

VERNEHMLASSUNGSBERICHT
DER REGIERUNG
BETREFFEND
DIE ABÄNDERUNG DES GEMEINDEGESETZES
(MOTION ZUR ABSCHAFFUNG DES
GRUNDMANDATSERFORDERNISSES BEI WAHLEN AUF
GEMEINDEEBENE)

Ministerium für Inneres, Bildung und Umwelt

Vernehmlassungsfrist: 30. August 2019

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Zusammenfassung	4
Zuständiges Ministerium.....	4
Betroffene Stellen	4
1. Ausgangslage	5
2. Begründung der Vorlage.....	11
3. Schwerpunkte der Vorlage	13
3.1 Ausgangslage.....	13
3.2 Auswirkungen der Abschaffung des Grundmandatserfordernisses durch Streichung des Art. 78 Abs. 4 des Gemeindegesetzes.....	15
4. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln	20
5. Verfassungsmässigkeit / Rechtliches.....	23
6. Regierungsvorlage	25

ZUSAMMENFASSUNG

Am 8. Dezember 2018 ist in Umsetzung der Motion zur Anpassung der Mandatsverteilung bei Gemeinderatswahlen eine Abänderung des Gemeindegesetzes in Kraft getreten, gemäss welcher das System zur Ermittlung des Wahlergebnisses bei der Wahl des Gemeinderates auf der Ebene der Restmandatsverteilung umgestellt wurde. Vor dem Inkrafttreten dieser Revision des Gemeindegesetzes wurden die Grundmandate nach Hagenbach-Bischoff bestimmt, es bestand ein Grundmandatserfordernis, der Vorsteher wurde in den Proporz einbezogen und die Restmandate wurden nach der Methode D'Hondt bestimmt. Durch die Revision werden die Restmandate neu nach Hagenbach-Bischoff bestimmt, die anderen Elemente des Systems blieben unverändert.

Am 28. Januar 2019 reichte die Fraktion der Freien Liste eine Motion zur Abschaffung des Grundmandatserfordernisses bei Wahlen auf Gemeindeebene ein. Diese wurde anlässlich der Landtagssitzung vom Februar/März 2019 an die Regierung überwiesen.

Mit der gegenständlichen Vorlage soll der mit der Motion erteilte Auftrag umgesetzt werden. Diese sieht vor, dass das Wahlergebnis bei der Wahl des Gemeinderates rein nach der Methode Hagenbach-Bischoff unter Einbezug des Vorstehers erfolgen soll.

Ebenfalls werden mit dieser Vorlage begriffliche Anpassungen bei zwei Gesetzesartikeln vorgeschlagen, welche sich aus der Nachführung zu anderen Gesetzen ergeben.

Mit dem gegenständlichen Vernehmlassungsverfahren wird auch dem Wunsch des Landtages nach einem geordneten Gesetzgebungsprozess mit vorgelagerter Vernehmlassung unter Einbezug der Gemeinden Rechnung getragen.

ZUSTÄNDIGES MINISTERIUM

Ministerium für Inneres, Bildung und Umwelt

BETROFFENE STELLEN

Stabstelle Regierungskanzlei

Vaduz, 28. Mai 2019

LNR 2019-318

1. AUSGANGSLAGE

Bis zum Inkrafttreten der Revision des Gemeindegesetzes am 8. Dezember 2018 erfolgte die Ermittlung des Wahlergebnisses bei Wahlen des Gemeinderates nach folgendem System:

- Grundmandate: Hagenbach-Bischoff
- Grundmandatserfordernis
- Einbezug Vorsteher
- Restmandate: D'Hondt

Am 27. April 2015 wurde die Motion zur Anpassung der Mandatsverteilung bei Gemeinderatswahlen eingereicht, die auf eine Anpassung der Restmandatsverteilung abzielte. Der Landtag hat diese Motion am 10. Juni 2015 an die Regierung überwiesen.

Am 2. August 2015 reichte die Fraktion der Freien Liste eine Motion zur Abschaffung des Grundmandatserfordernisses bei Gemeinderatswahlen ein, die am 2. September 2015 nicht an die Regierung überwiesen wurde.

Dem klaren Auftrag der Motion vom 27. April 2015 folgend schlug die Regierung mit Bericht und Antrag betreffend die Abänderung des Gemeindegesetzes zur Umsetzung der Motion zur Anpassung der Mandatsverteilung bei Gemeinderatswahlen (BuA Nr. 41/2018) dem Landtag eine Umstellung auf Ebene der Restmandatsverteilung von D'Hondt auf Hagenbach-Bischoff vor und liess das Grundmandatserfordernis unberührt. Anlässlich der Eintretensdebatte und der

ersten Lesung am 20. Juni 2018 hat der Landtag das Grundmandatserfordernis intensiv diskutiert.

