

Art. 64

1) Das Recht der Initiative in der Gesetzgebung, d. h. zur Einbringung von Gesetzesvorschlägen steht zu:

- a) dem Landesfürsten in der Form von Regierungsvorlagen;
- b) dem Landtage selbst;
- c) den wahlberechtigten Landesbürgern nach Massgabe folgender Bestimmungen.

2) Wenn wenigstens 1 000 wahlberechtigte Landesbürger, deren Unterschrift und Stimmberechtigung von der Gemeindevorsteherung ihres Wohnsitzes beglaubigt ist, schriftlich oder wenigstens drei Gemeinden in Form übereinstimmender Gemeindeversammlungsbeschlüsse das Begehren um Erlassung, Abänderung oder Aufhebung eines Gesetzes stellen, so ist dieses Begehren in der darauffolgenden Sitzung des Landtages in Verhandlung zu ziehen.

3) Ist das Begehren eines der unter a bis c erwähnten Organe auf Erlassung eines nicht schon durch diese Verfassung vorgesehenen Gesetzes gerichtet, aus dessen Durchführung dem Lande entweder eine einmalige im Finanzgesetz nicht schon vorgesehene oder eine länger andauernde Belastung erwächst, so ist das Begehren nur dann vom Landtage in Verhandlung zu ziehen, wenn es zugleich auch mit einem Bedeckungsvorschlag versehen ist.

4) Ein die Verfassung betreffendes Initiativbegehren kann nur von wenigstens 1 500 wahlberechtigten Landesbürgern oder wenigstens vier Gemeinden gestellt werden.

5) Die näheren Bestimmungen über diese Volksinitiative werden durch ein Gesetz getroffen.

1) The right of initiative with regard to legislation, i.e., the right of introducing bills, shall appertain to:

- a) the Reigning Prince, in the form of Government proposals;
- b) Parliament itself;
- c) Liechtenstein citizens eligible to vote, under the conditions set forth in the following provisions.

2) If at least 1,000 Liechtenstein citizens eligible to vote, whose signatures and right to vote have been certified by the municipal council of their domicile, submit a request in writing, or if at least three municipalities do so in the form of concurring resolutions of their municipal assemblies, to enact, amend or repeal a law, such a request shall be considered at the next meeting of Parliament.

3) If the request from one of the organs referred to in (a) to (c) concerns the enactment of a law that has not already been provided for by this Constitution and the implementation of which would result either in a nonrecurrent expenditure not already provided for by the finance act or in an expenditure over a longer period, such request shall only be considered by Parliament if it is accompanied by a proposal to cover the necessary funds.

4) An initiative concerning the Constitution may only be brought by at least 1,500 Liechtenstein citizens eligible to vote or by at least four municipalities.

5) Further detailed provisions regarding this popular initiative shall be laid down in a law.

Autor: Peter Bussjäger. Zuletzt bearbeitet: 10. Februar 2017

Liechtenstein-Institut (Hrsg.): Kommentar zur liechtensteinischen Verfassung. Online-Kommentar, BERN 2016, verfassung.li

Entstehung und Materialien
Literatur
I. Allgemeine Bemerkungen und Entstehungsgeschichte
II. Gesetzgebung in Liechtenstein
A. Allgemeines
B. Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens
1. Regierungsvorlagen
2. Gesetzesvorschläge des Landtages ^[46]
3. Initiativen des Volkes ^[53]

C. Weitere Schritte des Gesetzgebungsverfahrens^[59]

1. Eintretensdebatte
2. Erste und Zweite Lesung
3. Schlussabstimmung (Dritte Lesung)
4. Weiteres Vorgehen

III. Die Volksinitiative

A. Das Zustandekommen der Initiative

1. Die Initiative von Landesbürgern
2. Gemeindebegehren
3. Inhalt der Initiative

B. Prüfung durch die Regierung

C. Vorprüfung

D. Behandlung im Landtag

E. Sonderbestimmungen für Verfassungsinitiativen

F. Weitere Verfahrensbestimmungen

Fussnoten

Entstehung und Materialien

Verfassung Hohenzollern-Sigmaringen § 67

KonV § 41

Verfassungsentwurf Beck Art. 50

Verfassungsentwurf Prinz Karl § 46

Regierungsvorlage Peer (1. Fassung) § 63

Regierungsvorlage Peer (2. Fassung) § 64

Schlossabmachungen Pkt. 7

VK S. 2 und 4

LGBL 1921 Nr. 15

LGBL 1947 Nr. 55

LGBL 1984 Nr. 27

Literatur

Allgäuer, Thomas, Die parlamentarische Kontrolle über die Regierung im Fürstentum Liechtenstein, LPS 13, Vaduz 1989

Batliner, Gerard, Zur heutigen Lage des liechtensteinischen Parlaments, LPS 9, Vaduz 1981

Batliner, Martin, Die politischen Volksrechte im Fürstentum Liechtenstein, Fribourg 1993

Beck, Roger, Rechtliche Ausgestaltung, Arbeitsweise und Reformbedarf des liechtensteinischen Landtags, LPS 53, Schaan 2013

Bussjäger, Peter, Präventive Normenkontrolle zur Lösung des Spannungsverhältnisses zwischen direkter Demokratie und Volkssouveränität: Das Beispiel Liechtenstein, in: Balthasar/Bussjäger/Poier (Hrsg.), Herausforderung Demokratie. Themenfelder: Direkte Demokratie, e-Democracy und übergeordnetes Recht, Wien 2014, S. 35-48

Ehrenzeller, Bernhard/Brägger, Rafael, Politische Rechte, in: Kley/Vallender (Hrsg.), Grundrechtspraxis in Liechtenstein, LPS 52, Schaan 2012, S. 637-685

- Ehrenzeller, Bernhard/Nobs, Roger/Gertsch, Gabriel*, Kommentar zu Art. 139 BV, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, S. 2461-2496
- Frommelt, Christian*, Landtags- und Regierungstätigkeit in den 1970er-Jahren und heute – ein Vergleich, in: Liechtenstein-Institut/Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein/Kunstmuseum Liechtenstein (Hrsg.), „Wer Bescheid weiss, ist bescheiden“. Festschrift zum 90. Geburtstag von Georg Malin, LPS 58, Barendorn 2016, S. 291-312
- Hoch, Hilmar*, Verfassung- und Gesetzgebung, in: Batliner (Hrsg.), Die liechtensteinische Verfassung 1921. Elemente der staatlichen Organisation, LPS 21, Vaduz 1994, S. 201-229
- Kirchherr, Roland*, Die Verfassung des Fürstentums Hohenzollern-Sigmaringen vom Jahre 1833. Zu den Auswirkungen der Verfassungstheorien der Zeit des Deutschen Bundes auf das Fürstentum Hohenzollern-Sigmaringen, Köln/Wien 1979
- Lüthi, Ruth/Brunner, Stephan C.*, Kommentar zu Art. 147 BV, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, S. 2584-2588
- Marxer, Otto Ludwig*, Die Organisation der obersten Staatsorgane in Liechtenstein, Innsbruck 1924
- Pappermann, Ernst*, Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein, Bigge/Ruhr 1967
- Quaderer-Vogt, Rupert*, Bewegte Zeiten in Liechtenstein 1914 bis 1926, Bd. 2, Vaduz 2014
- Ritter, Michael*, Besonderheiten der direkten Demokratie Liechtensteins im Vergleich zur Schweiz, LJZ 1990, S. 2-8
- Ritter, Michael*, Die Organisation des Gesetzgebungsverfahrens in Liechtenstein, LJZ 1991, S. 71-77
- Schiess Rütimann, Patricia M.*, Kommentar zu Art. 147 BV, in: Waldmann/Belser/Epiney (Hrsg.), Basler Kommentar. Bundesverfassung, Basel 2015, S. 2285-2293
- Schurti, Andreas*, Das Verordnungsrecht der Regierung des Fürstentums Liechtenstein, St. Gallen 1989
- Steger, Gregor*, Fürst und Landtag, Vaduz 1950
- Waschkuhn, Arno*, Politisches System Liechtensteins: Kontinuität und Wandel, LPS 18, Vaduz 1994
- Wille, Herbert*, Die liechtensteinische Staatsordnung. Verfassungsgeschichtliche Grundlagen und oberste Organe, LPS 57, Schaan 2015
- Wille, Herbert*, Die Normenkontrolle im Liechtensteinischen Recht auf der Grundlage der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes, LPS 27, Vaduz 1999
- Wille, Tobias M.*, Liechtensteinisches Verfassungsprozessrecht, LPS 43, Schaan 2007
- Willoweit, Dietmar*, Verfassungsinterpretation im Kleinstaat, in: Waschkuhn (Hrsg.), Kleinstaat. Grundsätzliche und aktuelle Probleme, LPS 16, Vaduz 1993, S. 191-207
- Winkler, Günther*, Verfassungsgesetzgebung und Verfassungsinterpretation in Liechtenstein, Wien 2015

I. Allgemeine Bemerkungen und Entstehungsgeschichte

- 1 Die Geschichte der Bestimmung des Art. 64 LV spiegelt eindrücklich den Wandel in der Rolle von Landesfürst, Landtag und Volk in der Gesetzgebung seit dem Konstitutionalismus wider:

§ 67 der Verfassung des Fürstentums Hohenzollern-Sigmaringen bestimmte:
„Die Gesezentwürfe werden nur von dem Landesfürsten aus an die Ständeversammlung gebracht; verweigert diese die Beistimmung, so kann der Entwurf auf demselben Landtage ohne wesentliche Abänderung nicht mehr in Antrag gebracht werden. Den Ständen steht es zu, im Wege der Vorstellung auf neue Geseze so wie auf Abänderung oder Aufhebung der bestehenden anzutragen.“
- 2 Diese Bestimmung monopolisierte demnach das Recht, dem Landtag Gesetze vorzulegen, beim Landesfürsten. Der Landtag hatte lediglich die Möglichkeit der Zustimmung oder Ablehnung, bzw. durfte in Bezug auf deren Erlassung, Abänderung oder Aufhebung vorstellig werden.^[1] Dies entsprach im Wesentlichen dem Standard anderer

frühkonstitutioneller Verfassungen, während verschiedene fortschrittlichere Staaten den Ständen bereits das Recht der Gesetzesinitiative zusprachen.^[2]

3 § 41 KonV räumte dem Landtag, was die Gesetzgebung betraf, dagegen schon gleiche Rechte wie dem Landesfürsten ein:

„Das Recht der Initiative in der Gesetzgebung, d. h. die Einbringung von Gesetzesvorschlägen steht sowohl dem Landesfürsten als dem Landtage zu. Wird die Bestimmung von einer oder der anderen Seite verweigert, so kann der Entwurf auf demselben Landtage ohne wesentliche Abänderung nicht mehr eingebracht werden.“

4 Die Bestimmung hatte mit der Rezeptionsvorlage noch gemein, dass eine Verweigerung der Zustimmung einer nochmaligen Befassung desselben Landtages mit der Angelegenheit entgegenstand. Nicht eindeutig geht aus der Verfassung hervor, dass der Landtag berechtigt war, einen ihm vorgelegten Gesetzesvorschlag des Landesfürsten abzuändern. In der Staatspraxis kam es jedoch durchaus vor, dass die vorberatenden Kommissionen Abänderungen vorschlugen, denen er dann zustimmte.^[3]

5 Im Verfassungsentwurf des Prinzen Karl wurde dieser Praxis dahingehend Rechnung getragen, dass in § 46 vorgesehen war, dass Gesetzesvorschläge vor den Landtag als Vorlagen der Regierung, als Vorlagen von Landtagskommissionen und von einzelnen Mitgliedern des Landtages gelangen sollten. Vor allem aber war in § 34 bereits ein so bezeichnetes Volksbegehren, offenbar in Anlehnung an österreichische Terminologie, vorgesehen, das als eine Art von Initiative bezeichnet werden konnte. Ein von 1'000 stimmberechtigten Wählern unterstütztes Volksbegehren sollte zwingend einer Volksabstimmung unterworfen werden.^[4]

6 In den Schlossabmachungen war in Pkt. 7. vereinbart worden: „Die Grundrechte der Bürger sind in der Verfassung eingehend und in zeitgemässer Weise festzulegen. Das Recht des Referendums und der Initiative ist mit Fixierung der Stimmzahl einzuführen und zu regeln.“^[5] Damit wurden zwei Formen direkter Demokratie angesprochen: Das Referendum im Sinne einer Abstimmung über einen gefassten Gesetzesbeschluss des Landtages und die Initiative in Form eines Gesetzesvorschlags des Volkes. In der Modifikation der Schlossabmachungen vom 13. September 1920 wurde hinsichtlich der Initiative ergänzt: „Verfassungsreferendum und Initiative erheischen wenigstens 500 wahlberechtigte Stimmen.“^[6]

7 Der Verfassungsentwurf Wilhelm Becks (Art. 50) änderte daran, dass Landtag und Landesfürst in der Einbringung von Gesetzesvorschlägen gleichberechtigt sein sollten, nichts. Allerdings war erstmals – wohl in Orientierung an Schweizer Vorbildern^[7] – und im Sinne der Schlossabmachungen vorgesehen, dass auch das Volk, nämlich 400 Bürger, deren Wahlfähigkeit durch die zuständigen Ortsvorstehungen ihres Wohnsitzes bestätigt sein sollte, einen Gesetzesvorschlag im Landtag einzubringen berechtigt war und dass diese Initiative im nächsten Landtag (gemeint: Landtagssitzung) behandelt werden musste. Die näheren Bestimmungen sollten durch Gesetz getroffen werden.

