche Mitgliederzahl zu erhöhen – keine Gemeinde ist verpflichtet,

diesen Rahmen auszuschöpfen. Die Erhöhung sollte somit für keine Gemeinde ein Problem darstellen, so dass an der Erhöhung festgehalten werden soll.

Zu Art. 25a

Diese Bestimmung stellt den Kern der vorgeschlagenen VRG-Revision dar. Sie ermöglicht, im Voraus fixe Abstimmungstage zu bestimmen und erfüllt damit eine Erwartung vor allem der Gemeinden, die sich davon bessere Planbarkeit von Abstimmungen versprechen.

Die neue Bestimmung lehnt sich an Art. 10 des Schweizer Bundesgesetzes über die politischen Rechte an. Wie bereits ausgeführt, soll das Gesetz die Grundzüge der Neuregelung beinhalten, während die Regierung die Detailbestimmungen mit Verordnung zu erlassen hat. Dies gibt die Flexibilität, wenn nötig mittels Verordnungsänderung feinere Anpassungen am System vorzunehmen.

Absatz 1 Satz 1 enthält den Auftrag an die Regierung, mit Verordnung Regeln festzulegen, nach denen die für Abstimmungen zur Verfügung stehenden Tage bestimmt werden sollen. Mit der Wendung «zur Verfügung stehend» wird zum Ausdruck gebracht, dass definierte Abstimmungstage natürlich nur genutzt werden müssen, wenn es auch Vorlagen gibt, über die eine Abstimmung abzuhalten ist.

In Absatz 1 Satz 2 macht der Regierung bestimmte Vorgaben, die sie beim Erlass der Verordnung einzuhalten hat. So hat sie die Bedürfnisse von Stimmberechtigten, Landtag, Gemeinden und Parteien zu berücksichtigen. Dies bedeutet bspw., dass nicht mitten im Sommer, wenn zahlreiche Stimmberechtigte in den Ferien sind, Abstimmungen durchgeführt werden. Wesentlich ist, dass auch auf die kirchlichen Feiertage Rücksicht genommen wird. Wie erwähnt ist zu vermeiden, bspw. am Ostersonntag eine Abstimmung durchzuführen.

Absatz 2 legt den Grundsatz fest, dass an Tagen von Landtags- und Gemeinderatswahlen keine Abstimmung stattfinden darf. Der Fokus soll an diesen Tagen auf den

Wahlen liegen; es soll keine Vermischung mit Abstimmungen geben. Wenn eine Wählergruppe mittels Initiative eine Volksabstimmung lanciert, mögen wahltaktische Überlegungen eine Rolle spielen. Dies soll jedoch nicht soweit gehen, dass am Wahltag über eine solche Vorlage abzustimmen ist.

Ausdrücklich ausgeschlossen werden auch Abstimmungen an Tagen der Vorsteherwahl. Die besondere Erwähnung der Vorsteherwahl ist angezeigt, da es bei einer solchen bekanntlich zu einem zweiten Wahlgang kommen kann. Auch am Tage eines allfälligen zweiten Wahlganges soll es keine Volksabstimmung über eine Sachvorlage geben.

Zu Art. 69 Abs. 2

Im Zuge der Einführung von Gesamtbescheinigungen soll Art. 69 Abs. 2 geändert werden. In Satz 1 wird ergänzt, dass die vorgesehene Bescheinigung nicht nur von der Gemeindevorstellung, sondern auch von einer Urkundsperson der Gemeinde im Sinne von Art. 81 RSO gegeben werden kann. In einem neuen Satz 3 soll bestimmt werden, dass das Stimmrecht der Unterzeichner für mehrere Listen gesamthaft bescheinigt werden kann.

Die meisten Gemeinden befürworten die vorgeschlagene Neuregelung. Auch die Gemeinde Planken befürwortet die Einführung von Gesamtbescheinigungen, spricht sich jedoch dafür aus, dass die Bescheinigung auch in Zukunft nur vom Gemeindevorsteher als Vorsitzendem der Wahl- und Abstimmungskommission ausgestellt werden soll.

Da die überwiegende Zahl der Gemeinden den Vorschlag der Regierung unterstützt, soll daran festgehalten werden, dass neben dem Vorsteher auch eine andere Urkundsperson die Bescheinigung ausstellen kann.

Die Gemeinde Gamprin verweist im Zusammenhang mit Art. 69 VRG auf die Bestimmung von Art. 37 Abs. 2 Satz 2 VRG, wo von der Beglaubigung von Unterschriften die Rede ist, was sachlich unzutreffend sei.

Art. 37 VRG ist nicht Gegenstand der vorliegenden VRG-Revision. Die Regierung nimmt den aufgeworfenen Punkt jedoch entgegen und wird nötigenfalls bei einer nächsten Revision des VRG darauf zurückkommen.

Zu Art. 72 Abs. 1

Die Fristen und Termine von Volksabstimmungen werden im neuen Art. 25a geregelt. In Art. 72 Abs. 1 ist deshalb der letzte Teilsatz zu streichen.

Zu Art. 82 Abs. 2

Gemäss Art. 82 Abs. 2 beauftragt der Landtag die Regierung mit der Anordnung einer Volksabstimmung, wenn er einem formulierten Initiativbegehren nicht zustimmt. Diese Vorschrift soll um einen Satz 2 ergänzt werden, der die geltende Praxis im Gesetz festschreibt, wonach die Regierung diese Anordnung binnen 14 Tagen nach Beauftragung durch den Landtag zu treffen hat.

6. VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT / RECHTLICHES

Die Vorlage wirft keine besonderen verfassungsrechtlichen Fragen auf. Die Einführung eines Systems von fixen Abstimmungstagen stellt keine unangemessene Beschränkung der politischen Rechte der Stimmbevölkerung dar.