Im Rahmen der zweiten Lesung (Stellungnahme der Regierung Nr. 71/2018) am 4. Oktober 2018 hat ein Abgeordneter der Freien Liste den Abänderungsantrag gestellt, Art. 78 Abs. 4 des Gemeindegesetzes sei im Rahmen der zweiten Lesung betreffend die Abänderung des Gemeindegesetzes ersatzlos zu streichen. Aufgrund des Stichentscheides des Landtagspräsidenten wurde dem Antrag mit 12 Ja und 12 Nein-Stimmen nicht zugestimmt. Somit gestaltet sich das System zur Ermittlung des Wahlergebnisses bei Gemeinderatswahlen seit dem 8. Dezember 2018 wie folgt:

- Grundmandate: Hagenbach-Bischoff (Art. 79 Abs. 1 GemG)
- Grundmandatserfordernis (Art. 78 Abs. 4 GemG)
- Einbezug Vorsteher (Art. 78 Abs. 1 bis 3 und 5 GemG)
- Restmandate: Hagenbach-Bischoff (Art. 79 Abs. 2 und 3 GemG)

Die nunmehr umzusetzende Motion vom 28. Januar 2019 der Abgeordneten Georg Kaufmann, Thomas Lageder und Patrick Risch hat erneut zum Ziel, dass die Mandate rein nach Hagenbach-Bischoff unter Einbezug des Vorstehers verteilt werden, ohne dass ein Grundmandatserfordernis besteht.

Die Motion vom 28. Januar 2019 hat folgenden Wortlaut:

Die Regierung wird beauftragt, dem Landtag eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten, welche die Abschaffung des Grundmandatserfordernisses bei Wahlen auf Gemeindeebene vorsieht.

Herleitung:

Am 2. August 2015 reichten die Abgeordneten Helen Konzett, Thomas Lageder und Wolfgang Marxer eine Motion mit gleichlautendem Auftrag an die Regierung ein. Diese wurde am 2. September 2015 mit 10 Stimmen nicht an die Regierung überwiesen. Am 20. Juni 2018 wurde die Gesetzesumsetzung der Motion zur Anpassung der Mandatsverteilung bei Gemeinderatswahlen (Umstellung von D'Hondt- auf Hagenbach-Bischoff-Verfahren) in erster Lesung beraten und auch die Abschaffung des Grundmandatserfordernisses für die Restmandatsverteilung eingehend und grundsätzlich diskutiert. Schliesslich wurde am 4. Oktober 2018 selbige Gesetzesvorlage in zweiter und abschliessender Lesung beraten. Dabei stellte die Fraktion der Freien Liste den Abänderungsantrag, wonach das Grundmandatserfordernis für die Restmandatsverteilung, die in Artikel 78 Absatz 4 normiert ist, ersatzlos zu streichen sei. Diesem Antrag wurde mit 12 Stimmen bei 24 Anwesenden mit dem Stichentscheid des Präsidenten nicht Folge geleistet.

Aus den verschiedenen Diskussionen zum Thema «Grundmandatserfordernis für die Restmandatsverteilung» erschliessen sich für die Fraktion der Freien Liste folgende Erkenntnisse:

Der Landtag wünscht eine abermalige grundsätzliche Diskussion zur Abschaffung des Grundmandatserfordernisses für die Restmandatsverteilung. Der Landtag möchte einen geordneten Gesetzgebungsprozess mit vorgelagerter Vernehmlassung unter Einbezug der Gemeinden. Der Landtag brachte zum Ausdruck, falls eine Mehrheit gefunden werden kann, dass mittels eines konkreten Auftrags in Form eines politischen Vorstosses die Regierung beauftragt werden soll, eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten.

Die Fraktion der Freien Liste hat sich deshalb entschieden, abermals eine Motion einzureichen, die es zum einen ermöglicht, den gesamten Prozess der Gesetzgebung (Auftragserteilung mittels Überweisung der Landtagsmehrheit an die Regierung, Vernehmlassung unter Einbezug der Gemeinden, Bericht und Antrag an den

Landtag, Eintretensdiskussion, erste Lesung, Stellungnahme der Regierung an den Landtag sowie zweite und abschliessende Behandlung) zu durchlaufen. Auch dürfte es auf Grund der bereits umfangreichen Vorarbeiten der Regierung im Zusammenhang mit der Erledigung der Motion zur Anpassung der Mandatsverteilung bei Gemeinderatswahlen für die Regierung und den Landtag ein Leichtes sein, diesen Prozess in der laufenden Legislatur zu erledigen, ohne den vorgesehenen Zeitrahmen von zwei Jahren für die Abarbeitung der Motion, bei einer allfälligen Überweisung, auszuschöpfen. Dies würde dem ebenfalls vom Landtag geäusserten Wunsch entsprechen, dass der Gesetzgebungsprozess sich nicht über zwei Legislaturen hinzieht und sich dieselben Abgeordneten mit der Materie beschäftigen können.

