

VERNEHMLASSUNGSBERICHT
DER REGIERUNG
BETREFFEND
DIE ABÄNDERUNG DES VOLKSRECHTEGESETZES
(MOTION ZUR EINFÜHRUNG VON FIXEN
WAHL- UND ABSTIMMUNGSSONNTAGEN)

Ministerium für Inneres, Wirtschaft und Umwelt

Vernehmlassungsfrist: 22. September 2023

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Zusammenfassung	4
Zuständiges Ministerium.....	5
Betroffene Stelle	5
1. Ausgangslage	6
1.1 Festlegung von Abstimmungsterminen durch die Regierung.....	6
1.2 Motion vom 23. Januar 2023	6
1.3 Einbezug der Gemeinden	10
2. Begründung der Vorlage.....	11
2.1 Geltende Rechtslage und Praxis.....	11
2.2 Wahlen und Abstimmungen auf Gemeindeebene	13
2.3 Rechtslage in der Schweiz	14
2.4 Häufigkeit von Volksabstimmungen	16
2.5 Vor- und Nachteile fixer Abstimmungssonntage.....	16
2.5.1 Vorhersehbarkeit	16
2.5.2 Ausnahmeregel erforderlich	17
2.5.3 Hohe Zahl nicht optimaler Abstimmungssonntage	17
2.5.4 Wartefrist bis zur Abstimmung.....	18
3. Schwerpunkte der Vorlage	19
3.1 Nutzung der Offenheit der Motion	19
3.2 Verlängerung der Frist von Art. 72 Abs. 1 VRG	19
3.3 Erhöhung der Maximalzahl der Mitglieder der Wahl- und Abstimmungskommissionen	21
3.4 Einführung einer Gesamtbescheinigung bei Sammelbegehren	23
4. Erläuterungen zu den Artikeln.....	24
5. Verfassungsmässigkeit / Rechtliches.....	25
6. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung.....	25
7. Regierungsvorlage	27

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 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.

Ein System mit fixen Abstimmungssonntagen, wie es die Schweiz kennt, hätte den Vorteil, dass die Gemeinden die Durchführung von Abstimmungen besser planen könnten und den Mitgliedern der Abstimmungskommission eine gewisse Terminplanung ermöglicht würde. Ein solches System hat jedoch auch gewichtige Nachteile. So ist zu sehen, dass ein System von fixen Abstimmungssonntagen ohne Ausnahmeregelung nicht auskommen würde, da, etwa bei zeitlicher Dringlichkeit, Abweichungen vom vorgegebenen System notwendig wären. Dazu kommt, dass es in Liechtenstein eine hohe Zahl von nicht optimalen Abstimmungssonntagen gibt, da diese nicht in die Ferien, nicht auf feiertagsbedingt verlängerte Wochenenden und auch nicht auf Sonntage mit gesellschaftlichen Grossanlässen fallen sollten. Unter diesem Gesichtspunkt ist ein System mit flexibel festsetzbaren Abstimmungstagen vorteilhaft.

Der grösste Nachteil von fixen Abstimmungssonntagen liegt jedoch darin, dass sehr viel mehr Zeit zwischen dem Beschluss, der zur Volksabstimmung gelangen soll, und der Durchführung der Abstimmung liegen kann. Heute sind dies maximal 3 ½ Monate. In einem System mit (angenommenen vier) fixen Abstimmungssonntagen könnte sich diese Frist auf bis zu acht Monate verlängern. Nach Ansicht der Regierung sollen die Volksrechte jedoch direkt und in zeitlicher Nähe zum in Frage stehenden Beschluss ausgeübt werden können. Schliesslich ist zu bedenken, dass in Liechtenstein im Vergleich zur Schweiz erheblich weniger Volksabstimmungen, nämlich durchschnittlich nur gut eine Abstimmung pro Jahr, stattfinden, was ebenfalls gegen eine starre Regelung spricht.

Die genannten Vor- und Nachteile abwägend kommt die Regierung zum Schluss, dass auf fixe Abstimmungssonntage verzichtet und stattdessen, wie von den Mo-

tionären alternativ vorgeschlagen, die Frist, binnen derer eine Volksabstimmung durchzuführen ist, verlängert werden soll. Konkret wird eine massvolle Fristverlängerung von heute drei auf neu vier Monate vorgeschlagen. Dadurch wird es möglich, bei der Terminierung von Volksabstimmungen noch besser auf die Bedürfnisse der Gemeinden eingehen zu können.

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, 11. Juli 2023

LNR 2023-1089

P

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. 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 Haupt-

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

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

abstimmungskommission sowie die Wahlkommissionen und Stimmenzählerinnen und Stimmenzähler 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 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 Volksrechtegesetz 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.

