

Kleine Anfrage

Verschiebung von Volksabstimmungen

Frage von Landtagsabgeordneter Thomas Lageder

Antwort von Regierungsrätin Dominique Hasler

Frage vom 06. Mai 2020

Die Regierung hat die für den 7. Juni angesetzten Volksabstimmungen zuerst auf unbestimmte Zeit verschoben und nun auf den 30. August festgelegt. Sie beruft sich dabei auf Art. 91 Abs. 1 des Volksrechtegesetzes: «Die Regierung hat die zur ordnungsgemässen Durchführung von Wahlen und Abstimmungen nötigen Vorschriften mit Verordnung zu erlassen.» Eine ordnungsgemässe Durchführung heisst nun nach meiner Rechtsauffassung: Entlang den in der Ordnung, also dem Gesetz, normierten Vorgaben. In Art. 72 Abs. 1 des Volksrechtegesetzes mit der Überschrift «Anordnung der Regierung» heisst es: «Sofern das Begehren um Volksabstimmung (über die Abberufung des Landtages oder über einen Verfassungs-, Gesetzes- oder Finanzbeschluss) seitens einer genügenden Anzahl von Gemeinden oder Stimmberechtigten gestellt worden ist, oder wenn der Landtag eine Volksabstimmung beschliesst (Art. 66 Abs. 1 und 3 der Verfassung), ordnet die Regierung spätestens innert 14 Tagen eine Volksabstimmung an, die innerhalb von drei Monaten durchzuführen ist.»

Im „Volksblatt“ vom 30. April bringt Hansjörg Büchel, Balzner Vorsteher, zum Ausdruck, dass er den 30. August als Abstimmungstermin für eher ungeeignet hält, weil bis dahin das Verbandsverbot für mehr als 100 Personen immer noch bestehen würde. Er sagt: «Bevor es zur Abstimmung [Projekt Ordo] kommt, wollen wir eine weitere Informationsveranstaltung durchführen. Diese müsste mindestens 14 Tage vor der Abstimmung stattfinden, da dann die Wahlunterlagen in den Haushalten sein müssen.» Dazu meine Fragen an die Regierung:

1. Wie kann sich die Regierung mit einer Verordnung über gesetzlich normierte Vorgaben hinwegsetzen?
2. Sieht die Regierung einen Widerspruch darin, dass sie gerade in Bezug auf Fristen im Bereich der Verwaltung und Justiz mit Bericht und Antrag Nr. 30/2020 dem Landtag ein Auffanggesetz vorgelegt hat, sie dies aber bei den demokratiepolitisch sehr wichtigen Volksrechten nicht tut?
3. Wie unterscheidet sich der Abstimmungstermin vom 7. Juni in Bezug auf die Einschränkungen durch Corona und Versammlungsverbot vom Abstimmungstermin 30. August, und welche Rolle spielen die Sommerferien aus Sicht der Regierung für eine Meinungsbildung in der Bevölkerung?
4. Sollte der Finanzbeschluss zur S-Bahn im Juni-Landtag vom Landtag beschlossen und vom Landtag eine Volksabstimmung anberaumt werden, würde auch über die S-Bahn am 30. August abgestimmt?

5. Würde für ein im Mai-Landtag beschlossenes Gesetz das Referendum angemeldet, sähe die Regierung die Volksrechte im Zusammenhang mit den Einschränkungen durch die Coronapandemie bei einer Unterschriftensammlung gewahrt und den Gesundheitsschutz als sichergestellt? Der Schweizer Bundesrat hat beispielsweise vom 21. März bis zum 31. Mai einen Fristenstillstand für Sammelbegehren erlassen.

Antwort vom 08. Mai 2020

Zu Frage 1:

Die Gesetzgebung unterscheidet zwischen einer Volksabstimmung, welcher ein obligatorisches Referendum zugrunde liegt (Art. 66 Abs. 6 Landesverfassung, LV iVm Art. 82 Abs. 2 Volksrechtgesetz, VRG; Verfassungsinitiative Halbe/Halbe) sowie einer Volksabstimmung, welcher ein fakultatives Referendum zugrunde liegt (Art. 66 Abs. 1 LV iVm Art. 72 Abs. 1 VRG /Doppelte Staatsbürgerschaft).