Die Fraktion der Freien Liste hat sich aus diesen Gründen für eine Motion und gegen eine parlamentarische Gesetzesinitiative entschieden. Würde doch eine parlamentarische Gesetzesinitiative eine Vernehmlassung und den Einbezug der Gemeinden, wenn nicht verunmöglichen, doch massiv erschweren, und die Regierung keinen Auftrag zur Umsetzung erhalten. Dies scheint dem Wunsch des Landtags weniger respektive nicht zu entsprechen.

Begründung:

Das Grundmandatserfordernis bei der Verteilung der Sitze, das Liechtenstein insbesondere bei Gemeinderatswahlen kennt, führt tendenziell dazu, dass dem Wählerwillen nicht optimal Rechnung getragen wird. Ein Verfahren zur Sitzverteilung ohne Grundmandatserfordernis ermöglicht eine Mandatsverteilung, die den tatsächlichen Verhältnissen besser entspricht. Besonders deutlich zeigt sich dieses Demokratiedefizit an den Gemeinderatswahlen 2019 zur Anwendung kommenden Hagenbach-Bischoff-Verfahren:

Bei diesem Verfahren werden im Unterschied zum ehemaligen Verfahren nach D'Hondt die Restmandate nicht nur auf Grund der Verteilung der Reststimmen vergeben. Berücksichtigt werden alle Stimmen, die eine Wählerliste erhalten hat. Die Sitze werden so verteilt, dass für jedes einzelne Mandat möglichst gleich viele Stimmen benötigt werden beziehungsweise mit jedem Mandat ein möglichst gleich grosser Wähleranteil repräsentiert wird. Wird nun das Grundmandatserfordernis aufrecht erhalten, wird dieser Idee widersprochen, denn es ist möglich, dass eine im Gemeinderat vertretene Wählergruppe für jeden einzelnen ihrer Sitze weniger Stimmen benötigt als eine Wählergruppe erhalten hat, die an der Mandatsverteilung nicht teilnehmen darf.

Bei der konkreten Stimmverteilung, wie sie nach den Gemeinderatswahlen 2015 in Balzers vorliegt, wäre genau dies eingetreten. Blicke das Grundmandatserfordernis bestehen und würden nach dem Hagenbach-Bischoff-Verfahren die Mandate gemäss der Stimmenverteilung an den Wahlen 2015 zugewiesen, würde die FBP 6 Sitze erhalten. Bei 8565 Parteistimmen bedeutet dies 1427.5 Stimmen pro Sitz. Pro Sitz werden also 1427.5 Stimmen oder die Stimmkraft von knapp 143 Wahlberechtigten abgebildet, wenn alle Sitze einer Partei als gleichwertig angesehen werden. Im konkreten Fall Balzers haben nun beide Parteien, die aufgrund des Grundmandatserfordernisses nicht an der Restmandatsverteilung teilnehmen durften, mehr als diese 1427.5 Stimmen erhalten, die die FBP jeweils für einen Sitz benötigen würde. Der grundsätzlichen Idee des Verfahrens würde damit widersprochen. Das zweite Restmandat müsste an den Vertreter der Partei DU gehen, wenn alle Stimmen möglichst das gleiche Gewicht haben sollten.

Mit Grundmandatserfordernis würde die Verteilung der tatsächlich benötigten Stimmen für einen Sitz folgendermassen aussehen: Die FBP würde wie bereits erwähnt 1427.5 Stimmen pro Sitz benötigen, die VU 1660.4 Stimmen. Ohne Grundmandatserfordernis würde die VU weiterhin 5 Sitze erhalten. Damit würden

auch die gleichen 1660.4 Stimmen pro Sitz repräsentiert. Die FBP würde mit ebenfalls 5 Sitzen 1713 Stimmen pro Sitz benötigen. Das zweite Restmandat würde die DU erhalten, auf die 1619 Stimmen entfallen sind. Die Bandbreite an benötigten Stimmen pro Sitz beziehungsweise die Bandbreite an repräsentierten Wählerstimmen, die auf jeden einzelnen Sitz fallen, wäre damit deutlich geringer. Im Fall mit Grundmandatserfordernis beträgt die Differenz zwischen dem Sitz, für den die meisten Stimmen benötigt werden, und dem Sitz, für den die wenigsten Stimmen benötigt werden, knapp 233 Stimmen. Bei Aufhebung des Grundmandatserfordernisses reduziert sich diese Differenz um über die Hälfte auf 94 Stimmen. Das bedeutet auch, dass der Wählerwille besser abgebildet wäre.

In anderen Worten: Wenn das zweite Restmandat an die DU geht, repräsentiert die knappst mögliche Mehrheit im Gemeinderat zwischen 49.5 (5 VU und 1 DU) und 51 Prozent (5 FBP und 1 VU) der Wählerstimmen. Wenn das zweite Restmandat an die FBP geht, repräsentiert die knappst mögliche Mehrheit zwischen 42.7 (6 FBP) und 48.5 Prozent (5 VU und 1 FBP) der Wählerstimmen.