8 Der Wortlaut dieses Initiativrechts im Verfassungsentwurf Becks lässt freilich offen, ob damit lediglich eine Befassung des Landtages, ähnlich wie beim sogenannten Volksbegehren im österreichischen Verfassungsrecht^[8] auf Bundes- und Landesebene, durch das Volk ermöglicht werden sollte, oder es auch zulässig sein sollte, dass das Volk im Wege einer Volksgesetzgebung an Stelle des Landtages, aber gemeinsam mit dem Landesfürsten als Gesetzgeber tätig wurde.

9 Die Regierungsvorlage Josef Peers behielt das Initiativrecht im Sinne des Vorschlags Wilhelm Becks bei, es sollte allerdings bereits wenigstens 300 wahlberechtigten Landesbürgern zukommen, alternativ konnten allerdings auch drei Gemeinden in Form übereinstimmender Gemeindeversammlungsbeschlüsse ein solches Begehren unter Vorlage eines ausgearbeiteten Gesetzesentwurfs stellen. Damit ging man deutlich über die Vorgaben der Schlossabmachungen hinaus.

10 Ausserdem wurde in Art. 66 Abs. 4 der Regierungsvorlage die Bestimmung aufgenommen, wonach dann, wenn der Landtag einen ihm im Wege der Volksinitiative zugegangenen Gesetzesentwurf ablehnte, derselbe der Volksabstimmung zu unterziehen war. Die Annahme des Entwurfs durch die wahlberechtigten Landesbürger ersetzte den Gesetzesbeschluss des Landtages.

11 Peer widmete gerade der Frage des Referendums- und Initiativrechts viel Zeit und besprach sich mit dem St. Galler National- und Regierungsrat Emil Grünenfelder über die gesetzliche Regelung der Initiative und des Referendums, wobei er sich auf die „einschlägigen Bestimmungen der schweizerischen Kantonalverfassungen und die [...ihm] von Herrn Nationalrat Dr. Grünenfelder gegebenen Winke und Aufklärungen“ stützte.^[9] Die Vorschrift, wonach die Initiative in der Form eines ausgearbeiteten Gesetzesentwurfes eingereicht werden müsse, sollte einen Missbrauch des Instruments verhindern.^[10] Gemeint war damit wohl, dass die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes gewisse juristische Kenntnisse voraussetzte und damit prohibitiv gegenüber allzu leichtfertig eingebrachten Initiativen wirkte.

12 Die Verfassungskommission nahm an diesem Vorschlag gravierende Änderungen vor:^[11] Die Zahl der wahlberechtigten Landesbürger, die eine Initiative einbringen konnten, wurde von 300 auf 500, wie dies in den Schlossabmachungen vorgesehen war, hinaufgesetzt, das explizite Erfordernis der Vorlage eines ausgearbeiteten Gesetzesentwurfs entfiel.

Darüber hinaus erhielt Art. 64 VK mit Abs. 3 die Ergänzung, dass, wenn das Begehren auf Erlassung eines Gesetzes gerichtet ist, aus dessen Durchführung dem Land entweder eine einmalige im Finanzgesetz nicht schon vorgesehene oder eine länger andauernde Belastung erwächst, das Begehren vom Landtag nur dann in Verhandlung zu ziehen war, wenn es zugleich auch mit einem Bedeckungsvorschlag versehen ist.^[12] Damit sollte der einleuchtende Gedanke verwirklicht werden, dass diejenigen, die ein neues, ausgabenwirksames Gesetz verlangten, sich auch Gedanken darüber zu machen hatten, wie diese Kosten finanziert werden sollten.

13 Schliesslich wurde bestimmt, dass ein die Verfassung betreffendes Initiativbegehren nur von wenigstens 700 wahlberechtigten Landesbürgern oder wenigstens vier Gemeinden gestellt werden durfte. Die näheren Bestimmungen über diese Volksinitiative sollten durch Gesetz getroffen werden.^[13]

14 Begründend wurde ausgeführt, dass die Erhöhung der Zahl auf 500 bzw. 700 erfolgte, um „oberflächlichen Treibereien, woher sie auch kommen mögen“, eine Schranke zu setzen. Ausserdem erfolgte ein Verweis auf die Rechtslage in der Schweiz, wo nach damals gültigem Recht ein Initiativbegehren 50'000 Unterschriften erforderte. Das Erfordernis eines Bedeckungsvorschlags erfolgte, um „schädlicher Popularitätshascherei entgegenzuwirken.“^[14]

15 Die Bestimmung des Art. 64 blieb in der nachfolgenden Diskussion im Landtag jedoch weiterhin umstritten: In der schliesslich beschlossenen Verfassung wurde die Zahl der erforderlichen Unterstützungserklärungen gegenüber dem Vorschlag der Verfassungskommission auf 400 reduziert, bei der Verfassungsinitiative auf 600.^[15]

16 Aus diesen intensiven Auseinandersetzungen zum Initiativrecht wird deutlich, dass es nicht lediglich darum gehen konnte, dass der Landtag einen ausreichend unterstützten Gesetzesvorschlag von stimmberechtigten Landesbürgern zu behandeln hatte, sondern auch darum, dass entsprechend den Schweizer Vorbildern impliziert war, dass im Falle der Ablehnung durch den Landtag die Initiative im Wege einer Volksabstimmung zum Gesetz werden konnte, wie dies die einfachgesetzlichen Grundlagen, die in der Folge ausgearbeitet wurden, auch vorsahen:^[16] Gemäss Art. 37 Abs. 2 des damaligen Volksrechtgesetzes beauftragte der Landtag, sofern er einem ausgearbeiteten Gesetzesentwurf nicht zustimmte, die Regierung mit der Anordnung einer Volksabstimmung.^[17]

17 Die Verfassung überliess die nähere Ausführung zwar dem einfachen Gesetzgeber, ging aber von einem Begriff der Volksinitiative aus, wonach sie eben nicht wie das österreichische Volksbegehren in der blossen Behandlung durch den Landtag ihre Bestimmung finden sollte. Dies entspricht auch der „demokratischen Grundlage“ der konstitutionellen Erbmonarchie (Art. 2 LV), die bewusst neben das parlamentarische Element gesetzt ist.^[18]

18 1947 wurden die für die Initiativen massgeblichen Unterstützungen auf 600 bzw. 900 erhöht.^[19] 1984 wurde der insbesondere durch die Einführung des Frauenstimmrechts erfolgten Erhöhung der Zahl der Stimmberechtigten Rechnung getragen und diese Werte auf die heute geltenden 1'000 bzw. 1'500 wahlberechtigten Landesbürger erhöht.^[20] Zieht man in Betracht, dass die Zahl der (ausschliesslich männlichen) Stimmberechtigten 1919 bei 1'775 lag und bei der Volksabstimmung vom 18. September 2016 über das Familienzulagengesetz 19'765 Personen stimmberechtigt waren, entsprechen die heutigen Schwellwerte nur einem Bruchteil der 1921 nach langem Ringen festgelegten Zahlen.

II. Gesetzgebung in Liechtenstein

A. Allgemeines

19 Zum Begriff des Gesetzes ist auf die zu Art. 9 LV gemachten Ausführungen zu verweisen.^[21] Es handelt sich um generell-abstrakte Normen, die in einem formellen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden.^[22]

20 Art. 64 LV bildet ein tragendes Element des von der Verfassung vorgezeichneten Gesetzgebungsverfahrens, indem er zum einen bestimmt, wer dem Landtag Gesetzesvorschläge vorlegen darf (Abs. 1),^[23] zum anderen, wie das Volk im Wege einer Initiative selbst Gesetzesvorschläge vorlegen darf (Abs. 2 bis 5).

21 Die Bestimmung regelt das Gesetzgebungsverfahren allerdings nicht abschliessend, sondern bezieht sich lediglich auf dessen Einleitung. Die Behandlung der Gesetzesvorschläge im Landtag selbst ist Sache der Geschäftsordnung (vgl. Art. 60 LV), die Beschlussfassung wird im Art. 58 LV geregelt und die Frage eines allfälligen Referendums über diesen Beschluss in Art. 66 LV. Weiters bedürfen alle Gesetze der Sanktion des Landesfürsten (Art. 9 LV)^[24] und der anschliessenden Kundmachung (Art. 67 LV).

22 Das Zustandekommen eines Gesetzes durch Volksinitiative ergibt sich ausserdem neben der weiteren Vorschrift des Art. 66 Abs. 6 LV aus den Bestimmungen des VRG, auf welches Art. 64 Abs. 5 LV verweist.

B. Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens

23 Art. 64 Abs. 1 LV unterscheidet drei alternative Formen der Einbringung eines Gesetzesvorschlags, nämlich als:

1. Regierungsvorlagen,
2. Gesetzesvorschläge des Landtages oder
3. Initiativen (Gesetzesvorschläge von wahlberechtigten Landesbürgern).^[25]

24 In der Praxis sind die meisten Gesetzesbeschlüsse des Landtages auf Regierungsvorlagen zurückzuführen.^[26] Parlamentarische Initiativen oder solche des Volkes treten demgegenüber deutlich zurück. Dies entspricht zwar der Realität in so gut wie allen Parlamenten, in einer kleinen Institution wie dem liechtensteinischen Landtag ist jedoch die Herausforderung für die Abgeordneten bei der Aufgabe, komplexe Gesetze vorzubereiten, besonders gross.^[27] Dessen ungeachtet hat der Landtag vermöge des Art. 64 Abs. 1 LV auch die Kompetenz, selbst und ohne Zutun der Regierung Gesetzesvorschläge zu erarbeiten, was ein wichtiger Aspekt der „parlamentarischen Grundlage“ (Art. 2 LV) des Fürstentums ist.