Es ist demnach zwischen der Volksabstimmung über das Initiativbegehren Halbe/Halbe und der Volksabstimmung über die mittels einer Motion initiierte Abänderung des Bürgerrechtsgesetzes (doppelte Staatsbürgerschaft) zu unterscheiden.

Obligatorisches Referendum

Der Volksabstimmung über das Initiativbegehren (Halbe/Halbe) liegt ein obligatorisches Referendum zugrunde. Hat der Landtag einen ihm im Wege der Volksinitiative (Art. 64 Bst. c LV) zugegangenen ausgearbeiteten und erforderlichenfalls mit einem Bedeckungsvorschlag versehenen Gesetzentwurf abgelehnt, so ist derselbe der Volksabstimmung zu unterziehen. Die Annahme des Entwurfes durch die wahlberechtigten Landesbürger vertritt in diesem Falle den sonst zur Annahme eines Gesetzes erforderlichen Beschluss des Landtages (Art. 66 Abs. 6 LV). In Übereinstimmung mit dieser Verfassungsbestimmung normiert Art. 82 Abs. 2 VRG: Sofern der Landtag dem Entwurf nicht zustimmt, beauftragt er die Regierung mit der Anordnung einer Volksabstimmung.

Weder Art. 66 Abs. 6 LV noch Art. 82 Abs. 2 VRG enthalten eine Frist, innert der in diesem Falle eine Volksabstimmung durchzuführen ist.

Art. 72 Abs. 1 VRG, welcher die Dreimonatsfrist für die Durchführung einer Abstimmung vorsieht, ist auf ein obligatorisches Referendum nicht anwendbar. Weder liegt ein Begehren um Volksabstimmung vor, noch hat der Landtag eine Volksabstimmung beschlossen. Art. 72 Abs. 1 VRG verweist diesbezüglich auf Art. 66 Abs. 1 und 3 LV und gerade nicht auf Art. 66 Abs. 6 LV und somit auf das fakultative und nicht das obligatorische Referendum.

Da die Ansetzung der Volksabstimmung „Halbe/Halbe“ aufgrund eines obligatorischen Referendums keiner Frist unterliegt, konnte die Regierung die Volksabstimmung gestützt auf Art. 91 Abs. 1 VRG in eigener Kompetenz mittels Verordnung verschieben. Eine Einbindung des Landtages ist dafür weder von der Verfassung noch aufgrund eines Gesetzes vorgesehen.

Fakultatives Referendum

Bei der Volksabstimmung über das Bürgerrechtsgesetz (doppelte Staatsbürgerschaft) handelt es sich um ein fakultatives Referendum gemäss Art. 66 Abs. 1 LV („wenn der Landtag eine solche beschliesst“) und Art. 75 Abs. 1 Bst. a VRG. Art. 72 Abs. 1 VRG findet somit, im Gegensatz zum obligatorischen Referendum, Anwendung. Art. 72 Abs. 1 VRG sieht dabei vor, dass die Volksabstimmung innerhalb von drei Monaten durchzuführen ist. Hierbei handelt es sich jedoch aus Sicht der Regierung aus nachfolgenden Gründen um eine erstreckbare Frist:

Das VRG enthält keine spezifischen Bestimmungen über die Ausübung der politischen Volksrechte in einer ausserordentlichen Lage, wie der durch die COVID-19 Pandemie herbeigeführte. Liechtenstein befindet sich momentan in einer solchen, was sich bereits aus dem Ingress der Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) ergibt („Aufgrund von Art. 40 und in Übereinstimmung mit Art. 7 des Bundesgesetzes vom 28. September 2012 über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz, EpG)“).