Auch bei anderen Verfahren der Sitzverteilung ist aus demokratiepolitischer Sicht die Variante ohne Grundmandatserfordernis eindeutig vorzuziehen. Denn bei einem Grundmandatserfordernis gelten bei der Vergabe eines Restmandats die Stimmen für eine Wählerliste, die diese Hürde des Grundmandatserfordernisses nicht gemeistert hat, nicht mehr so viel wie die Stimmen für die anderen Wählerlisten. Eine gleiche Stimmkraft für alle Wählerstimmen ist aber ein wesentliches Kriterium für eine Demokratie.

Ebenfalls ein Grundmandatserfordernis besteht bei den Wahlen der Geschäftsprüfungskommission, für die gemäss Art. 84 des Gemeindegesetzes die gleichen Bestimmungen gelten wie für die Wahl des Gemeinderates. Bei der Wahl der Geschäftsprüfungskommission können die gleichen Argumente wie bei der Wahl des Gemeinderates vorgebracht werden. Darüber hinaus ist es besonders bei diesen

Wahlen wenig sinnvoll, die grossen Parteien zu bevorzugen, die die politische Hauptverantwortung tragen. Für die Zusammensetzung eines Kontrollgremiums ist es wichtig, dass die Personen über kein zu grosses Naheverhältnis zum kontrollierten Personenkreis verfügen — was auch die Parteizugehörigkeit umfasst. Auch in diesem Fall soll also das Grundmandatserfordernis abgeschafft werden. Die Konsequenzen einer Anpassung der Sitzverteilung bei Gemeinderatswahlen auf die Wahlen der Geschäftsprüfungskommission müssen aber berücksichtigt werden und allenfalls sollen weitere gesetzliche Massnahmen vorgeschlagen werden, wenn die Regierung zum Schluss gelangt, dass diese angezeigt sind.

2. BEGRÜNDUNG DER VORLAGE

Die Motion zur Abschaffung des Grundmandatserfordernisses bei Wahlen auf Gemeindeebene, die am 27. Februar 2019 mit 14 Stimmen an die Regierung überwiesen wurde, enthält folgenden Auftrag: „Die Regierung wird beauftragt, dem Landtag eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten, welche die Abschaffung des Grundmandatserfordernisses bei Wahlen auf Gemeindeebene vorsieht.“

Gemäss Art. 6 Abs. 1 des Gesetzes über den Geschäftsverkehr des Landtages mit der Regierung und die Kontrolle der Staatsverwaltung verpflichtet eine Motion die Regierung, den Erlass, die Abänderung oder die Aufhebung eines Verfassungsgesetzes, eines Gesetzes, eines Finanzbeschlusses oder eines anderen Landtagsbeschlusses zu erarbeiten und dem Landtag vorzulegen.

Mit der gegenständlichen Vorlage soll einerseits die Motion vom 28. Januar 2019 umgesetzt werden und andererseits wird diese Vorlage genutzt, um begriffliche Anpassungen bei zwei Gesetzesartikeln vorzunehmen, welche sich aus der Nachführung zu anderen Gesetzen ergeben.

Zum besseren Verständnis wird nachfolgend am Beispiel Vaduz anlässlich der Gemeindewahlen 2019 aufgezeigt, wie die Mandate nach dem geltenden System zugeteilt werden:

Die Gesamtzahl der in der Gemeinde für die Wahl des Gemeinderates gültig abgegebenen Kandidaten- und Zusatzstimmen wird durch die um eins vermehrte Zahl der zu wählenden Gemeinderäte geteilt. Nimmt der Gemeindevorsteher an der Zuteilung der Mandate an die Wählergruppe teil, so wird die Zahl der zu wählenden Gemeinderäte um zwei erhöht. Die Gesamtzahl der gültig abgegebenen Stimmen wird durch die um zwei vermehrte Zahl der zu wählenden Gemeinderäte geteilt. Das Teilungsergebnis ist in jedem Fall auf die nächstfolgende ganze Zahl zu erhöhen. Die auf diese Weise ermittelte Zahl heisst Wahlzahl. Wahllisten, denen weniger Stimmen zukommen, als die Wahlzahl ausmacht, nehmen an der Mandatzuteilung nicht teil. Die Gesamtzahl der in der Gemeinde Vaduz für die Wahl des Gemeinderates gültig abgegebenen Kandidaten- und Zusatzstimmen beträgt 22'896 (FBP 9'521, VU 9'033, FL 3'684 und DU 658). Da die FBP den Bürgermeister stellt und dieser somit an der Zuteilung der Mandate an die Wählergruppe teilnimmt, werden im Rahmen des Proporz 13 Mandate auf die vier an der Gemeinderatswahl teilnehmenden Wahllisten verteilt. Die Wahlzahl beträgt somit $1'636$ ($22'896/14$, erhöht auf die nächstfolgende ganze Zahl).