1. Regierungsvorlagen

- 25 Art. 64 Abs. 1 lit. a LV spricht von der Einbringung von Gesetzesvorschlägen durch den Landesfürsten in der Form von Regierungsvorlagen. Damit wird scheinbar das in der Zeit der Konstitutionellen Verfassung bestehende Modell, in welcher der Landesfürst gleichsam an der Spitze der Regierung stand, weitergeführt. In Wahrheit sind jedoch Landesfürst und Regierung auf der Grundlage der Verfassung von 1921 (und in der Verfassungsrevision 2003 akzentuiert) getrennte Staatsorgane.^[28]
- 26 Immerhin geht aus der Bestimmung hervor, dass der Landesfürst selbst keine Regierungsvorlagen einbringen darf, sondern dies nur über die Regierung vornehmen kann.^[29] Dessen ungeachtet ist in der Literatur unbestritten, dass der Landesfürst als solcher initiativberechtigt ist und der Regierung entsprechende „Aufträge“ erteilen darf, wie auch die Regierung ihrerseits nicht einen Auftrag des Landesfürsten abwarten muss, um dem Landtag einen Gesetzesvorschlag vorzulegen (vgl. Art. 93 lit. g LV).^[30] Aus der Monopolisierung der Einbringung von Gesetzesvorschlägen als Regierungsvorlagen (von den beiden anderen, hier nicht in Betracht kommenden Tatbeständen des Art. 64 Abs. 1 LV abgesehen) ergibt sich allerdings, dass der Landesfürst die Regierung rechtlich nicht zwingen kann, eine Regierungsvorlage in seinem Sinne vorzulegen.^[31] Eine andere Frage ist allerdings, ob eine Regierung, die sich einem derartigen Auftrag widersetzt, danach noch das Vertrauen des Landesfürsten geniesst (Art. 80 Abs. 1 LV).
- 27 Die Verfassung von 1921 wollte wohl nicht ausschliessen, dass die Regierung aus eigener Initiative im Landtag eine Regierungsvorlage einbringt, sie löste sich im Wortlaut des Art. 64 Abs. 1 lit. a LV aber noch nicht ganz vom Modell des Konstitutionalismus, das die Regierung gleichsam als Organ des Landesfürsten betrachtete. Dies bedeutet, dass die Regierung bei der Einbringung der Regierungsvorlage nicht auf ein Einvernehmen mit dem Landesfürsten angewiesen ist.
- 28 Auf einfachgesetzlicher Ebene bestimmt heute Art. 8 RVOG, dass „unter Vorbehalt des Initiativrechtes des Landesfürsten, des Landtages und des Volkes (...) die Kollegialregierung das Vorverfahren in der Gesetzgebung“ leitet. „Sie unterbreitet dem Landtag Entwürfe zu Gesetzes- und Finanzbeschlüssen sowie Staatsverträge nach Art. 8 Abs. 2 der Verfassung und erlässt die zur Durchführung der Gesetze und der direkt anwendbaren Staatsverträge erforderlichen Verordnungen.“

Das Initiativrecht des Landesfürsten wird somit auch von Art. 8 RVOG anerkannt.^[32] Umgekehrt versteht Art. 8 RVOG die Regierung als selbst initiativberechtigt.

- 29 Freilich bleibt auch dann, wenn der Landesfürst der Regierung den Auftrag zur Erarbeitung einer Regierungsvorlage gibt, diese eine Aufgabe der Kollegialregierung.^[33] Hinsichtlich der Art und Weise, wie eine Regierungsvorlage zustande kommt, trifft die Verfassung keine Regelungen. Der Begriff der Regierungsvorlage setzt allerdings voraus, dass die Regierung zuvor einen Beschluss über die Vorlage des Gesetzesvorschlags an den Landtag fasst. In diesem Sinne trifft der oben angeführte Art. 8 RVOG eine Klarstellung, dass die Vorlage von Gesetzesvorschlägen an den Landtag eine Angelegenheit der Kollegialregierung ist und daher auch der kollegialen Beschlussfassung unterliegt (vgl. auch Art. 13 ff. RVOG). Dies bedeutet, dass die Regierung den Inhalt der Regierungsvorlage und nicht etwa nur ihre Weiterleitung an den Landtag beschliesst.^[34]
- 30 Üblicherweise geht einer Regierungsvorlage eine Vernehmlassung^[35] voraus, in welcher interessierten Kreisen Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf einer Regierungsvorlage gegeben wird.^[36] Wem eine solche Stellungnahme übermittelt wird, ist – anders als in Art. 147 BV^[37] – weitgehend nicht durch Rechtsvorschriften bestimmt.^[38] Ein allgemeines Vernehmlassungsverfahren, in welchem die Öffentlichkeit Stellungnahme zu Gesetzesvorhaben erstatten kann, ist nicht ausdrücklich vorgeschrieben.^[39] Es wird lediglich in verschiedenen Rechtsvorschriften an die Existenz einer solchen Vernehmlassung angeknüpft.^[40]

- 31 Bereits dieser Vernehmlassung ist in aller Regel ein verwaltungsinternes Vorverfahren vorgeschaltet, in welchem der
Gesetzesentwurf erarbeitet und innerhalb der berührten Ressorts zirkuliert wird.^[41]
- 32 Art. 14 GVVKG enthält allgemeine Bestimmungen über die Berichte und Anträge zu den Vorlagen der Regierung an
den Landtag, welche diese näher erläutern.^[42] Üblicherweise enthalten bereits die Begutachtungsentwürfe der
Regierung Erläuterungen, welche dann auch die Grundlage für den „Bericht und Antrag“ (BuA), den Begleittext zu den
Regierungsvorlagen, darstellen.^[43] Die Ausführungen des BuA zählen jedoch nicht zum Gesetz, geben aber Auskunft
über die Intentionen des Gesetzgebers, was den BuA für eine historische, aber auch teleologische Interpretation zu
einer wichtigen Quelle macht.^[44] Ein Vorrang der historischen und teleologischen Interpretation gegenüber anderen
Interpretationsmethoden ergibt sich daraus aber nicht.
- 33 Gemäss Art. 30 lit. a GOLT bilden Vorlagen der Regierung Beratungsgegenstände des Landtages. Weitere Regelungen,
etwa in welcher Form Regierungsvorlagen an den Landtag zu gelangen haben, treffen weder die GOLT noch das
GVVKG.
- 34 Man wird davon auszugehen haben, dass die Verfassung unter dem Begriff der Regierungsvorlage einen
ausgearbeiteten Gesetzesvorschlag versteht, sie spricht ja in Art. 64 Abs. 1 selbst von einem „Gesetzesvorschlag“.^[45]
Dokumente, die zwar von der Regierung dem Landtag als Gesetzesvorschlag vorgelegt werden, aber in Wahrheit
keinen ausgearbeiteten Gesetzestext enthalten, wären vom Landtag nicht in Behandlung zu ziehen, da es sich nicht um
eine Regierungsvorlage im Sinne der Verfassung handelt. Der Umstand, dass das Erfordernis eines ausgearbeiteten
Gesetzesvorschlags in der GOLT lediglich im Zusammenhang mit Initiativen aus dem Landtag selbst angesprochen
wird (Art. 40 Abs. 2 GOLT), darf nicht zum Umkehrschluss verleiten, dass dieses Erfordernis bei Regierungsvorlagen
nicht vorhanden sei. Vielmehr geht die GOLT wie auch die Verfassung davon aus, dass die Regierung mit ihrem für die
Erarbeitung von Rechtsvorschriften spezialisierten Apparat dem Landtag selbstverständlich einen ausgearbeiteten
Gesetzesvorschlag vorlegt.

2. Gesetzesvorschläge des Landtages^[46]

- 35 Art. 30 lit. b GOLT spricht hinsichtlich der Beratungsgegenstände des Landtages von „Anträgen aus der Mitte des
Landtages selbst“, ohne die erforderlichen formalen Voraussetzungen zu bestimmen. Art. 37 GOLT, der die Arten
parlamentarischer Eingänge aufzählt, erwähnt in Abs. 1 lit. a die „Initiativen“, die in Art. 40 GOLT näher präzisiert
werden. Demnach ist jedes Mitglied des Landtages befugt, Vorschläge zum Erlass eines neuen Gesetzes sowie zur
Abänderung oder Aufhebung eines bestehenden Gesetzes einzubringen (Abs. 1). Art. 40 Abs. 2 GOLT trifft die
Klarstellung, dass Gesetzesvorschläge in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes einzureichen sind.^[47] Freilich wird
dies, wie bei der Regierungsvorlage, wohl bereits von der Verfassung vorausgesetzt.
- 36 Die Regelung, dass jedes einzelne Mitglied des Landtages einen Gesetzesvorschlag einbringen kann, ist
minderheitenfreundlich, trägt aber auch dem Umstand Rechnung, dass der liechtensteinische Landtag ein sehr kleines
Parlament ist und die Voraussetzungen zur Einbringung von Vorlagen daher nicht allzu hoch geschraubt sein sollten.
- 37 Wie bereits erwähnt, ist die Einbringung von Gesetzesinitiativen durch den Landtag eher selten.^[48] Empirische Daten
liegen allerdings nicht vor: Frommelt hält fest, dass „der Landtag heute die Gesetzgebung meist nur mehr im Sinne
einer Richtungskontrolle begleitet und gleichzeitig der politischen Willensbildung die demokratiepolitisch notwendige
Öffentlichkeit bietet.“^[49]
- 38 Häufiger ist eine „indirekte Initiative“, indem Abgeordnete eine Motion oder ein Postulat einbringen und die Regierung
darin zum Handeln auffordern.^[50] Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass das Milizparlament Landtag im
Regelfall selbst nicht über die zur Ausarbeitung eines Gesetzesvorschlags erforderlichen Spezialkenntnisse verfügt. Im
Gegensatz zur Motion an die Regierung, in welcher gemäss Art. 42 Abs. 1 lit. a GOLT die Regierung beauftragt wird,
dem Landtag einen entsprechenden Gesetzesvorschlag zu unterbreiten, ist das Postulat für die Regierung
ergebnisoffen, stellt also eine sanftere Form der Aufforderung zum Handeln dar.^[51] Allerdings ergibt sich aus Art. 44
Abs. 2 GOLT, dass das Postulat von der Regierung zumindest zu beantworten ist, was sich nicht in einer blossen
formalen Antwort, dass etwa die Regierung das Postulat zur Kenntnis genommen hat, erschöpfen darf.
- 39 Es kommt freilich auch vor, dass der Landtag eine Kommission einsetzt, eine Vorlage zu einem bestimmten Thema
auszuarbeiten.^[52]

3. Initiativen des Volkes^[53]

- 40 Die dritte Form, wie Gesetzesvorschläge vor den Landtag gelangen können, bildet die Initiative des Volkes. Art. 64
Abs. 1 lit. c LV verweist dazu ausdrücklich auf die nachfolgenden Bestimmungen, gemeint die Abs. 2 bis 5. Die
Verfassung überträgt in Art. 64 Abs. 5 LV die nähere Ausführung der Bestimmungen der Abs. 2 bis 4 einem
gesonderten Gesetz (Volksrechtegesetz).

- 41 Grundsätzlich versteht man unter einer Verfassungs- oder Gesetzesinitiative die Befugnis einer bestimmten Anzahl von Stimmberechtigten oder Gemeinden, den Erlass, die Abänderung oder die Aufhebung eines Verfassungsgesetzes oder eines einfachen Gesetzes verlangen zu dürfen (siehe auch Art. 80 Abs. 1 VRG).^[54]
- 42 Die Gesetzesinitiative kann alle jene Gegenstände beziehen, die überhaupt gesetzlich geregelt werden dürfen, aber auch nur diese. Die Initiative kann somit keine Finanzbeschlüsse gesetzlich regeln, weil für diese von der Verfassung die Rechtsform des Beschlusses vorgesehen ist.^[55] Es wäre aber auch unzulässig, wenn die Initiative individuell-konkrete Verwaltungsakte oder Gerichtsentscheide in Form von Gesetzesbeschlüssen treffen würde, weil damit der Grundsatz der Gewaltenteilung verletzt würde.^[56]
- 43 Hingegen kann die Gesetzesinitiative durchaus auch solche Regelungen zum Inhalt haben, die sonst Gegenstand von Verordnungen wären. So kann eine Initiative die gesetzliche Grundlage einer Verordnungsermächtigung beseitigen oder einfach anderslautende Regelungen auf Gesetzesstufe vorsehen, sodass bestehende Verordnungen gesetzwidrig werden.^[57] Es muss sich aber um ein Gesetz handeln, einen Rechtstext im formellen Kleid einer Verordnung darf die Initiative nicht zum Gegenstand haben.
- 44 Die Volksinitiative zielt demnach auf eine Fortbildung des Rechts und kann insbesondere von Gruppierungen, die bestehendes Recht ändern wollen, eingesetzt werden, ohne sich an die etablierte Politik wenden zu müssen.^[58] Das Instrument kann freilich auch von Parteien genutzt werden, wenn sie mit einem Anliegen im Landtag nicht die erforderliche Mehrheit finden und sich daher direkt an das Volk wenden.
- 45 Auf diese Form der Gesetzeseinbringung wird unter Kapitel III. noch näher eingegangen.