1.3 Einbezug der Gemeinden

Der von den Motionären gewünschte Einbezug aller Gemeinden und der Hauptwahl- oder Hauptabstimmungskommissionen soll im Rahmen der Vernehmlassung erfolgen.

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. 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

haben (Art. 56 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. 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} des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, BPR; SR 161.1). Diese Regelung hängt mit dem System der fixen Abstimmungstermine zusammen und ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass in der Schweiz sehr viel mehr Volksabstimmungen stattfinden als in Liechtenstein, wie nachstehend dargelegt wird.

2.4 Häufigkeit von Volksabstimmungen

In Liechtenstein fanden im Zeitraum von 2002 bis 2022 26 Volksabstimmungen auf Landesebene statt. 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 um ein Vielfaches geringer ist.

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. Zu bedenken gilt aber, 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.

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 – sollte der Landtag auf ein System mit fixen Abstimmungssonntagen wechseln wollen – inhaltlich an der entsprechenden Ausnahmebestimmung von Art. 2a Abs. 2 der bundesrätlichen Verordnung orientieren. Eine liechtensteinische Ausnahmebestimmung könnte zudem eine Konsultation der Gemeinden vorsehen, die die Regierung vor Festlegung eines abweichenden Abstimmungssonntages durchzuführen hätte.

2.5.3 Hohe Zahl nicht optimaler Abstimmungssonntage

Gegen fixe Abstimmungssonntage spricht jedoch der bereits beschriebene Umstand, dass 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. Wollte man Abstimmungssonntage im Voraus festlegen, so sollte dies jedenfalls nicht über mehrere Jahre im Voraus geschehen, sondern insofern relativ kurzfristig, als auf Grossanlässe Bedacht genommen werden kann. Immerhin sind die sich aus Feiertagen ergebenden verlängerten Wochenenden im Voraus bekannt, so dass diesbezüglich kein Nachteil entstünde, wenn eine Mehrjahresplanung verwirklicht würde.

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).

Der grösste Nachteil von fixen Abstimmungssonntagen läge darin, dass sehr viel 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.

Dies ergäbe nach Ansicht der Regierung eine gegenüber der heutigen Praxis mitunter sehr lange Wartefrist.

2.5.5 Abwägen der Vor- und Nachteile

Nach Ansicht der Regierung können die Vorteile von fixen Abstimmungssonntagen die damit verbundenen Nachteile, insbesondere die mitunter sehr langen Wartefristen, nicht überwiegen.

Vor dem Hintergrund, dass in Liechtenstein durchschnittlich nur gut eine Volksabstimmung pro Jahr stattfindet, erscheint eine massvolle Verlängerung der gesetzlichen Fristen für Volksabstimmungen zielführender. Damit kann bei der Terminierung von Volksabstimmungen noch besser auf die Bedürfnisse der Gemeinden Rücksicht genommen werden, ohne die Flexibilität des Systems zu gefährden.

3. SCHWERPUNKTE DER VORLAGE

3.1 Nutzung der Offenheit der Motion

Mit ihrer Motion vom 23. Januar 2023 haben die Motionäre die Regierung beauftragt, im Rahmen einer Revision des Volksrechtgesetzes entweder die rechtlichen Grundlagen für fixe Wahl- und Abstimmungssonntage zu schaffen oder alternativ eine Anpassung der für Volksabstimmungen geltenden gesetzlichen Fristen vorzunehmen.

Es soll nach dem Willen der Motionäre eine pragmatische Lösung gesucht werden, welche die erforderliche Flexibilität aufweist.

Die Regierung ist nach Abwägung der Vor- und Nachteile von fixen Abstimmungssonntagen (siehe Kapitel 2.5) zum Schluss gekommen, dass die Verlängerung der Frist gemäss Art. 72 Abs. 1 VRG der richtige und zielführende Lösungsansatz ist.

3.2 Verlängerung der Frist von Art. 72 Abs. 1 VRG

Vorgeschlagen wird, die Frist, binnen derer eine Volksabstimmung durchzuführen ist, zu verlängern. Die Regierung schlägt dabei vor, die Frist von heute drei auf neu vier Monate zu erhöhen. Die Vier-Monats-Frist bietet sich an, weil 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 von drei auf vier Monate ist einerseits massvoll, andererseits schafft sie Flexibilität, um besser als bis anhin auf die Bedürfnisse der Gemeinden bei der Terminierung von Volksabstimmungen eingehen zu können.