Jeder Wahlliste wird sooft ein Kandidat zugeteilt, als die Wahlzahl in der Zahl der für diese Wahlliste abgegebenen Kandidaten- und Zusatzstimmen enthalten ist, wobei der gewählte Vorsteher jener Wahlliste angerechnet wird, die die Bezeichnung seiner Wählergruppe trägt. Hieraus resultiert eine Grundmandatsverteilung von FBP 5 ($9'521/1'636$), VU 5 ($9'033/1'636$) und FL 2 ($3'684/1'636$). Aufgrund des bestehenden Grundmandatserfordernisses scheidet die DU aus (die erreichte Stimmenzahl von 658 ist kleiner als die Wahlzahl 1'636) und partizipiert

nicht an der Restmandatsverteilung, die durchzuführen ist, weil im Rahmen der Grundmandatsverteilung von den 13 Mandaten nur 12 zugeteilt wurden.

Ergibt die Verteilung nicht so viele Mitglieder des Gemeinderates als zu wählen sind, so hat unter den Wählergruppen eine Restmandatsverteilung zu erfolgen. Dabei wird die Zahl der Kandidaten- und Zusatzstimmen jeder Wahlliste durch die um eins vermehrte Anzahl der ihr bereits zugeteilten Mandate geteilt. Bei der Restmandatsverteilung nach Hagenbach-Bischoff weist die FBP einen Quotienten von 1'586.8 (9'521/6), die VU von 1'505.5 (9'033/6) und die FL von 1'228 (3'684/3) auf, weshalb das Restmandat der FBP zufällt. Somit ergibt sich eine Sitzverteilung von FBP (inklusive Vorsteher) 6, VU 5 und FL 2 Sitzen. Hieran hätte sich nichts geändert, wenn mangels des Bestehens eines Grundmandatserfordernisses die DU an der Restmandatsverteilung teilgenommen hätte. Die DU würde einen Quotienten von 658 aufweisen, weshalb ihr das Restmandat nicht zufiele.

3. SCHWERPUNKTE DER VORLAGE

3.1 Ausgangslage

Sowohl aus den im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses zur Umsetzung der Motion zur Anpassung der Mandatsverteilung bei Gemeinderatswahlen gemachten Voten und Anträgen der nunmehrigen Motionäre,¹ wie auch aus im Vorfeld der Landtagssitzung vom Februar/März 2019 und anlässlich dieser Sitzung gemachten Vorbringen der Motionäre ist zu entnehmen, dass es den Motionären nur um die Streichung von Art. 78 Abs. 4 des Gemeindegesetzes geht.

¹ Siehe zum Abänderungsantrag, Art. 78 Abs. 4 GemG im Rahmen der zweiten Lesung betreffend die Abänderung des Gemeindegesetzes zur Umsetzung der Motion zur Anpassung der Mandatsverteilung bei Gemeinderatswahlen ersatzlos zu streichen, Landtagsprotokoll vom 4. Oktober 2018 S. 2116 ff.

Anlässlich der Landtagssitzung vom 27. Februar 2019, in welcher der Landtag mit 14 Stimmen den Beschluss gefasst hat, die Motion zur Abschaffung des Grundmandatserfordernisses bei Wahlen auf Gemeindeebene an die Regierung zu überweisen, führten die Motionäre insbesondere aus: *„Es ist meines Erachtens nur die logische Folge, das Grundmandatserfordernis gemäss Art. 78 Abs. 4 ersatzlos zu streichen. (...). Ja, die Streichung von Art. 78 Abs. 4 drängt sich meines Erachtens geradezu auf, denn die im vergangenen Oktober hier im Landtag beschlossene Restmandatsverteilung geht neu von den Gesamtstimmen aus, welche eine Partei an der Wahl erreicht hat. Wenn dem Wählerwillen wirklich entsprochen werden soll, müssen auch alle an der Wahl angetretenen Parteien an der Restmandatsverteilung teilnehmen können. (...). Dabei ist es keine einschneidende Massnahme, welche unser Gemeindewahlsystem vollkommen auf den Kopf stellt, sondern eine passende und faire Vollendung des Grundgedankens des Gesetzes. (...). Wir bezwecken also (...) keine grundlegende Änderung des Gemeindeggesetzes, sondern lediglich die Ausmerzung eines unseres Erachtens zutiefst undemokratischen Gesetzesartikels. (...). Es geht wirklich nicht um eine umwälzende Veränderung. (...). Es gibt keine umwälzenden Ergebnisse, das sage ich Ihnen. Es gibt einfach mehr Demokratie auf Gemeindeebene.“*²

Vor diesem Hintergrund sieht die gegenständliche Gesetzesvorlage die Streichung des Art. 78 Abs. 4 GemG vor. Das Wahlergebnis bei der Gemeinderatswahl würde damit rein nach Hagenbach-Bischoff unter Einbezug des Vorstehers ermittelt.