C. Weitere Schritte des Gesetzgebungsverfahrens^[59]

- 46 Über die weiteren Schritte des Gesetzgebungsverfahrens, von der Einbringung (Art. 64 Abs. 1 LV) bis zur Beschlussfassung, die nach den Bestimmungen des Art. 58 LV zu erfolgen hat, besagt die Verfassung nichts.
- 47 Die Geschäftsordnung ist daher in der Gestaltung dieses Abschnitts weitgehend frei. Art. 34 GOLT unterscheidet zwischen einer

- Eintretensdebatte,
- der Ersten und Zweiten Lesung sowie
- der Schlussabstimmung.

1. Eintretensdebatte

- 48 Art. 34 Abs. 1 GOLT bestimmt hinsichtlich der Beratung von Gesetzesvorlagen, dass jede Gesetzesvorlage zuerst der allgemeinen Diskussion über die Frage des Eintretens unterliegt. In dieser können Anträge auf Eintreten, Nichteintreten, Überweisung an eine Kommission oder an die Regierung, Verschiebung oder Rückweisung an die Regierung gestellt werden.^[60]
- 49 Art. 34 Abs. 1 GOLT eröffnet dem Landtag eine Reihe von Alternativen neben dem Eintreten in die Debatte, welche dazu führt, dass der ordentliche Weg des Gesetzgebungsverfahrens fortgesetzt wird.
- 50 Der Beschluss des Landtages auf ein Nichteintreten hat dagegen die Wirkung, dass das Gesetz vorläufig nicht weiterverfolgt wird. Es ist jedoch rechtlich nicht ausgeschlossen, das Gesetz neuerlich auf die Tagesordnung zu setzen, was dem Landtag erlaubt, eine andere Entscheidung zu treffen.
- 51 Die Überweisung an eine Kommission ist in Liechtenstein vergleichsweise selten,^[61] in anderen Parlamenten dagegen die Regel: Dort erfolgen die intensiven Vorberatungen einer Gesetzesvorlage, über welche dann im Plenum des Parlaments definitiv entschieden wird.
- 52 Der Landtag kann auch eine Überweisung oder Rückweisung an die Regierung beschliessen. Der Unterschied der beiden Vorgänge besteht darin, dass die Überweisung an die Regierung stattfindet, wenn ein Gesetzesvorschlag aus der Mitte des Landtages erfolgt, eine Rückweisung begrifflich voraussetzt, dass der Gesetzesvorschlag von der Regierung selbst gekommen ist. Hat der Landtag einen entsprechenden Beschluss auf Überweisung oder Rückweisung gefasst, kann er die Beratung der Vorlage nicht einfach wieder aufnehmen. Er muss vielmehr abwarten, was die Regierung vorlegt. Dies schliesst freilich nicht aus, dass einer oder mehrere Abgeordnete den Gesetzesvorschlag neuerlich einbringen.
- 53 Verschiebung: In diesem Fall wird die Behandlung des Gesetzesvorschlages auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. Eine Verschiebung kann auch auf unbestimmte Zeit erfolgen.

2. Erste und Zweite Lesung

- 54 Im Falle des Eintretens folgen gemäss Art. 34 Abs. 2 GOLT „in der Regel“ zwei „Lesungen“, bestehend aus einer „Beratung durch Aufruf der einzelnen Artikel“ sowie eine „Schlussabstimmung“ (zu letzterer siehe näher nachfolgend unter Kapitel 3.).
- 55 Eine Verlesung der Gesetzesvorlage findet statt, wenn zumindest ein Viertel der gesetzlichen Zahl der Mitglieder des Landtages (also nicht nur der Anwesenden!) einem solchen Antrag zustimmt (Art. 34 Abs. 2 zweiter Satz GOLT).
- 56 Auf Antrag eines Mitglieds des Landtages können auch einzelne Artikel einer Gesetzesvorlage verlesen werden (Art. 34 Abs. 2 dritter Satz GOLT). In der Praxis wird eine derartige Verlesung nicht begehrt. Die Debatte zu den einzelnen Artikeln wird zwar in der parlamentarischen Diskussion gelegentlich als „Artikelverlesung“ bezeichnet, eine eigentliche Verlesung findet jedoch nicht statt.^[62]
- 57 Eine Gesetzesvorlage kann allerdings auf Antrag mit nachfolgender einhelliger Zustimmung auch lediglich durch Gesetzaufruf beraten werden, sofern es sich um rein formale, wiederholende oder rein gesetzestechnische Gesetzesvorlagen handelt (Art. 34 Abs. 2 vierter Satz GOLT).
- 58 Was die Abstimmung über Abänderungsanträge betrifft, gelangen die allgemeinen Vorschriften des Art. 52 GOLT zur Anwendung.^[63] Art. 34 Abs. 3 und 4 GOLT enthalten jedoch spezielle Bestimmungen über die Einbringung von Abänderungs-, Zusatz- oder Streichungsanträgen, die bis zur Abstimmung über den jeweiligen Artikel eingebracht werden können. Die terminologische Differenz zwischen Art. 34 Abs. 3 GOLT, der von Abänderungs-, Zusatz- und Streichungsanträgen spricht, und Art. 52 GOLT, der lediglich von Abänderungsanträgen (einschliesslich Unterabänderungsanträgen) spricht, ist bedeutungslos. Auch Zusatz- und Streichungsanträge sind begrifflich Abänderungsanträge.
- 59 Eine Sonderbestimmung gilt für Abänderungs-, Zusatz- oder Streichungsanträge, die Artikel oder Absätze betreffen, die in der Gesetzesvorlage nicht aufscheinen. Diese müssen nämlich zehn Tage vor Beginn der zweiten Beratung (zweite Lesung) beim Parlamentsdienst eingebracht werden (Art. 34 Abs. 4 erster Satz GOLT). Sinn dieser etwas umständlichen Formulierung ist, dass grössere Neuerungen in den Gesetzestext nicht erst unmittelbar in der Landtagssitzung eingebracht werden können, sondern einer Vorlaufzeit von zehn Tagen bedürfen, in welcher sich die Mitglieder des Landtages eine Meinung bilden können. Dies gilt nicht für bloss redaktionelle Änderungen (Art. 34 Abs. 4 zweiter Satz GOLT).
- 60 In der zweiten Beratung (zweite Lesung) wird in der Regel artikelweise abgestimmt. Diese Abstimmung ist für die redaktionelle Fassung eines Artikels verbindlich, wenn unmittelbar nach der zweiten Beratung die Schlussabstimmung erfolgt (Art. 34 Abs. 5 GOLT).^[64]

3. Schlussabstimmung (Dritte Lesung)

- 61 Diese Schlussabstimmung (Dritte Lesung) unmittelbar nach der zweiten Beratung bildet die übliche Vorgangsweise.
- 62 Gemäss Art. 34 Abs. 6 GOLT kann der Landtag zusätzliche Beratungen mit artikelweiser Abstimmung beschliessen, vor allem dann, wenn die Behandlung einer Vorlage über die Legislaturperiode hinausgeht. Aus dieser Bestimmung geht zunächst hervor, dass der Landtag vor der Schlussabstimmung eine weitere „Lesung“ beschliessen kann. Dies soll insbesondere dann zur Anwendung gelangen, wenn die Vorlage nicht mehr in derselben Legislaturperiode abgeschlossen werden kann. Der nachfolgende Landtag soll sich nochmals eingehend mit der Angelegenheit befassen können.
- 63 Daraus geht hervor, dass die GOLT offenbar von keiner automatischen Diskontinuität eingebrachter Gesetzesvorschläge mit Ende der Legislaturperiode ausgeht, sondern diese vom neuen Landtag weiterbehandelt werden können (siehe nachfolgend unter Kapitel 4.).
- 64 Die Gesetzesvorlage kann bis zur Schlussabstimmung an eine Kommission überwiesen werden (Art. 34 Abs. 7 GOLT). Dies bedeutet, dass auch während zweiter Lesung eine Überweisung an eine Kommission möglich ist.

4. Weiteres Vorgehen

- 65 Wurde das Gesetz in der Schlussabstimmung angenommen, bestimmt sich der weitere Weg des Gesetzgebungsverfahrens nach Art. 65 LV und Art. 66 LV, was bedeutet, dass das Gesetz einer Referendumsfrist unterliegt, sofern es nicht für dringlich erklärt wird. Wird kein Referendum ergriffen, ist das Gesetz dem Landesfürsten zur Sanktion vorzulegen. Nach der Gegenzeichnung durch den Regierungschef ist es im Landesgesetzblatt kundzumachen.^[65]
- 66 Nach herrschender Praxis unterliegen die Gesetzesvorschläge in Liechtenstein keiner sachlichen Diskontinuität, das heisst, sie müssen im neu gewählten Landtag nicht neuerlich eingebracht werden.^[66]

III. Die Volksinitiative

A. Das Zustandekommen der Initiative

67 Art. 64 Abs. 1 lit. c LV verweist hinsichtlich der Voraussetzungen für das Zustandekommen einer Initiative auf die „folgenden Bestimmungen“. Gemäss Art. 64 Abs. 2 LV sind dafür alternativ

1. ein schriftliches Begehren wenigstens 1'000 wahlberechtigter Landesbürger, deren Unterschrift und Stimmberechtigung von der Gemeindevorsteherung ihres Wohnsitzes beglaubigt ist, oder
2. ein Begehren auf Grund übereinstimmender Gemeindeversammlungsbeschlüsse mindestens von drei Gemeinden

erforderlich. Das Begehren muss sich auf die Erlassung, Abänderung oder Aufhebung eines Gesetzes beziehen.

68 Diese Bestimmungen sind als Regelungen über die formellen Voraussetzungen einer Initiative zu verstehen.^[67]

1. Die Initiative von Landesbürgern

69 Die Verfassung verlangt mindestens 1'000 wahlberechtigte Landesbürger, die mit ihrer Unterschrift das entsprechende Begehren stellen. Die Stimmberechtigung jedes einzelnen Landesbürgers und dessen Unterschrift müssen von der Gemeindevorsteherung seines Wohnsitzes beglaubigt sein.

70 Art. 69 VRG bestimmt dazu unter dem Titel „Sammelbegehren“, dass das Begehren nebst Angabe der Gemeinde von den das Begehren stellenden Stimmberechtigten durch eigenhändig unterzeichnete Eingaben, die mit dem Anfangsdatum der Unterschriftenzeichnung auf jedem Bogen versehen sein müssen, bei der Regierung eingereicht werden müssen (Abs. 1).

71 Aufgabe der Gemeindevorsteherung derjenigen Gemeinde, in welcher der Unterzeichner seine politischen Rechte ausübt, ist es, dessen Stimmberechtigung auf der betreffenden Eingabe unter Beifügung des Datums auf Grund des Stimmregisters und der Angaben des Unterschriftensammlers oder des Unterschriebenen zu bescheinigen (Art. 69 Abs. 2 VRG).

72 Gemäss Art. 69 Abs. 3 VRG können die Eingaben einzeln oder zusammen eingereicht werden. In letzterem Falle darf, bei sonstiger Ungültigkeit dieser Unterschriften, eine solche Gesamteingabe nicht Unterschriften von Stimmberechtigten, die in anderen Gemeinden wohnen, enthalten. Die Unterschriften von Stimmberechtigten aus der betreffenden Gemeinde bleiben aber gültig.^[68]

73 Verschiedene Begehren können gemäss Art. 69 Abs. 4 LV nicht in einer gemeinsamen Eingabe gestellt werden (es dürfen somit keine Gesetzesbeschlüsse zu verschiedenen Angelegenheiten vermengt werden), ebenso darf aber auch nur ein (also ein einziges) die Gesetzgebung oder die Verfassung betreffendes Initiativbegehren gestellt werden.^[69] Das Anbringen eines Referendums- oder Initiativbegehrens in der gleichen Eingabe ist ebenfalls unzulässig.

74 Die Regierung weist Eingaben, die diesen Vorschriften nicht entsprechen, als unzulässig zurück (Art. 69 Abs. 6 VRG). Die Begehren müssen auf allen einzelnen Unterschriftenbogen gleichlautend sein (Art. 69 Abs. 7 VRG).