Selbstverständlich würde eine noch stärkere Erhöhung der Frist auf fünf oder gar sechs Monate noch mehr Flexibilität bringen. Nach Ansicht der Regierung würde dies jedoch dem Charakter der liechtensteinischen Volksrechte nicht entsprechen und eine gewisse Schwächung derselben bedeuten. 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. Nach Ansicht der Regierung ist deshalb die Vereinheitlichung der Abstimmungsfrist auf der Basis von vier Monaten, wie sie bereits für die Gemeinden gilt (Art. 41 Abs. 5 und Art. 42 Abs. 1 GemG), ein guter Kompromiss. Damit kann auch dem Grundsatz der «Einheit der Rechtsordnung» Geltung verschafft werden. Die

beschriebene Vereinheitlichung kann durch eine einfache Anpassung von Art. 72 Abs. 1 VRG realisiert werden.

Die Frist von vier Monaten gibt ausreichend Zeit, die Gemeinden zu konsultieren, wenn gleichzeitig Landes- und Gemeindeabstimmungen anstehen, um möglichst einen passenden gemeinsamen Abstimmungssonntag zu finden.

Verzichtet man auf ein System mit fixen Abstimmungssonntagen ist auch eine Regelung (wie jene im oben zitierten Art. 10 Abs. 1 bis BPR) entbehrlich, gemäss welcher vier (oder allenfalls drei) Monate vor einem Abstimmungstermin festgelegt wird, welche Vorlagen zur Abstimmung gebracht werden. Kommt es in Liechtenstein ausnahmsweise dazu, dass über zwei Vorlagen eine Volksabstimmung durchzuführen ist, so kann im konkreten Fall entschieden werden, ob diese Vorgänge zeitlich so nahe beieinanderliegen, dass mit einem Abstimmungssonntag auskommen werden kann oder zwei separate Termine benötigt werden. Auch dies ist ein Vorteil einer flexiblen Regelung.

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 Stimmzähler jener der Zahl der Mitglieder der Wahl- oder Abstimmungskommission zu entsprechen hat, erhöht sich auch die Zahl der Stimmzähler («Jeder Wahl- oder Abstimmungskommission ist eine entsprechende Anzahl Stimmzähler 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. ERLÄUTERUNGEN ZU DEN ARTIKELN

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

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 Gemeindevorsteherung, 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.

Zu Art. 72 Abs. 1

Die gewünschte Erhöhung der Abstimmungsfrist kann einfach dadurch erreicht werden, dass die in Art. 72 Abs. 1 VRG genannte Drei-Monatsfrist, binnen deren eine Abstimmung durchzuführen ist, durch eine Vier-Monatsfrist ersetzt wird.

5. VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT / RECHTLICHES

Die Vorlage wirft keine verfassungsrechtlichen Fragen auf. Eine Erhöhung der Abstimmungsfrist gemäss Art. 72 Abs. 1 VRG von drei auf vier Monate stellt keine unangemessene Beschränkung der politischen Rechte der Stimmbevölkerung dar, zumal auf Gemeindeebene wie dargelegt bereits eine Abstimmungsfrist von vier Monaten gilt.

6. AUSWIRKUNGEN AUF DIE NACHHALTIGE ENTWICKLUNG

Die Vorlage hat keine die nachhaltige Entwicklung betreffenden Auswirkungen.

7. **REGIERUNGSVORLAGE**

Gesetz

vom

über die Abänderung des Volksrechtegesetzes

Dem nachstehenden vom Landtag gefassten Beschluss erteile Ich Meine Zustimmung:

I.

Abänderung bisherigen Rechts

Das Gesetz über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (Volksrechtegesetz, VRG) vom 17. Juli 1973, LGBl. 1973 Nr. 50, in der Fassung des Gesetzes vom 19. September 2012, LGBl. 2012 Nr. 357, wird wie folgt abgeändert:

Art. 19 Abs. 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. 69 Abs. 2

Die Stimmberechtigung und Unterschrift der Unterzeichner ist von der Gemeindevorsteherung oder von einer Urkundsperson (Art. 81 RSO) derjenigen Gemeinde, in welcher dieselben ihre politischen Rechte ausüben, auf der betreffenden Eingabe selbst unter Beifügung des Datums am Schlusse samthaft, aufgrund des Stimmregisters und der Angaben des Unterschriftensammlers oder des Unterschriebenen selbst zu bescheinigen. Hierfür dürfen keine Gebühren berechnet werden. Das Stimmrecht der Unterzeichner kann für mehrere Listen gesamthaft bescheinigt werden.

Art. 72 Abs. 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, die innerhalb von vier Monaten durchzuführen ist.

II.**Inkrafttreten**

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