Für die Wahl der Geschäftsprüfungskommission gelten die gleichen Bestimmungen wie für die Wahl des Gemeinderates (Art. 84 GemG). Eine Abschaffung des Grundmandatserfordernisses führt auch bei dieser Wahl zu keiner Problematik.

² Landtagsprotokoll vom 27. Februar 2019, S. 70 ff.

3.2 Auswirkungen der Abschaffung des Grundmandatserfordernisses durch Streichung des Art. 78 Abs. 4 des Gemeindegesetzes

Art. 78 Abs. 4 bestimmt, dass Wahllisten, denen weniger Stimmen zukommen, als die Wahlzahl ausmacht, an der Mandatzuteilung nicht teilnehmen. Aufgrund dieser Bestimmung bildet die Wahlzahl eine faktische Sperrklausel. Hieraus ergibt sich ebenfalls, dass diese Sperrklausel von der Anzahl Sitze des Gemeinderates abhängig ist. Prozentual und somit unter der Hypothese gerechnet, dass 100 Kandidaten- und Zusatzstimmen abgegeben wurden, beträgt diese faktische Sperrklausel bei einem Gemeinderat mit 6 Sitzen 12.5%, mit 8 Sitzen 10%, mit 10 Sitzen 8.3% und mit 12 Sitzen 7.1%.

Im Wesentlichen lassen sich zwei sich widersprechende Motive für und wider eine Sperrklausel ausmachen. Auf der einen Seite wird vorgebracht, dass möglichst hohe Demokratiestandards bei der Umsetzung des Wählerwillens eingehalten werden sollen. Der Wählerwille soll möglichst unverfälscht zum Ausdruck kommen und die Vertretung möglichst proportional zu den Wähleranteilen der verschiedenen Parteien ausfallen. Jede Stimme soll das gleiche Gewicht haben und somit den gleichen Erfolgswert. Dies spricht grundsätzlich gegen Sperrklauseln. Auf der anderen Seite steht der Anspruch auf eine möglichst optimale Leistung des politischen Systems. Sachentscheide der politischen Gremien sollen im Interesse der allgemeinen Volkswohlfahrt in hoher Qualität und innert nützlicher Frist getroffen werden. Aus dieser Perspektive wird vor einer Zersplitterung des Parteiensystems, Schwierigkeiten bei der Bildung einer stabilen Regierung und dem Aufkommen von ideologisch extremen Kleinparteien oder Regionalparteien gewarnt. Eine Sperrklausel soll dies verhindern helfen.³

³ Wilfried Marxer, Wahlrecht Liechtenstein – Sperrklausel, Grundmandat, Restmandat, März 2014.

Die Voten im Rahmen der Landtagsdebatte vom 27. Februar 2019⁴ bewegten sich ebenfalls in diesem Rahmen: Auf der einen Seite wurde vorgebracht, dass Gesetze normalerweise ausgleichend wirken und die Position der Schwächeren verstärken und die Position der Stärkeren schwächen. Im Falle des Grundmandatserfordernisses sei es jedoch gerade umgekehrt, hier werde mit der bisherigen Regelung die Position der Stimmenstärkeren weiter gestärkt oder geschützt und die Position der Stimmenschwächeren geschwächt. Der Einbezug der Parteienvielfalt auf Gemeindeebene werde als grössere Chance für die Ruhe, die Stabilität und ein geordnetes Miteinander erachtet, als die Ausgrenzung. Die Gemeinderäte sollten die Bevölkerung möglichst gut repräsentieren.

Auf der anderen Seite wurde argumentiert, dass es auch auf Gemeinderatsebene eine gewisse Einstiegshürde, eine gewisse Mindestanzahl von Personen, die eine Person im Gemeinderat repräsentiert, brauche. Es bestehe das Phänomen des sprichwörtlichen „Züngleins an der Waage“. Bei einer Abschaffung der Sperrklausel auf Gemeindeebene sei es sehr wahrscheinlich, dass der nächste Schritt zur Abschaffung der Sperrklausel auf Landesebene folge. Die indirekte Hürde über das Grundmandatserfordernis solle bestehen bleiben.

Um die Auswirkungen einer Abschaffung des Grundmandatserfordernisses aufzuzeigen, werden in der nachfolgenden Tabelle die Ergebnisse der letzten drei Gemeindewahlen (2011, 2015 und 2019) dergestalt dargestellt, dass die Sitzverteilung nach dem derzeit geltendem System (Grundmandate nach Hagenbach-Bischoff, mit Grundmandatserfordernis, mit Einbezug Vorsteher, Restmandate nach Hagenbach-Bischoff (H-B)) derjenigen ohne Grundmandatserfordernis gegenübergestellt wird.