75 Diese auf die Ermächtigung gemäss Art. 64 Abs. 5 LV gestützten Vorschriften des VRG konkretisieren in zulässiger Weise die verfassungsrechtlichen Grundlagen. Sie stellen nämlich keine übermässigen prozeduralen Hürden auf, die für die Bürger prohibitierend wirken würden, ihre Rechte wahrzunehmen. Andererseits zielen die Vorschriften darauf ab, eine Eindeutigkeit des Begehrens herzustellen und Verunklarungen und Irreführung der Stimmberechtigten (durch Vermengung verschiedener Anliegen) zu vermeiden.

2. Gemeindebegehren

76 Art. 64 Abs. 2 LV verlangt das Vorliegen übereinstimmender Beschlüsse von drei Gemeindeversammlungen. Der verfassungsrechtliche Inhalt des Begriffs knüpft an die Erwähnung dieses Organs der Gemeinde im Gemeindegesetz^[70] an (Art. 24 ff. GemG).^[71] Sie wird aus den in der Gemeinde wohnhaften Stimmberechtigten gebildet und ist das oberste Organ der Gemeinde. Zu beachten ist allerdings, dass Art. 26 GemG in allen Fällen, in welchen dieses oder ein anderes Gesetz die Einberufung oder Abhaltung einer Gemeindeversammlung oder eine Entscheidung der in der Gemeinde wohnhaften Gemeindebürger vorsieht, der Gemeinderat stattdessen eine Urnenabstimmung anordnen kann. Diese die Verfassung präzisierende Bestimmung kann als verfassungskonform betrachtet werden.^[72]

77 Art. 64 Abs. 2 LV wird in Art. 68 VRG näher konkretisiert. Hinsichtlich der Anordnung und Abhaltung der Gemeindeversammlung verweist das VRG auf die Bestimmungen des GemG. Diese wird gemäss Art. 27 Abs. 1 GemG über Beschluss des Gemeinderates vom Gemeindevorsteher einberufen. Ein Sechstel der in der Gemeinde wohnhaften

Stimmberechtigten hat gemäss Art. 42 Abs. 1 GemG allerdings die Möglichkeit, eine Einberufung der Gemeindeversammlung herbeizuführen, und kann somit auch eine Beschlussfassung über die Vorlage einer Initiative erwirken. Dazu besteht freilich wenig praktischer Bedarf, da die Landesbürger selbst ein solches – ausreichende Unterstützung vorausgesetzt – Begehren vorlegen können, zudem ermuntert das komplizierte Verfahren nicht dazu, Gemeindeversammlungsbeschlüsse herbeizuführen.

3. Inhalt der Initiative

- 78 Art. 80 Abs. 2 VRG enthält hinsichtlich der Gesetzesinitiative die Regelung, dass ein solches Begehren in der Form einer einfachen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfes gestellt und in einem wie im anderen Falle begründet werden kann.^[73] Angesichts der Entstehungsgeschichte des Art. 64 LV, in welcher, wie dargestellt (siehe oben Kapitel I.), die Regelung, dass die Initiative mittels eines ausgearbeiteten Gesetzesentwurfes zu erfolgen hat, ausdrücklich verworfen wurde, ist die Offenheit des Art. 80 Abs. 2 VRG als verfassungskonform zu beurteilen.
- 79 In praktischer Hinsicht gilt es allerdings zu bedenken, dass eine „einfache Anregung“ auch im Falle ihrer Annahme in der Volksabstimmung eine gesetzliche Regelung nicht zu ersetzen vermag und auch für die Behörden keine Grundlage ihres Handelns bilden kann. Der Landtag ist aber in einem solchen Fall verpflichtet, dem Ergebnis der Volksabstimmung durch entsprechende gesetzgeberische Handlungen Rechnung zu tragen.
- 80 Ob der ausgearbeitete Gesetzesentwurf den legistischen Ansprüchen, die an ein Gesetz zu stellen sind, genügt, ist belanglos. Um als Initiative vor den Landtag zu gelangen, muss der Text lediglich entweder eine „einfache Anregung“ sein oder die Form eines Gesetzesentwurfes aufweisen. Eine Mischung ist allerdings unzulässig.^[74] Man spricht in diesem Zusammenhang von der „Einheit der Form“.^[75]
- 81 Gemäss Art. 64 Abs. 3 LV bedarf das Begehren, wenn aus dem zu erlassenden Gesetz entweder eine einmalige, im Finanzgesetz nicht schon vorgesehene oder eine länger andauernde Belastung erwächst, eines Bedeckungsvorschlages, wenn es vom Landtag behandelt werden soll.^[76] Dies gilt nur dann nicht, wenn das Begehren auf die Erlassung eines durch die Verfassung bereits vorgesehenen Gesetzes gerichtet ist. Gemeint sind damit jene Rechtsvorschriften, die nähere Bestimmungen zu den in der Verfassung verankerten Vorschriften zu enthalten haben, wie eben auch das VRG, das in Art. 64 Abs. 5 LV bereits vorgesehen ist.
- 82 Art. 80 Abs. 3 VRG konkretisiert dies insoweit, als es sich um eine im Finanzgesetz nicht vorgesehene einmalige neue Ausgaben von 500'000 Fr. oder eine wiederkehrende jährliche neue Ausgabe von 250'000 Fr. handeln muss. Man wird davon auszugehen haben, dass die verfassungsmässige Vorgabe des Vorliegens eines Bedeckungsvorschlages tatsächlich nicht schon jede geringfügige zusätzliche Ausgabe erfasst, weil die Verfassung in diesem Fall von vornherein anordnen sollte, dass überhaupt jede Initiative einen Bedeckungsvorschlag enthalten muss. Es können daher nur solche Initiativen gemeint sein, die voraussichtlich spürbare Ausgaben nach sich ziehen würden. Insoweit erweist sich die vom einfachen Gesetzgeber getroffene Lösung als grundsätzlich nachvollziehbar.
- 83 Allerdings ist die Sinnhaftigkeit des Bedeckungsvorschlages, der mitunter auch auf falschen Einschätzungen basieren kann, überhaupt in Zweifel zu ziehen. Während eine Kostenabschätzung für die Information des Landtages und der Stimmberechtigten zweifellos sinnvoll ist, ist es eine Frage des politischen Ermessens, wie zusätzliche Ausgaben abzudecken sind. Eine solche Entscheidung politischen Ermessens kann auch darin bestehen, eine zusätzliche Ausgabe durch Heranziehung der Rücklagen des Staates zu finanzieren. Andererseits spielt der Bedeckungsvorschlag in der Staatspraxis keine grosse Rolle bzw. stellt er offensichtlich keine besondere Hürde dar.^[77] Dennoch ist schon deshalb eine weite Auslegung geboten, damit die Bestimmung nicht als Vorwand für die Ablehnung politisch unerwünschter Initiativen missbraucht werden kann.^[78]
- 84 Die Vorschläge der Initianten müssen jedenfalls bezifferbare Auswirkungen haben. Dazu hat die Regierung Stellung zu nehmen.^[79]
- 85 Art. 80 Abs. 4 lit. a VRG bestimmt weiters, dass, wenn von der Initiative Gebrauch gemacht wird, das Sammel- oder Gemeindebegehren bei der Regierung zur Prüfung und Publikation anzumelden ist. Daraufhin hat das Vorprüfungsverfahren (Art. 70b VRG) stattzufinden.
- 86 Ist die Initiative gültig gestellt und ihr im Vorprüfungsverfahren Verfassungskonformität bescheinigt worden, ist gemäss Art. 80 Abs. 4 lit. b VRG innerhalb einer Frist von sechs Wochen der Regierung zu Händen des Landtages eine von mindestens 1'000 Stimmberechtigten oder von wenigstens drei Gemeinden in Form übereinstimmender Gemeindeversammlungsbeschlüsse unterstützte Eingabe einzureichen, in welcher der Gegenstand des Begehrens bestimmt sein muss.
- 87 Auch diese Regelung eines Verfahrens zur Prüfung der Initiative ist verfassungskonform, indem die Regierung als Abstimmungsbehörde berufen wird, die Übereinstimmung von Initiativen mit den Rechtsvorschriften zu prüfen.
- 88 Ob es einen dem Wesen der Initiative innewohnenden Grundsatz der Einheit der Materie gibt, wonach ein innerer, sachlicher Zusammenhang zwischen verschiedenen Abstimmungsfragen vorhanden sein muss, ist in Liechtenstein

umstritten.^[80] Der Grundsatz soll verhindern, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere wichtige Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, abgestimmt wird.^[81] Positiviert ist ein derartiger Grundsatz in der Verfassung nicht, allerdings wird man aus Art. 29 LV ableiten können, dass, wenn in einer Abstimmungsvorlage mehrere Begehren ohne sachlichen Zusammenhang vermengt werden, der Anspruch auf freie und unverfälschte Willenskundgabe der Stimmberechtigten nicht gewahrt ist.^[82] In diesem Sinne bestimmt auch Art. 69 Abs. 5 VRG, dass das Anbringen von Begehren ganz verschiedener Art in der gleichen Eingabe unzulässig ist, erwähnt allerdings nur die Verknüpfung von Verfassungs-, Gesetz oder Finanzbeschluss sowie Referendums- und Initiativbegehren.^[83] Winkler spricht in diesem Sinne von einem Kumulierungsverbot.^[84] Er betont in diesem Zusammenhang auch die Bedeutung der Klarheit, Bestimmtheit und Überschaubarkeit des Abstimmungsgegenstandes für den Stimmbürger.^[85] Daraus ergibt sich aber, dass auch in Art. 69 Abs. 5 VRG nicht ausdrücklich erwähnte Kumulierungen, etwa, wenn zusammenhanglose Gesetzespakete geschnürt würden, unzulässig sind.

89 Eine weitere ungeschriebene Schranke einer Initiative besteht darin, dass sie ungültig ist, wenn ihr Inhalt tatsächlich oder rechtlich nicht durchführbar ist,^[86] etwa ein Gesetz angestrebt würde, das über den territorialen Geltungsbereich liechtensteinischen Rechts hinausginge. Andererseits ändern bloss praktische Schwierigkeiten in der Umsetzung der Initiative nichts an deren Zulässigkeit.^[87]

B. Prüfung durch die Regierung

90 Im Rahmen der Anmeldung einer Initiative bei der Regierung (vgl. Art. 71 Abs. 1 VRG) prüft sie die Einhaltung der formellen und inhaltlichen Voraussetzungen der Initiative.^[88]

91 Eingaben, die diesen Voraussetzungen nicht entsprechen, sind gemäss Art. 69 Abs. 6 VRG und Art. 70 Abs. 4 VRG zurückzuweisen.^[89] Gegen diese Entscheidung steht die Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof und anschliessend an den Staatsgerichtshof offen.^[90]

C. Vorprüfung

92 Nach der Anmeldung bei der Regierung hat gemäss Art. 70b Abs. 1 VRG eine sogenannte Vorprüfung stattzufinden, in welcher der Landtag über eine allfällige Nichtigkeit der Initiative zu entscheiden hat. In diesem Rahmen ist zu untersuchen, ob das Initiativbegehren mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen übereinstimmt.^[91] Eine solche Übereinstimmung ist wegen Verletzung von Art. 29 LV im Übrigen auch nicht gegeben, wenn, wie dargestellt, sachlich zusammenhanglose Begehren vermischt werden oder wenn tatsächlich oder rechtlich Unmögliches begehrt würde (siehe oben Kapitel A.).^[92]

93 Der Bericht ist dem Landtag samt Eingaben zur Weiterbehandlung zu übermitteln.^[93]

94 Indem das Gesetz in Art. 70b Abs. 2 VRG vorsieht, dass der Landtag das Initiativbegehren in seiner nächsten Sitzung in Behandlung zu ziehen hat, wird die der Regierung für die Vornahme der Vorprüfung zur Verfügung stehende Zeit limitiert. Sie ist gehalten, ihren Bericht so rechtzeitig dem Landtag zu übermitteln, dass dieser in der Lage ist, das Ergebnis der Prüfung durch die Regierung bei seiner Entscheidung, ob das Initiativbegehren mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen konform ist oder nicht, zu berücksichtigen.

