

Thomas Milic, Christian Frommelt

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

KURZGUTACHTEN

JULI 2023



LIECHTENSTEIN-INSTITUT



Verantwortliche Autoren:

Thomas Milic, Forschungsleiter Politik, Liechtenstein-Institut

Christian Frommelt, Direktor und Forschungsbeauftragter Politik, Liechtenstein-Institut

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

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

Gamprin-Bendern, Juli 2023

Liechtenstein-Institut

St. Luziweg 2, 9487 Gamprin-Bendern, Liechtenstein

[www.liechtenstein-institut.li](http://www.liechtenstein-institut.li)

## INHALTSVERZEICHNIS

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

## 1 EINLEITUNG

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

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

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

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

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

## 2 FORMELLE BETRACHTUNG DER INITIATIVE

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

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

### **Ernennungs- und Abberufungsrecht des Landesfürsten bleiben erhalten.**

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

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

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

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

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

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

### **Die beiden Wahlkreise und ihre Vertretung bleiben erhalten.**

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

## **3 OFFENE FRAGEN ZUR UMSETZUNG DER INITIATIVE**

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

<sup>3</sup> Siehe dazu: Frommelt et al. 2022: 29.

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

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

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

Das Problem soll anhand eines Beispiels geschildert werden. Angenommen, jemand kandidiert für beide Ämter («Doppelkandidatur») und wird in beide Ämter – Regierungschef wie auch Regierungsrat – gewählt. Da man nicht beide Ämter gleichzeitig ausüben kann, ist anzunehmen, dass diese Person sich für das Amt des Regierungschefs entscheidet.<sup>4</sup> An ihre Stelle in die Regierung ist infolgedessen wohl<sup>5</sup> jene Person gewählt, welche die drittmeisten Stimmen im Wahlbezirk erhielt<sup>6</sup> – womöglich eine Kandidatur aus einer anderen Partei. Das aber bedeutet, dass die (Regierungsrats-)Stimmen der Doppelkandidatur verfallen bzw. unberücksichtigt bleiben. Wohlgermerkt, bei den Gemeinderatswahlen «verfallen» die (Partei-)Stimmen einer Doppelkandidatur nicht, weil der Gemeinderat *im Proporz* gewählt wird.<sup>7</sup> Die Stimmen, die beispielsweise Petra Miescher bei den Vaduzer Gemeinderatswahlen 2023 als Kandidatin für den Gemeinderat sammelte, kamen ihr *persönlich* zwar nicht zugute (da sie gleichzeitig als Bürgermeisterin gewählt wurde und dieses Amt in der Folge antrat), *aber ihrer Partei schon*. Ihre Stimmen wurden dem Total der VU und damit auch für die *Vergabe der Gemeinderatssitze* hinzugerechnet.<sup>8</sup> Diese Doppelkandidaturstimmen sind bei den Gemeinderatswahlen also nicht verschwendet. Bei den Regierungswahlen wäre dies naturgemäss anders, weil die Regierung nach dem *Majorz* gewählt wird.<sup>9</sup> Die *Regierungsratsstimmen* einer (erfolgreichen) Doppelkandidatur verfallen.

---

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

<sup>5</sup> Auch diese Situation müsste im VRG zunächst geregelt werden.

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

<sup>7</sup> Nur der Vorsteher/Bürgermeister wird im Majorz gewählt.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

## 4 FORMELLE UND INFORMELLE REGELUNGEN UND VORGEHENSWEISEN

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

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

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

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

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

demnach zusätzlich geregelt werden. Es setzt zudem voraus, dass die gewählten Regierungsmitglieder zwingend einer mehrköpfigen Wählergruppe angehören. Wenn nicht, ist denkbar, dass eine Landtagsmehrheit von VU und FBP als Stellvertreter für ein Regierungsmitglied, welches beispielsweise parteilos ist, einen Stellvertreter bestimmt, welcher der VU oder der FBP angehört. Dies würde die Frage aufwerfen, ob die derzeitige Praxis, wonach in der Regel die Stellvertreter die Haltungen und Positionen der Regierungsmitglieder<sup>12</sup> in den Regierungssitzungen vertreten, auch künftig funktionieren würde.

## 5 AUSGEWÄHLTE HERAUSFORDERUNGEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER INITIATIVE

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

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

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

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

---

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

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

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

## 5.2 Unklare Stellung des Regierungschefs/der Regierungschefin

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

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

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

## 5.3 Amtsantritt, Amtsdauer und Amtsperiode

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

---

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

<sup>15</sup> Gemäss Initiativvorschlag wäre es Art. 79 Abs. 9 Satz 2 LV.

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

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

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

#### 5.4 Erhöhtes Risiko von Instabilität und Ineffizienz

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

---

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

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

## 5.5 Veränderung im Verhältnis Regierung und Landtag

Das Instrument des Misstrauensvotums bleibt dem Landtag zwar formell erhalten. Auch kann der Landtag der Regierung nach ihrer Bestellung durch das Volk das Vertrauen verweigern.<sup>17</sup> Wie bereits mehrfach erwähnt, stellen die damit zwingend oder zumindest eventuell<sup>18</sup> verbundene Konsequenz der Neuwahlen und die drohende «Abstrafung» durch die Wähler aber eine hohe Hürde zur Ausübung dieses Instruments dar. Entsprechend kann argumentiert werden, dass zumindest hinsichtlich der Wahlfunktion sowie der mit dem Abberufungsrecht einhergehenden Kontrollfunktion der Landtag gegenüber der Regierung geschwächt wird.<sup>19</sup> Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist dies ein nicht zu vernachlässigender Machtverlust des Landtages, da nicht erst der effektive Gebrauch des Misstrauensvotums, sondern seine Androhung bzw. die prinzipielle Möglichkeit dem Landtag einen gewissen Einfluss auf die Regierung sichert.

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

## 5.6 Herausforderung für die Konsenskultur

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

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

---

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

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

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

<sup>20</sup> Vgl. politikwissenschaftliche Einordnung durch Daniel Kübler (2023).

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

### **5.7 Auf- oder Abwertung der Landtagswahlen?**

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

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

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

## 6 SCHLUSSBETRACHTUNG

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

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

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

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

## 7 LITERATURVERZEICHNIS

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

## ANHANG

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

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

#### I.

##### Abänderung bisherigen Rechts

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

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

Die Kollegialregierung besteht aus dem Regierungschef und vier Regierungsräten.

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

Art. 80 Abs. 1 und 2

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

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

## **II.**

### **Inkrafttreten**

Dieses Verfassungsgesetz tritt am 1. Juli 2024 in Kraft.