⁴ Landtagsprotokoll vom 27. Februar 2019, S. 70 ff.

Gemeinde	Jahr 2019 Grundmandat: Hagenbach-Bischoff mit Grundmandats- erfordernis Einbezug Vorsteher Restmandate: H-B	Jahr 2019 Grundmandat: Hagenbach-Bischoff ohne Grundmandats- erfordernis Einbezug Vorsteher Restmandate: H-B	Jahr 2015 Grundmandat: Hagenbach-Bischoff mit Grundmandats- erfordernis Einbezug Vorsteher Restmandate: H-B	Jahr 2015 Grundmandat: Hagenbach-Bischoff ohne Grundmandats- erfordernis Einbezug Vorsteher Restmandate: H-B	Jahr 2011 Grundmandat: Hagenbach-Bischoff mit Grundmandats- erfordernis Einbezug Vorsteher Restmandate: H-B	Jahr 2011 Grundmandat: Hagenbach-Bischoff ohne Grundmandats- erfordernis Einbezug Vorsteher Restmandate: H-B
Balzers	FBP 5 VU 5 FL 1	FBP 5 VU 5 FL 1	FBP 6 VU 5	FBP 5 VU 5 DU 1	FBP 5 VU 7 FL 1	FBP 5 VU 7 FL 1
Vaduz	FBP 6 VU 5 FL 2	FBP 6 VU 5 FL 2	FBP 8 VU 5	FBP 7 VU 5 DU 1	FBP 7 VU 5 FL 1	FBP 7 VU 5 FL 1
Planken	FBP 4 VU 2 FL 1	FBP 4 VU 2 FL 1	FBP 4 VU 3	FBP 4 VU 3	FBP 4 VU 3	FBP 4 VU 3
Schaan	FBP 5 VU 6 DU 1 FL 1	FBP 5 VU 6 DU 1 FL 1	FBP 5 VU 6 DU 1 FL 1	FBP 5 VU 6 DU 1 (Sonderfall) FL 1	FBP 6 VU 6 FL 1	FBP 6 VU 6 FL 1
Triesen	FBP 5 VU 6	FBP 5 VU 6	FBP 5 VU 5 DU 1	FBP 5 VU 5 DU 1	FBP 5 VU 5 FL 1	FBP 5 VU 5 FL 1
Triesenberg	FBP 4 VU 6 FL 1	FBP 4 VU 6 FL 1	FBP 5 VU 6	FBP 5 VU 6	FBP 5 VU 6	FBP 5 VU 6
Eschen	FBP 5 VU 5 DPL 1	FBP 5 VU 4 DPL 1 FL 1	FBP 5 VU 5 DU 1	FBP 5 VU 5 DU 1	FBP 4 VU 7	FBP 4 VU 7
Gamprin	FBP 5 VU 4	FBP 5 VU 4	FBP 5 VU 4	FBP 5 VU 4	FBP 4 VU 5	FBP 4 VU 5
Mauren	FBP 6 VU 4 FL 1	FBP 6 VU 4 FL 1	FBP 6 VU 4 FL 1	FBP 6 VU 4 FL 1	FBP 7 VU 3 FL 1	FBP 7 VU 3 FL 1
Ruggell	FBP 5 VU 4	FBP 5 VU 4	FBP 5 VU 4	FBP 5 VU 4	FBP 5 VU 4	FBP 5 VU 4
Schellenberg	FBP 5 VU 3 FL 1	FBP 5 VU 3 FL 1	FBP 5 VU 3 FL 1	FBP 5 VU 3 FL 1	FBP 5 VU 3 FL 1	FBP 5 VU 3 FL 1
Total an Stimmen	FBP 55 VU 50 DU 1 FL 8 DPL 1	FBP 55 (0) VU 49 (- 1) DU 1 (0) FL 9 (+ 1) DPL 1 (0)	FBP 59 VU 50 DU 3 FL 3	FBP 57 (- 2) VU 50 (0) DU 5 (+ 2) FL 3 (0)	FBP 57 VU 54 FL 6	FBP 57 (0) VU 54 (0) FL 6 (0)

Aus dieser Übersicht ist zusammengefasst Folgendes ersichtlich:

Gemeindewahlen im Jahr 2011:

Die vorstehende Tabelle zeigt, dass es im Jahr 2011 bei einer Streichung des Art. 78 Abs. 4 des Gemeindegesetzes im Vergleich zu einer Ermittlung des Wahlergebnisses nach dem derzeit geltenden System zu keiner Änderung bei der Mandatzuteilung gekommen wäre. Im Jahr 2011 waren in acht Gemeinden 3 Wählergruppen und in drei Gemeinden 2 Wählergruppen zur Wahl angetreten. Zu einer Änderung aufgrund des Nichtbestehens eines Grundmandatserfordernisses hätte es nur in den Gemeinden Triesenberg und Eschen kommen können, da es in diesen beiden Gemeinden zu einer Restmandatsverteilung gekommen ist und nicht alle an der Wahl teilnehmenden Wählergruppen ein Grundmandat erreicht haben. Jedoch haben die Wählergruppen, die kein Grundmandat erreicht haben, auch nach Hagenbach-Bischoff kein Restmandat erreicht.