7. AUSWIRKUNGEN AUF VERWALTUNGSTÄTIGKEIT UND RESSOURCENEINSAATZ

7.1 Neue und veränderte Kernaufgaben

Es ergeben sich keine neuen Kernaufgaben.

7.2 Personelle, finanzielle, organisatorische und räumliche Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Neuerungen haben keine gravierenden Auswirkungen auf die Verwaltungstätigkeit und den Ressourceneinsatz. Seitens des Landes vereinfacht sich, vor allem auf Ebene der Regierungskanzlei, die Vorbereitung der Volksabstimmungen, da die Termine künftig früher bekannt sein werden und dafür auch etwas mehr Zeit zur Verfügung stehen wird.

Auf Ebene der Gemeinden ist ebenfalls bessere Planbarkeit zu erwarten, ohne dass deshalb mehr Ressourcen eingesetzt werden müssten.

Die Erhöhung der maximalen Mitgliederzahl der Wahl- und Abstimmungskommissionen wird – sofern überhaupt grössere Kommissionen gebildet werden – überschaubare finanzielle Konsequenzen in Form zusätzlicher Sitzungsgelder haben.

7.3 Betroffene UNO-Nachhaltigkeitsziele und Auswirkungen auf deren Umsetzung

Die Vorlage leistet einen positiven Beitrag zum UNO-Nachhaltigkeitsziel 16 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen). Insbesondere betroffen ist das Unterziel 16.7, welches wie folgt lautet:

16.7: «Dafür sorgen, dass die Entscheidungsfindung auf allen Ebenen bedarfsorientiert, inklusiv, partizipatorisch und repräsentativ ist.»

Es sind keine negativen Auswirkungen auf andere UNO-Nachhaltigkeitsziele zu erwarten.

7.4 Evaluation

Es ist keine Evaluation vorgesehen.

II. ANTRAG DER REGIERUNG

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen unterbreitet die Regierung dem Landtag den

Antrag,

der Hohe Landtag wolle diesen Bericht und Antrag zur Kenntnis nehmen und die beiliegende Gesetzesvorlage in Behandlung ziehen.

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

**REGIERUNG DES
FÜRSTENTUMS LIECHTENSTEIN**

gez. Dr. Daniel Risch

III. REGIERUNGSVORLAGE

Gesetz

vom

über die Abänderung des Volksrechtegesetzes

Dem nachstehenden vom Landtag gefassten Beschluss erteile Ich Meine Zustimmung:

I.

Abänderung bisherigen Rechts

Das Gesetz vom 17. Juli 1973 über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (Volksrechtegesetz, VRG), LGBl. 1973 Nr. 50, in der geltenden Fassung, wird wie folgt abgeändert:

Art. 19 Abs. 1

1) Der Gemeinderat jeder Gemeinde hat nach erfolgter Wahl für die Dauer seiner Amtszeit eine Wahl- oder Abstimmungskommission zu wählen. Diese besteht aus dem Gemeindevorsteher als Vorsitzenden, höchstens zehn weiteren Mitgliedern und höchstens fünf Ersatzmitgliedern für den Verhinderungsfall. Die Bestimmungen des Gemeindegesetzes über Ausschluss und Amtspflicht finden sinngemäss Anwendung.

Art. 25a

Abstimmungstage

1) Die Regierung legt mit Verordnung die Regeln fest, nach denen die für Abstimmungen zur Verfügung stehenden Tage bestimmt werden. Sie berücksichtigt dabei die Bedürfnisse von Stimmberechtigten, Landtag, Gemeinden und Parteien und vermeidet Terminkollisionen, die sich aus den Unterschieden zwischen Kalender- und Kirchenjahr ergeben.

2) An Tagen, an denen Landtags-, Gemeinderats- oder Vorsteherwahlen durchgeführt werden, findet keine landesweite Abstimmung statt.

3) Abstimmungen sind auf den nächstmöglichen Abstimmungstag zu legen, wobei für die Vorbereitung der Abstimmung ein Zeitraum von mindestens vier Monaten ab Anordnung der Volksabstimmung zur Verfügung stehen muss.

Art. 69 Abs. 2

2) Die Stimmberechtigung und Unterschrift der Unterzeichner ist von der Gemeindevorstellung oder von einer Urkundsperson (Art. 81 RSO) derjenigen Gemeinde, in welcher dieselben ihre politischen Rechte ausüben, auf dem betreffenden Unterschriftenbogen selbst unter Beifügung des Datums am Schluss gesamthaft, aufgrund des Stimmregisters und der Angaben des Unterschriftensammlers oder des Unterschriebenen selbst zu bescheinigen. Die Stimmberechtigung und Unterschrift der Unterzeichner kann für mehrere Unterschriftenbögen gesamthaft bescheinigt werden. Für die Bescheinigung dürfen keine Gebühren berechnet werden.

Art. 72 Abs. 1

1) Sofern das Begehren um Volksabstimmung (über die Abberufung des Landtages oder über einen Verfassungs-, Gesetzes- oder Finanzbeschluss) seitens einer genügenden Anzahl von Gemeinden oder Stimmberechtigten gestellt worden ist, oder wenn der Landtag eine Volksabstimmung beschliesst (Art. 66 Abs. 1 und 3 der Verfassung), ordnet die Regierung spätestens innert 14 Tagen eine Volksabstimmung an.

Art. 82 Abs. 2

2) Sofern der Landtag dem Entwurf nicht zustimmt, beauftragt er die Regierung mit der Anordnung einer Volksabstimmung; die Volksabstimmung ist spätestens innert 14 Tagen anzuordnen.

II.**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt unter Vorbehalt des ungenutzten Ablaufs der Referendumsfrist am ... in Kraft, andernfalls am Tag nach der Kundmachung.