95 Handelt es sich beim Initiativbegehren um eine Verfassungsinitiative, stellt sich die Frage der inhaltlichen Konformität mit der Verfassung grundsätzlich nicht: Die Verfassungsinitiative zielt ja auf eine Abänderung der Verfassung.^[94] Auch der Umstand, dass bestimmte Inhalte der Initiative allenfalls mit anderen Vorschriften der Verfassung in Konflikt treten, dass sie Grundrechte einschränken und dergleichen, macht die Verfassungsinitiative nicht unzulässig. Eine allfällige Widerspruchsfreiheit muss im Rahmen der Verfassungsinterpretation hergestellt werden.^[95] Dies entbindet die Initiative allerdings nicht davon, dass sie jedenfalls den formellen Voraussetzungen (also etwas Art. 69 VRG), welche die Rechtsordnung aufstellt, entsprechen muss.

96 Anders ist dagegen die Rechtslage bei mangelnder Staatsvertragskonformität: Auch Verfassungsinitiativen können Staatsverträgen widersprechen und wären daher vom Landtag für nichtig zu erklären. Zwingendes Völkerrecht, wie das Verbot der Sklaverei, das Folterverbot oder das Non-Refoulement-Prinzip, nimmt ebenfalls den Rang von „Staatsverträgen“ ein, gegen die eine Verfassungsinitiative nicht verstossen darf.^[96] Hingegen soll nach Ehrenzeller/Brägger eine Verfassungsinitiative, die gegen die EMRK verstösst, wegen der formellen Gleichrangigkeit gültig sein.^[97] Diese Auffassung ist zu hinterfragen: Art. 70b Abs. 1 VRG will keine Initiativen, seien es Gesetzes- oder Verfassungsinitiativen, die gegen völkerrechtliche Verpflichtungen Liechtensteins verstossen, zulassen.^[98] Aus diesem Grund ist jede Staatsvertragswidrigkeit einer Initiative gemäss Art. 70b Abs. 1 VRG von der Regierung aufzuzeigen und die Initiative vom Landtag in der Folge für nichtig zu erklären.^[99]

97 Gegen die Entscheidung des Landtages, die ein Mehrheitsbeschluss ist, kann gemäss Art. 70b Abs. 3 VRG Beschwerde an den Staatsgerichtshof erhoben werden.^[100] Dazu sind allerdings nur jene Personen legitimiert, welche die Initiative

angemeldet haben, da nur sie in ihrer Rechtssphäre betroffen sind.^[101]

98 Die Vorprüfung gemäss Art. 70b VRG kann als eine Art präventiver Normenkontrolle gesehen werden.^[102] Ihre Existenz vermeidet das Problem, dass eine möglicherweise populistisch motivierte Initiative zu einem verfassungswidrigen Ergebnis führt.^[103] Dem kann freilich entgegen gehalten werden, dass mit dieser Regelung der Landtag gegenüber dem Volk privilegiert wird: Für die Normenkontrolle der vom Landtag beschlossenen Gesetze stehen lediglich die sonstigen von der Verfassung und dem StGHG vorgesehenen Wege an den Staatsgerichtshof offen, während der Landtag eine seiner Ansicht nach verfassungswidrige Initiative von vornherein ablehnen kann und die Initianten angewiesen sind, erst den Weg an den Staatsgerichtshof zu beschreiten.^[104] Die Vorprüfung kann aber auch als eine Kontrolle der Ausübung eines politischen Rechts auf seine Verfassungsmässigkeit hin verstanden werden.

99 Sowohl für den Landtag als auch für den Staatsgerichtshof gilt, dass er nur die Initiative als Ganzes für verfassungswidrig erklären kann, auch wenn dies nur einzelne Bestimmungen betrifft. Eine andere Beurteilung würde dazu führen, dass mitunter eine durch Landtag oder Staatsgerichtshof völlig veränderte Initiative der Abstimmung unterzogen würde, womit massiv in die Volksrechte eingegriffen würde, was insbesondere dann der Fall wäre, wenn das Initiativbegehren keine Rückzugsklausel enthielte.

100 Die Verfassungsmässigkeit des Vorprüfungsverfahrens ist freilich umstritten. In der Verfassung ist diese Art präventiver Normenkontrolle nicht verankert, auch im StGHG ist dafür kein Verfahren eröffnet.^[105] Der Staatsgerichtshof hat allerdings in seinen bisherigen Entscheidungen über Beschwerden gegen die Nichtigerklärung von Initiativen keinen Anstoss an diesem Verfahren genommen, ohne sich freilich mit der massgeblichen Verfassungsfrage inhaltlich auseinander zu setzen.^[106]

101 Grundsätzlich überlässt Art. 64 LV dem Gesetzgeber einen gewissen Spielraum, was die Regelung der Voraussetzungen für eine vom Landtag zu behandelnde Initiative betrifft. Bejaht man die Kompetenz des einfachen Gesetzgebers, ein solches Vorprüfungsverfahren vorzusehen, wird man allerdings nur dann von dessen Zulässigkeit ausgehen können, wenn den Initianten ein Verfahren zur Verfügung steht, mit dem sie sich gegen die Einschränkung ihrer politischen Rechte zur Einbringung einer Initiative zur Wehr setzen können. Vor diesem Hintergrund erscheint es daher verfassungskonform, dass der Staatsgerichtshof, dem gemäss Art. 104 Abs. 1 LV der Schutz der verfassungsmässig gewährleisteten Rechte obliegt, für zuständig erklärt wird, über die Verfassungskonformität der Initiative zu entscheiden.^[107] Offen bleibt allerdings, ob es zulässig ist, dass dieses Verfahren ausserhalb des StGHG, das gemäss Art. 104 Abs. 1 jenes „besondere Gesetz“ ist, in dem die Verfahren vor dem Staatsgerichtshof konkretisiert werden, geregelt wird, nämlich im VRG.

D. Behandlung im Landtag

102 Hat eine Initiative die Verfahrensschritte der Anmeldung und Prüfung durch die Regierung und der Vorprüfung durch den Landtag hinter sich gebracht, hat der Landtag inhaltlich darüber zu entscheiden. Stimmt der Landtag zu, kann die Vorlage unter den Voraussetzungen des Art. 66 LV und der Sanktion des Landesfürsten gemäss Art. 9 LV in Kraft treten. Lehnt der Landtag die Initiative ab, kommt es zur Volksabstimmung.

103 Eine einmal in den Landtag eingebrachte Initiative kann nur dann wieder zurückgezogen werden, wenn sie eine sogenannte Rückzugsklausel enthält.^[108] In diesem Fall bedarf es allerdings gemäss Art. 82b Abs. 2 VRG eines einstimmigen Beschlusses aller Mitglieder des Initiativkomitees.^[109] Der Begriff des Initiativkomitees wird im VRG nicht näher definiert, es muss sich dabei wohl um jene Personen handeln, die das Begehren bei der Regierung angemeldet haben.

104 Für die Behandlung der Initiative im Landtag ist schon von der Verfassung her ein zügiges Vorgehen gefordert, wird doch in Art. 64 Abs. 2 LV verlangt, dass das Begehren in der darauffolgenden Sitzung des Landtages in Verhandlung gezogen wird.^[110]

105 Die Behandlung der Initiative im Landtag unterscheidet sich prozedural wesentlich von der Vorgangsweise hinsichtlich der Beratung von Gesetzesvorschlägen der Regierung oder von Mitgliedern des Landtags. Art. 34 GOLT unterscheidet zwar nicht zwischen den einzelnen Kategorien von Gesetzesvorschlägen, was annehmen liesse, der Landtag wäre nach Massgabe des Art. 34 Abs. 3 und 4 GOLT befugt, Abänderungen an der Initiative vorzunehmen. Dem steht allerdings die gesetzliche Norm des Art. 82 VRG entgegen, wonach der Landtag ungesäumt Beschluss zu fassen hat, ob er dem Initiativentwurf „so, wie er vorliegt, zustimme oder nicht.“ Dies spricht klar dagegen, dass der Landtag befugt wäre, die Initiative abzuändern.^[111] Ein derartiges Abänderungsrecht wäre aber auch deshalb problematisch, weil dann der Landtag in der Lage wäre, das Initiativrecht durch Abänderungsbeschlüsse, die den Inhalt des Begehrens wesentlich abschwächen oder gar in ihr Gegenteil verkehren würden, zu unterlaufen.^[112]

106 Wenn mehrere Initiativen vorliegen, die denselben Gegenstand betreffen, hat sie der Landtag in derselben Sitzung in Behandlung zu ziehen (Art. 82a Abs. 1 VRG). Dieser Tatbestand ist gegeben, wenn im Zeitpunkt der Publikation des zuerst zustande gekommen Begehrens die anderen bei der Regierung bereits angemeldet waren (Art. 82a Abs. 2 VRG).

Bei der Beurteilung, ob mehrere Initiativen zum selben Gegenstand vorliegen, hat der Landtag einen gewissen Beurteilungsspielraum. Im Zweifel ist es wohl angebracht, vom Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen auszugehen, um die vom Gesetzgeber offenkundig angestrebte gesamthafte Betrachtung der Initiativen zu ermöglichen.^[113] Sofern beide Gesetzesvorschläge vollzogen werden können, ohne dass im Vollzug Widersprüchlichkeiten auftreten, wird man bezweifeln können, ob in einem solchen Fall Initiativen zum selben Gegenstand vorliegen.

107 Stimmt der Landtag der Initiative zu, wird das weitere Gesetzgebungsverfahren (Verfahren gemäss Art. 66 LV, danach Sanktion des Landesfürsten gemäss Art. 9 LV mit anschliessender Kundmachung des Gesetzesbeschlusses) fortgesetzt. Lehnt der Landtag die Initiative ab, so hat er die Regierung mit der Anordnung einer Volksabstimmung zu beauftragen (Art. 82 Abs. 2 VRG).^[114]

108 Die Abstimmung im Landtag ist zwingend: Der Landtag darf eine Volksinitiative nicht direkt dem Volk vorlegen, ohne selbst vorgängig darüber abgestimmt zu haben.^[115]

E. Sonderbestimmungen für Verfassungsinitiativen

109 Die Verfassung setzt in Art. 64 Abs. 4 LV für Verfassungsinitiativen etwas höhere Voraussetzungen, was die Unterstützungsschwelle der Initiative betrifft, indem statt mindestens 1'000 wahlberechtigten Landesbürgern bzw. drei Gemeinden auf Grund von Gemeindeversammlungsbeschlüssen 1'500 Unterstützungen bzw. vier Gemeinden erforderlich gemacht werden. Damit soll die Verfassungsänderung, also die Änderung der grundlegenden Spielregeln des politischen Prozesses, gegenüber der Änderung von Gesetzen erschwert werden.^[116]

110 Die praktische Bedeutung dieser eher geringen Unterschiede dürfte bescheiden sein. In der Vergangenheit sind keine Fälle bekannt geworden, die an dieser Hürde gescheitert wären.

111 Systematisch kann eine Verfassungsinitiative (wie im Übrigen auch eine einfache Gesetzesinitiative)^[117] als Total- oder Partialrevision gestaltet sein (vgl. Art. 85 VRG).^[118] Eine Sonderform einer solchen Totalrevision stellt die Initiative zur Abschaffung der Monarchie gemäss Art. 113 LV dar. Eine rechtliche Konsequenz hat diese Unterscheidung allerdings nicht.^[119]

112 Materielle Schranken der Verfassungsrevision gibt es in Liechtenstein nach herrschender Auffassung nicht, daher wäre eine Verfassungsinitiative grundsätzlich nicht dahingehend zu prüfen, ob sie gegen bestimmte Verfassungsprinzipien (etwa den Rechtsstaat oder die Demokratie) verstösst.^[120] Da jedoch demokratische und rechtsstaatliche Strukturen auch wesentliche Inhalte der von der EMRK garantierten Grundrechte bilden, würde sich in einem solchen Fall die Frage der Staatsvertragskonformität stellen. Ob zwingendes Völkerrecht eine materielle Schranke der Zulässigkeit einer Verfassungsinitiative darstellt, ist nicht klar, da in Liechtenstein keine dem Art. 139 Abs. 3 BV, der zwingende Bestimmungen des Völkerrechts als Schranken einer Teilrevision der Bundesverfassung durch Volksinitiative aufstellt, existiert.^[121]

F. Weitere Verfahrensbestimmungen

113 Gemäss Art. 71 VRG prüft die Regierung die eingelangten Eingaben der Initianten oder der Gemeinden auf ihre formale Gesetzmässigkeit, insbesondere das Vorliegen der entsprechenden Unterschriften. Die Anordnung der Volksabstimmung hat auf der Grundlage der Bestimmungen des Art. 72 VRG zu erfolgen. Der weitere Verfahrensgang, insbesondere auch was die Möglichkeit des Landtages betrifft, einen Gegenvorschlag einzubringen (Art. 82 Abs. 3 VRG), wird in den Ausführungen zu Art. 66 LV erläutert.