Diese ausserordentliche Lage steht zwangsläufig im Konflikt mit zahlreichen Grundrechten, wie beispielsweise dem Recht auf Versammlungsfreiheit oder dem Recht auf Ausübung von politischen Rechten, welche durch die Massnahmen der Covid-Gesetzgebung beschnitten wurden. Die Regierung war stets darauf bedacht, die einschneidenden Massnahmen so gering als möglich zu halten und ein grösstmögliches Mass an Grund- und Volksrechten aufrechtzuerhalten.

Um die Volksrechte bestmöglich zu wahren, hat die Regierung in der Folge die Abstimmungen verschoben. Dies, da die Durchführung der Volksabstimmung über das Bürgerrechtsgesetz (doppelte Staatsbürgerschaft) und aller damit verbundenen Vorbereitungsarbeiten zum Anfang der Pandemie, deren Verlauf nicht absehbar war, in einem Spannungsverhältnis zum grundrechtlichen Anspruch auf ungehinderte Ausübung der politischen Rechte stand und sich dieses Spannungsverhältnis nicht innert der in Art. 72 Abs. 1 VRG normierten Frist auflösen liess.

Die in Art. 91 VRG vorgesehene Verantwortung der Regierung hinsichtlich der ordnungsgemässen Durchführung von Wahlen und Abstimmungen beschränkt sich nicht nur auf die Fristwahrung, sondern muss die Regierung beim Vorliegen von Umständen, welche die ordnungsgemässe Durchführung von Wahlen und Abstimmungen tangieren, entsprechend reagieren. Art. 91 Abs. 1 VRG bestimmt ausdrücklich, dass die Regierung die zur ordnungsgemässen Durchführung (u.a. im Lichte der Gewährung des verfassungsmässigen Rechts wie der Abstimmungsfreiheit, welche einen Teilgehalt des grundrechtlichen Anspruchs auf ungehinderte Ausübung der politischen Rechte gemäss Art. 29 LV darstellt [vgl. StGH 2004/58]) nötigen Vorschriften mit Verordnung zu erlassen hat. Hierzu gehört auch die Verschiebung einer Abstimmung über die in Art. 72 Abs. 1 VRG normierten Frist hinaus („Fristerstreckung“), wenn diese Massnahme geeignet und erforderlich und somit verhältnismässig ist, die ordnungsgemässe Durchführung von Wahlen und Abstimmungen sicherzustellen.

Die Regierung hat in der gegenwärtigen Situation die Verschiebung der beiden Volksabstimmungen u.A. gestützt auf Art. 91 Abs. 1 VRG in der dafür vorgesehenen Form der Verordnung vorgenommen. Neben dem Umstand, dass die Regierung zur ordnungsgemässen Durchführung von Wahlen und Abstimmungen verpflichtet ist, modifiziert die Verordnung im konkreten Fall nur die auf Art. 25 VRG gestützte vorgenommene Anordnung der Regierung, die mit Blick auf Art. 72 Abs. 1 VRG eine Neuansetzung des Abstimmungsdatums darstellt. Das Volksrechtegesetz sieht – wie bereits erwähnt – nicht vor, dass jede Volksabstimmung innerhalb von drei Monaten durchzuführen ist. Es wird, bezogen auf die vorliegende Sachlage, vielmehr danach unterschieden, ob das Gesetzgebungsverfahren mit einer Volksinitiative lanciert wurde oder nicht. Diese Differenzierung lässt sich sachlich nur dadurch rechtfertigen, dass es sich bei der Frist nach Art. 72 Abs. 1 VRG um eine Ordnungsfrist handelt, die bei Vorliegen bestimmter gewichtiger Umstände erstreckt werden kann. Durch die Verordnung wird somit nur die Anordnung modifiziert und die Ordnungsfrist des Art. 72 Abs. 1 VRG erstreckt, was sich jedoch aufgrund der gegenwärtigen ausserordentlichen Lage rechtfertigt. Die Regierung ist der Wahrung der Volksrechte verpflichtet. Daher war die Anordnung hinsichtlich der Volksabstimmung betreffend „HalbeHalbe“ zu modifizieren, und liesse sich sachlich nicht begründen, weshalb sie dazu beim „Bürgerrechtsgesetz/doppelte Staatsbürgerschaft“ nicht auch verpflichtet ist.