Fussnoten

1. Vgl. Kirchherr, Verfassung, S. 102 f.
2. Kirchherr, Verfassung, S. 103.
3. Vgl. Wille, Staatsordnung, S. 129.
4. Etwas verkürzend Batliner, Volksrechte, S. 136. Allerdings wird auch in Liechtenstein die Initiative gelegentlich als Volksbegehren bezeichnet, vgl. etwa Ritter, Besonderheiten, S. 7.
5. Siehe auch Quaderer-Vogt, Bewegte Zeiten, S. 259 f.; Batliner, Volksrechte, S. 136.
6. Quaderer-Vogt, Bewegte Zeiten, S. 260.
7. Art. 49 Abs. 1 bis 3 KV Kanton SG 1890 lauteten beispielsweise wie folgt: Abs. 1: „Das Recht der Initiative ist den Stimmberechtigten gewährleistet. Dasselbe umfaßt das Begehren auf Erlaß oder Aufhebung oder Abänderung eines Gesetzes oder verfassungsgemäss nicht ausschliesslich in die Kompetenzen des Grossen Rates fallenden Beschlusses. Abs. 2: Derartige Begehren können in der Form der einfachen Anregung oder des

- ausgearbeiteten Entwurfes gestellt und im einen wie im andern Falle begründet werden. Initiativbegehren auf Aufhebung oder Abänderung eines Gesetzes können erst drei Jahre nach Inkrafttreten desselben gestellt werden. Abs. 3: Ein Initiativbegehren muß zur Volksabstimmung gebracht werden, wenn es von mindestens 4000 Bürgern, deren Stimmberechtigung beglaubigt ist, unterschriftlich gestellt wird.“
- Art. 3 KV Kanton GR 1892 lautete wie folgt: Abs. 1: „Außerdem sind vom Großen Rat auf Begehren von wenigstens 3000 stimmberechtigten Kantonseinwohnern der Volksabstimmung zu unterbreiten: 1. Vorschläge zum Erlaß neuer Gesetze, großrätlicher Verordnungen und Beschlüsse; 2. Vorschläge zur Aufhebung oder Abänderung von Gesetzen, welche schon mindestens zwei Jahre in Kraft bestanden haben, sowie großrätlicher Verordnungen und Beschlüsse, seien dieselben bereits in Kraft getreten oder nicht. Ausgenommen sind großrätliche Beschlüsse dringlicher Natur. Abs. 2: Der Große Rat hat solche Vorschläge zu Händen der Volksabstimmung stets mit seinem Gutachten und gutfindenden Falles auch mit Gegenanträgen zu begleiten. Abs. 3: Dem Gesetze bleibt vorbehalten, das Nähere über die Ausübung des Vorschlagsrechtes zu bestimmen.“
8. Art. 41 Abs. 2 erster Satz B-VG lautet wie folgt: „Jeder von 100 000 Stimmberechtigten oder von je einem Sechstel der Stimmberechtigten dreier Länder gestellte Antrag (Volksbegehren) ist von der Bundeswahlbehörde dem Nationalrat zur Behandlung vorzulegen.“ Auch das B-VG spricht lediglich von „behandeln“.
 9. Zitiert nach Quaderer-Vogt, *Bewegte Zeiten*, S. 273. Marxer, *Organisation*, S. 58, betont die Rolle der Schweiz bei der Einführung der Volksrechte mit der Verfassung 1921.
 10. Quaderer-Vogt, *Bewegte Zeiten*, S. 273.
 11. Quaderer-Vogt, *Bewegte Zeiten*, S. 277.
 12. VK, S. 2.
 13. VK, S. 2.
 14. VK, S. 4. Siehe auch Quaderer-Vogt, *Bewegte Zeiten*, S. 277.
 15. Bemerkenswerterweise fand Regierungschef Ospelt in seinen „Bemerkungen zu den wichtigeren, in der Verfassung gegenüber den mit der Höchsten Vorsanktion versehenen Entwürfe vom Landtage beschlossenen Änderungen“ gegenüber Fürst Johann II. zwar die Änderung, wonach die Initiative einen Bedeckungsvorschlag enthalten musste, für erwähnenswert, nicht aber die Regelungen hinsichtlich der erforderlichen Zahl von Unterstützungen. Zur seinerzeitigen Regelung Marxer, *Organisation*, S. 61.
 16. Gesetz vom 31. August 1922 betreffend die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten, LGBL 1922 Nr. 28.
 17. Hinsichtlich eines nicht ausgearbeiteten Gesetzesentwurfes bestimmte Art. 36 Abs. 4 des Volksrechtegesetzes: „Sofern der Landtag einer einfachen Anregung nicht zustimmt, fällt sie dahin, sofern er nicht seinerseits eine Volksbefragung über die einfache Anregung beschliesst; wenn in diesem Falle die absolute Mehrheit der Stimmenden sich für die Volksanregung oder Anregung des Landtages ausspricht, so hat der Landtag die angenommene Anregung im Sinne des Volksentscheides auszuarbeiten. Der diesbezügliche Beschluss unterliegt in der Regel dem fakultativen Referendum.“
 18. Dazu näher Bussjäger, *Kommentar zu Art. 2 LV Kapitel III.B*.
 19. LGBL 1947 Nr. 55.
 20. LGBL 1984 Nr. 27.
 21. Siehe Bussjäger, *Kommentar zu Art. 9 LV Kapitel II.C*.
 22. Vgl. Wille, *Staatsordnung*, S. 517.
 23. Siehe auch Wille, *Staatsordnung*, S. 516.
 24. Siehe Bussjäger, *Kommentar zu Art. 9 LV*.
 25. Siehe auch Batliner, *Einführung*, S. 50.
 26. Vgl. Beck, *Ausgestaltung*, S. 233; Hoch, *Gesetzgebung*, S. 212.
 27. Vgl. Beck, *Ausgestaltung*, S. 233. Um diese Problematik abzuschwächen, sieht in der Schweiz Art. 68 ParlG vor, dass die Organe der Bundesversammlung und in deren Auftrag die Parlamentsdienste zur Erfüllung ihrer Aufgaben Dienststellen der Bundesverwaltung beiziehen können. Der Beizug erfolgt allerdings gemäß Abs. 2 im Einvernehmen mit dem zuständigen Departement oder der Bundeskanzlei. Gemäss Art. 112 Abs. 1 ParlG kann darüber hinaus eine Kommission für die Ausarbeitung eines Erlassentwurfes das zuständige Departement beiziehen, um die erforderlichen Rechts- und Sachauskünfte zu erhalten.
 28. Vgl. Wille, *Staatsordnung*, S. 541 f.
 29. Hoch, *Gesetzgebung*, S. 211.
 30. Wille, *Staatsordnung*, S. 516; Ritter, *Organisation*, S. 71, der auf das konkrete Beispiel des Jagdgesetzes im Jahre 1961 verweist, als der Landesfürst die Sanktion eines im Wege einer Initiative des Volkes zustande gekommenen Jagdgesetzes verweigerte und im Einvernehmen mit der Regierung dieser den Auftrag

- erteilte, dem Landtag ein neues Jagdgesetz zur Beschlussfassung vorzulegen (siehe zu dieser Begebenheit auch die Ausführungen von Bussjäger, Kommentar zu Art. 9 LV Kapitel II.D). Siehe auch Batliner, Volksrechte, S. 138; Pappermann, Regierung, S. 65.
31. Batliner, Volksrechte, S. 138; Willoweit, Kleinstaat, S. 204.
 32. Keine Initiative des Landesfürsten im Sinne des Art. 64 Abs. 1 lit. a LV bildete allerdings die Verfassungsinitiative des Fürstenhauses, die Grundlage der Verfassungsrevision 2003 war. Diese Initiative war vom Landesfürsten und vom Erbprinzen als eine Volksinitiative gemäss Art. 64 Abs. 1 lit. c LV angemeldet worden (vgl. StGH 2002/73 und VBI 2002/96).
 33. So schon Steger, Fürst, S. 74.
 34. Ein Einstimmigkeitsprinzip in der Kollegialregierung ist nicht vorgesehen, die Regierung entscheidet daher über die Regierungsvorlage grundsätzlich mehrstimmig, wobei in der Praxis eine nicht im Einvernehmen aller Regierungsmitglieder erfolgte Vorlage eines Gesetzesentwurfs an den Landtag unrealistisch ist.
 35. Der Begriff der Vernehmlassung wird in diesem Sinne auch in der Schweiz verwendet. In Österreich ist für diesen Vorgang der Begriff der Begutachtung gebräuchlich. Zur Vernehmlassung in der Schweiz siehe Lüthi/Brunner, Kommentar zu Art. 147 BV, Rz. 6 ff.; BSK BV-Schiess Rütimann, Art. 147 BV, Rz. 4 ff.
 36. Die Vernehmlassungen werden in der Praxis auch im Internet kundgemacht, wodurch jeder Interessierte in die Lage versetzt wird, eine Stellungnahme abzugeben. Ein Recht, dass die jeweilige Stellungnahme in irgendeiner Form berücksichtigt wird, ergibt sich daraus aber nicht. Siehe auch <http://www.llv.li/#/11494/laufende-vernehmlassungen>.
 37. Im Gegensatz zur Schweiz ist auch in Österreich das Begutachtungsverfahren nicht bundesverfassungsrechtlich verankert, wohl aber etwa in Art. 34 Vorarlberger Landesverfassung.
 38. Eine der wenigen Ausnahmen bildet Art. 18 Gleichstellungsgesetz, LGBl. 1999 Nr. 96 LR 105.1, wonach der Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann die Abgabe von Stellungnahmen im Rahmen der Vernehmlassungsverfahren zu Rechtssetzungsvorlagen, welche die Gleichstellung von Frau und Mann berühren, obliegt. Ähnlich die Regelung des Art. 22 Abs. 2 lit. d Behindertengleichstellungsgesetz, LGBl. 2006 Nr. 243 LR 105.2, hinsichtlich des Büros für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen. Zum Verfahren siehe etwa Waschkuhn, System, S. 145 f.
 39. Hingegen ist in Vorarlberg die Begutachtung von Gesetzesentwürfen, die als Vorlagen der Landesregierung vor den Landtag gelangen sollen, in Art. 34 Vorarlberger Landesverfassung ausdrücklich verankert.
 40. Vgl. etwa Art. 45 lit. b RVOG, wonach den Amtsstellenleitern die Erarbeitung von gemeinsamen Positionen in Vernehmlassungen und Stellungnahmen obliegt.
 41. Siehe dazu auch Ritter, Organisation, S. 73.
 42. Beck, Ausgestaltung, S. 231.
 43. Ritter, Organisation, S. 74.
 44. Siehe dazu etwa StGH 2009/200, Erw. 3.4: „Dass eine Gesetzesbestimmung auszulegen ist und dass dabei auch die Gesetzesmaterialien herangezogen werden, ist nichts Aussergewöhnliches.“
 45. Siehe auch Beck, Ausgestaltung, S. 231. Demgegenüber geht Steger, Fürst, S. 74, noch davon aus, dass die Regierungsvorlage die Form einer allgemeinen Anregung haben könne. Dies wäre jedoch in Zeiten spezialisierter Gesetzgebung höchst unpraktisch, da jenes Organ, das über die spezifischeren Kenntnisse der Rechtsetzung verfügt, gegenüber dem weniger spezialisierten Organ eine Anregung machte.
 46. Siehe auch Ritter, Organisation, S. 72; Wille, Staatsorganisation, S. 516; Waschkuhn, System, S. 145.
 47. Siehe auch Wille, Staatsorganisation, S. 516.
 48. Wille, Staatsorganisation, S. 516; Beck, Ausgestaltung, S. 233; Hoch, Gesetzgebung, S. 213.
 49. Frommelt, Landtagstätigkeit, S. 302.
 50. Wille, Staatsorganisation, S. 516; Hoch, Gesetzgebung, S. 213.
 51. Wille, Staatsorganisation, S. 516; Hoch, Gesetzgebung, S. 214. Gemäss Art. 44 Abs. 1 GOLT ist das Postulat ein parlamentarischer Eingang, welcher die Regierung zur Prüfung eines bestimmten Gegenstandes oder zu einem bestimmten Vorgehen oder Verhalten einlädt.
 52. Wille, Staatsorganisation, S. 516.
 53. Siehe auch Ritter, Organisation, S. 72.
 54. Batliner, Volksrechte, S. 139; Ehrenzeller/Brägger, Rechte, S. 650 Rz. 23.
 55. Vgl. Hoch, Verfassung- und Gesetzgebung, S. 223.
 56. Vgl. Hoch, Gesetzgebung, S. 214; Beck, Ausgestaltung, S. 86; Ehrenzeller/Brägger, Rechte, S. 651 f. Rz. 25.
 57. Vgl. Hoch, Verfassung- und Gesetzgebung, S. 223; Beck, Ausgestaltung, S. 85; in diesem Sinne auch Schurti, Verordnungsrecht, S. 155. Die - vom Volk nicht angenommene - Volksinitiative „Schulfreier Samstag - Warum?“ vom 02.05.1991 hätte eine derartige gesetzliche Regelung vorgesehen („Die wöchentlichen

- Unterrichtsstunden sind auf die sechs Werktage zu verteilen.“), welcher die Verordnung der Regierung, wonach der Samstag schulfrei zu sein hatte, die rechtliche Grundlage entzogen hätte.
58. Batliner, Volksrechte, S. 139; siehe auch Ritter, Besonderheiten, S. 7.
 59. Zum Verfahren hinsichtlich anderer rechtsetzender Akte des Landtages wie der Genehmigung von Staatsverträgen (Art. 8 Abs. 2 LV) oder die Fassung von Finanzbeschlüssen (Art. 66 LV) siehe die Ausführungen von Bussjäger, Kommentar zu Art. 8 LV Kapitel VI.C. sowie Bussjäger, Kommentar zu Art. 66 LV).
 60. Ritter, Organisation, S. 74; Beck, Ausgestaltung, S. 231 f.
 61. Ritter, Organisation, S. 75.
 62. Siehe etwa zur Änderung des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes die Wortmeldung von Regierungsrätin Amann-Marxer: Landtags-Protokolle 2013, S. 1595 (Sitzung vom 3. Oktober 2013). Dieselbe in der Landtagssitzung vom 22. November 2012 zum Gesetz betreffend die Neuregelung des Verhältnisses zwischen Staat und Religionsgemeinschaften: Landtagsprotokolle 2012, S. 2069 (Sitzung vom 22. November 2012).
 63. Dazu näher Bussjäger, Kommentar zu Art. 58 LV Kapitel II.E.
 64. Siehe auch Beck, Ausgestaltung, S. 231 f.
 65. Dazu näher Bussjäger, Kommentar zu Art. 65 LV; siehe auch Beck, Ausgestaltung, S. 232 f.
 66. Vgl. Batliner, Lage, S. 119; siehe auch Bussjäger, Kommentar zu Art. 47 LV Kapitel IV.
 67. Siehe auch Ehrenzeller/Brägger, Rechte, S. 652 Rz. 27 ff., die allerdings zwischen formellen (Formvorschriften über das Zustandekommen der Initiative) und formalen Voraussetzungen (weitere Voraussetzungen nicht inhaltlicher Art, die über bloss Formvorschriften hinausgehen, wie Einheit der Materie) unterscheiden. Diese Unterscheidung wird hier nicht weiter verfolgt, sondern die spezifischen Erfordernisse bei den jeweiligen Verfahrensschritten behandelt.
 68. Siehe auch Batliner, Volksrechte, S. 152 f.
 69. Ehrenzeller/Brägger, Rechte, S. 653 Rz. 32.
 70. LGBL. 1996 Nr. 76 LR 141.0.
 71. Vgl. Schiess Rütimann, Kommentar zu Art. 110 LV Kapitel X.A.
 72. Siehe näher Schiess Rütimann, Kommentar zu Art. 111 LV Kapitel VI.B.
 73. Ehrenzeller/Brägger, Rechte, S. 651 Rz. 24 und S. 653 Rz. 32, die diese Regelungen zu den „formalen Voraussetzungen“ zählen.
 74. Ehrenzeller/Brägger, Rechte, S. 653 Rz. 32.
 75. Ehrenzeller/Brägger, Rechte, S. 653 Rz. 32.
 76. Vgl. Ehrenzeller/Brägger, Rechte, S. 656 Rz. 39.
 77. Siehe auch Ehrenzeller/Brägger, Rechte, S. 657 Rz. 39.
 78. Ehrenzeller/Brägger, Rechte, S. 657 Rz. 39.
 79. Ehrenzeller/Brägger, Rechte, S. 657 Rz. 39.
 80. Vgl. Ehrenzeller/Brägger, Rechte, S. 654 f. Rz. 34 ff. Kritisch insbesondere Winkler, Verfassungsgesetzgebung, S. 122 ff.
 81. Vgl. Ehrenzeller/Brägger, Rechte, S. 654 Rz. 32.
 82. Ehrenzeller/Brägger, Rechte, S. 655 Rz. 36. Zu dieser Frage äussert sich Winkler, Verfassungsgesetzgebung, S. 134 ff., nicht, wenn er ausführt, dass der Begriff der Einheit einer Materie in Liechtenstein keine Rechtsverbindlichkeit aufweist (a.a.O., S. 135).
 83. Vgl. Winkler, Verfassungsgesetzgebung, S. 115 ff.
 84. Winkler, Verfassungsgesetzgebung, S. 116.
 85. Winkler, Verfassungsgesetzgebung, S. 117.
 86. Ehrenzeller/Brägger, Rechte, S. 661 Rz. 48.
 87. Ehrenzeller/Brägger, Rechte, S. 661 Rz. 48.
 88. Ehrenzeller/Brägger, Rechte, S. 662 Rz. 51.
 89. Winkler, Verfassungsgesetzgebung, S. 111. Zur - älteren - Praxis siehe Batliner, Volksrechte, S. 153 f. Demnach ist die Praxis der Regierung im Verlauf der Zeit grosszügiger geworden und lässt zumindest kleinere Formalfehler zu.
 90. Ehrenzeller/Brägger, Rechte, S. 678 Rz. 90.
 91. Vgl. Batliner, Volksrechte, S. 151; Bussjäger, Normenkontrolle, S. 40; Beck, Ausgestaltung, S. 86.
 92. Ehrenzeller/Brägger, Rechte, S. 656 Rz. 38.
 93. Winkler, Verfassungsgesetzgebung, S. 112.
 94. Ehrenzeller/Brägger, Rechte, S. 658 Rz. 41.
 95. Vgl. dazu BGE 139 I 16 Erw. 4.2.1.
 96. Ehrenzeller/Brägger, Rechte, S. 658 Rz. 42.

97. Ehrenzeller/Brägger, Rechte, S. 658 f. Rz. 43.
98. Aus diesem Grund ist nach der hier vertretenen Auffassung auch jede EWR-Widrigkeit einer Initiative zum Anlass für eine Nichtigerklärung zu nehmen, während Ehrenzeller/Brägger, Rechte, S. 660 Rz. 46, davon lediglich Verstösse gegen das primäre EWR-Recht, also das EWR-Abkommen selbst, erfasst sehen.
99. Vgl. Winkler, Verfassungsgesetzgebung, S. 90 ff., der die Staatsvertragskonformität der Verfassungsinitiative des Fürstenhauses 2002 ausführlich diskutiert und bejaht.
100. Ehrenzeller/Brägger, Rechte, S. 678 f. Rz. 61.
101. StGH 2002/73; StGH 2014/19; vgl. auch Ehrenzeller/Brägger, Rechte, S. 679; Bussjäger, Normenkontrolle, S. 44.
102. Wille, Normenkontrolle, S. 240, spricht in diesem Sinne von „Normenkontrolle präventiver Art“. Vgl. auch Bussjäger, Normenkontrolle, S. 42; Wille, Verfassungsprozessrecht, S. 72; Ehrenzeller/Brägger, Rechte, S. 657 Rz. 40.
103. Ähnliche Regelungen gibt es in verschiedenen Kantonen der Schweiz, wo kantonale Volksinitiativen vom Kantonsrat ungültig erklärt werden können (vgl. BGer 1 C_37/2012 vom 10.05.2012 und BGer 1C_586/2013 vom 07.10.2014).
104. Diese Problematik wird dann entschärft, wenn, wie im Falle der „win-win“-Initiative, der Staatsgerichtshof relativ kurzfristig entscheidet (vgl. StGH 2013/183, wo zwischen der Entscheidung des Landtages über die Nichtigerklärung der Initiative und der Entscheidung des Staatsgerichtshofes nicht ganz vier Monate verstrichen).
105. Vgl. Wille, Verfassungsprozessrecht, S. 72 f.; Wille, Normenkontrolle, S. 240; vgl. demgegenüber Ehrenzeller/Brägger, Rechte, S. 678 f., die diese Frage nicht diskutieren.
106. StGH 2004/70; StGH 2013/183.
107. Bussjäger, Normenkontrolle, S. 41.
108. Vgl. Hoch, Gesetzgebung, S. 216.
109. Siehe zur früheren Rechtslage, die keine Rückzugsmöglichkeit vorsah, Ritter, Besonderheiten, S. 8.
110. Winkler, Verfassungsgesetzgebung, S. 112.
111. Siehe auch Winkler, Verfassungsgesetzgebung, S. 120.
112. Siehe auch Winkler, Verfassungsgesetzgebung, S. 121.
113. Die Abstimmung hat gemäss Art. 84 VRG zu erfolgen, wobei gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung bei Abstimmungen über mehrere Vorschläge auch ein mehrfaches Ja möglich ist, wobei dann, wenn bei der Abstimmung mehr als ein Vorschlag das absolute Stimmenmehr erreicht, die Stimmzettel mit einem mehrfachen Ja nur noch jeweils demjenigen Vorschlag zugerechnet werden, dem sie in der Zusatzfrage den Vorzug geben.
114. Siehe dazu näher Bussjäger, Kommentar zu Art. 66 LV.
115. Hoch, Gesetzgebung, S. 220, und Batliner, Volksrechte, S. 155, beide unter Verweis auf das Beispiel der Volksinitiative zur Beibehaltung der 6-Tage-Woche an den Schulen aus dem Jahre 1991.
116. Batliner, Volksrechte, S. 140.
117. Hinsichtlich der einfachen Gesetzesinitiative trifft das VRG keine derartige Unterscheidung. Die Meinung Batliners, Volksrechte, S. 140, wonach daraus e contrario geschlossen werden könnte, dass einfache Gesetzesinitiativen nur als Gesamtrevisionen eingebracht werden könnten, wird von der Praxis nicht geteilt und ist kaum haltbar.
118. Batliner, Volksrechte, S. 140.
119. Batliner, Volksrechte, S. 149.
120. Siehe Bussjäger, Einführende Bemerkungen zur liechtensteinischen Verfassung Kapitel V.A.; vgl. auch Batliner, Volksrechte, S. 161 f.; Ehrenzeller/Brägger, Rechte, S. 662 Rz. 49. In diesem Sinne wohl auch Winkler, Verfassungsgesetzgebung, S. 47 ff.
121. Vgl. Ehrenzeller/Gertsch, St. Galler Kommentar zu Art. 139 BV, Rz. 43 ff.

Abgerufen von „https://verfassung.li/Art._64“

Kategorien:

B
 Bedeckungsvorschlag
 G
 Gemeinden

Gesetz
I
Initiative
Initiativbegehren
L
Landesfürst
Landtag
R
Regierung
Regierungsvorlage
V
Volksinitiative

|
|
|
|
|
|
|
|
|
|

-
- Diese Seite wurde zuletzt am 11. Mai 2022 um 10:13 Uhr geändert.