Durch die Verschiebung der Volksabstimmung wurde auch Zeit geschaffen, um Erkenntnisse über das neuartige Virus gewinnen zu können und anschliessend gestützt auf diese Erkenntnisse Schutzkonzepte zu entwickeln, welche der Ausbreitung des Virus entgegenwirken. In rechtlicher Hinsicht ist die Verschiebung der Volksabstimmungen auch als Massnahme im Sinne des Art. 40 Epidemiengesetz zu qualifizieren. Somit findet die Verordnung auch im Epidemiengesetz eine Grundlage, welches aufgrund des Zollvertrages ebenfalls Gültigkeit hat. Bei der Verschiebung der Volksabstimmung mittels einer Verordnung ging es der Regierung nicht darum dem Landtag etwas vorzuenthalten sondern die Verschiebung auf Basis der bereits vorhandenen gesetzlichen Bestimmungen zu erlassen. Ein „Auffanggesetz“ ist aufgrund der bereits bestehenden gesetzlichen Bestimmungen nicht angezeigt.

Schlussendlich wurde durch die Verschiebung mittels einer Verordnung die Überprüfung durch den Staatsgerichtshof ermöglicht, da dieser über die Verfassungs- und Gesetzmässigkeit sowie über die Staatsvertragsmässigkeit von Verordnungen oder einzelnen Bestimmungen von Verordnungen auf Antrag von mindestens 100 Stimmberechtigten, wenn dieser innerhalb einer Frist von einem Monat seit der Kundmachung der Verordnung im Landesgesetzblatt gestellt wird (Art. 20 Abs. 1 Bst. c StGHG), entscheidet. Das Vorgehen der Regierung im Wege eines Erlasses einer Verordnung stärkt daher die Volksrechte. Zusätzlich bleibt eine Überprüfung dieser Verordnung auf ihre Gesetz- bzw. Verfassungsmässigkeit durch den Staatsgerichtshof vorbehalten.

Zu Frage 2:

Nein. Es ist zu beachten, dass es sich beim hier vorliegenden Fall nicht um die Erstreckung von Fristen im Verwaltungs- und Justizapparat handelt, sondern die Verordnung die Verschiebung von zwei Volksabstimmungen zum Inhalt hat und dafür aus Sicht der Regierung die gesetzliche Grundlage gestützt auf den Ausführungen zu Frage 1 gegeben ist.

Auch kann die Verschiebung von zwei Volksabstimmungen bereits naturgemäss nicht mit der Erstreckung von Fristen, welche den gesamten Justiz- und Verwaltungsapparat betreffen, verglichen werden. Wenn auf die Bedeutsamkeit des VRG's im Verhältnis zum Gesetz über die Begleitmassnahmen in der Verwaltung und der Justiz in Zusammenhang mit dem Coronavirus hingewiesen wird, so ist auch zu beachten, dass mit dem im Verwaltungs- und Justizapparat laufenden Fristen einzelne Personen individuell und direkt von den Auswirkungen dieser Fristen und Verfahren betroffen sind. Abhängig von dem jeweiligen Verfahren kann der Verfahrensausgang für die betroffenen Parteien existenziell und/oder zukunftsorientierend sein.

Mit dem Gesetz über die Begleitmassnahmen in der Verwaltung und Justiz erfolgte eine Regelung über die Fristen im Zivil-, Straf- als auch Verwaltungsverfahren und somit eine Regelung, welche für ordentliche Gerichte als auch Verwaltungsbehörden und die Rechtssuchenden von Relevanz sind. Diese Fristenläufe sind durch zahlreiche Gesetze – wie unter anderem der StPO, LVG, ZPO, etc. – sowie in diversen Verordnungen geregelt.

Zu Frage 3:

Die Termine unterscheiden sich massgeblich im Hinblick auf die epidemiologische Entwicklung, gesundheitlicher Überlegungen zu den Durchführungsmodalitäten der Abstimmung sowie hinsichtlich des bereits Ausgeführten zum grundrechtlichen Anspruch auf ungehinderte Ausübung der politischen Rechte. Die Regierung stellt mit der Verschiebung der Volksabstimmung sicher, dass diese Rechte umfassend gewahrt werden können und hat dabei ihre Vorgehensweise auch transparent kommuniziert. Die Regierung vertritt die Ansicht, dass die Abstimmungen so zeitnah als möglich - allerdings unter der Wahrung der Gesundheit der Bevölkerung und der Volksrechte - erfolgen sollen. Zum Zeitpunkt der Verschiebung verzeichneten wir in der Ausbreitung der COVID-19 Pandemie ein exponentielles Wachstum. Es war zum damaligen Zeitpunkt nicht abschätzbar, wie sich die Pandemie entwickelt. Da aus aktueller Sicht zu erwarten ist, dass die Pandemie noch längere Zeit Einfluss auf das tägliche Leben haben wird, wir uns bei gleichbleibend guter Lage auf die derzeit neue Alltagssituation einstellen können, hat die Regierung das Datum des 30.08.2020 festgesetzt.

Ziel war es, die Abstimmung so zeitnah als möglich durchzuführen und dennoch sämtlichen Beteiligten (sowohl Befürworter, als auch Gegner) unter Beibehaltung der aktuellen Massnahmen umfassende Informationsmöglichkeiten zu geben und somit die Volksrechte zu gewährleisten. Ebenso haben alle Beteiligten nunmehr Zeit, eine Abstimmung, welche der aktuellen Situation entspricht, vorzubereiten. Die Gemeinden wurden beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Amt für Gesundheit ein gemeinsames Sicherheitskonzept unter Berücksichtigung der am Abstimmungstag gültigen Bestimmungen hinsichtlich der COVID-19-Epidemie zu erstellen. Da eine freie Reisetätigkeit im Sommer aufgrund der aktuellen Lage äusserst fraglich ist, vertritt die Regierung die Ansicht, dass die Sommerferien keinen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis haben. Durch die Verlegung der Abstimmung auf den 30.08.2020 haben die Stimmberechtigten auch ausreichend Zeit sich zu informieren und ist jedenfalls sichergestellt, dass die Informationsbeschaffung bzw. Meinungsbildung in einem neuen Alltag, wo wir derzeit alle neue Wege der Kommunikation – und Information gestalten müssen, erfolgen kann.

Zu Frage 4:

Hierzu kann noch keine verbindliche Auskunft gegeben werden, da noch nicht festgelegt ist, ob es eine Volksabstimmung geben wird. Zudem sind unterschiedliche Fristen zu beachten, je nachdem, ob der Landtag dem Volk den Finanzbeschluss von sich aus vorlegt oder ob ein Referendum zustande kommt.

Zu Frage 5:

Die Regierung hat sich mit dieser Frage bereits im Vorfeld der Landtagssitzung auseinandergesetzt und ist zum Schluss gekommen, dass die Ergreifung eines Referendums mit den heutigen vorhandenen Instrumenten auch in der aktuellen Situation grundsätzlich kein Problem darstellen sollte. Sie wird aber die Referendumsausschreibungen für den Mai-Landtag 14 Tage später als üblich vornehmen. Die Referendumsvorlagen werden wie üblich kommende Woche auf der Homepage der Regierungskanzlei durch den Rechtsdienst der Regierung zur Verfügung gestellt. Die Ausschreibung zum Referendum ist auf den 25. Mai 2020 geplant. Damit beginnt die 30-tägige Referendumsfrist erst ab diesem Zeitpunkt und es stehen somit für die Vorbereitung eines allfälligen Referendums zwei Wochen mehr zur Verfügung.