Gemeindewahlen im Jahr 2015:

Im Jahr 2015 traten in sechs Gemeinden 4, in zwei Gemeinden 3 und in drei Gemeinden 2 Wählergruppen an. In den Gemeinden Triesen, Triesenberg, Eschen, Balzers und Vaduz hätte es aufgrund der Aufhebung des Grundmandatserfordernisses zu Änderungen in der Sitzverteilung kommen können. In diesen Gemeinden kam es jeweils zu einer Restmandatsverteilung, wobei im Rahmen der Grundmandatsverteilung nicht alle an der Wahl teilnehmenden Wählergruppen ein Grundmandat erreicht haben. Hiervon wären in den Gemeinden Vaduz und Balzers je ein Restmandat an eine Wählergruppe gegangen, die kein Grundmandat erreicht hat.

Gemeindewahlen 2019:

Im Jahr 2019 traten in zwei Gemeinden 4, in zwei Gemeinden 5, in fünf Gemeinden 3 und in zwei Gemeinden 2 Wählergruppen zur Wahl an. In den Gemeinden Balzers, Schaan, Schellenberg, Triesen, Vaduz und Eschen kam es zu einer Restmandatsverteilung. In den Gemeinden Balzers, Schaan und Schellenberg haben alle an der Wahl teilnehmenden Wählergruppen Grundmandate erreicht. Somit wäre es in diesen Gemeinden bei einem Absehen vom Grundmandatserfordernis zu keinen Änderungen in der Mandatsverteilung gekommen. In den Gemeinden Triesen, Vaduz und Eschen haben hingegen nicht alle an der Wahl teilnehmenden Wählergruppen Grundmandate erreicht, weshalb es in diesen Gemeinden bei einem Absehen vom Grundmandatserfordernis zu Änderungen in der Mandatsverteilung hätte kommen können. Während es in den Gemeinden Triesen und Vaduz bei einem Absehen vom Grundmandatserfordernis im Vergleich zum geltenden System zu keiner veränderten Sitzverteilung gekommen wäre, wäre in der Gemeinde Eschen 1 Mandat der VU an die FL gegangen, womit die FBP 5, die VU 4, die DPL 1 und die FL 1 Sitz erreicht hätten.

Fazit:

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass bei den letzten drei Gemeindewahlen in den Jahren 2011, 2015 und 2019 bei einem Absehen vom Grundmandatserfordernis im Vergleich zum geltenden System insgesamt drei Sitze anders zugeteilt worden wären.

4. ERLÄUTERUNGEN ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN**Zu Art. 25 Abs. 4**

Gemäss dieser Bestimmung fallen die Aufgaben und Befugnisse nach Art. 25 Abs. 2 Bst. f, g, i und m dann in den Zuständigkeitsbereich der Gemeindever-

sammlung, wenn die zu bewilligenden Ausgaben einmalig 35% oder wiederkehrend 20% der effektiven Erträge der laufenden Rechnung des Vorjahres übersteigen. Diesbezüglich wird die Anpassung der Begrifflichkeiten „laufende Rechnung“ und „effektive Erträge“ vorgeschlagen. Mit der Ablösung des Begriffes der „laufenden Rechnung“ durch die „Erfolgsrechnung“ im Rahmen der Neuschaffung des Gemeindefinanzhaushaltsgesetzes auf den 1. Januar 2016 soll diese Begrifflichkeit nun auch im Gemeindegesetz nachvollzogen werden. Betreffend den Begriff der „effektiven Erträge“ wurde im Bericht und Antrag Nr. 10/1996 ausgeführt, dass es sich bei diesem um einen im öffentlichen Rechnungswesen gebräuchlichen Ausdruck handle. Zu den effektiven Erträgen würden die Gebühreneinnahmen, Verkaufserlöse, Liegenschaftserträge, Zinseinnahmen, Subventionseinnahmen und die Einnahmen aus dem Finanzausgleich zählen, während die internen Verrechnungen und die Rückerstattungen auszuschliessen seien. Die Abklärung mit den Gemeindegeldverwaltern hat ergeben, dass auch hier Anpassungsbedarf gegeben ist. Üblicherweise würden die gesamten Erträge der laufenden Rechnung abzüglich interner Verrechnungen und Rückerstattungen verwendet, wobei eine einheitliche, klare Definition nicht vorhanden sei. Des Weiteren wurde mit der Schaffung des Gemeindefinanzhaushaltsgesetzes die Bewertungsart des Finanzvermögens grösstenteils auf den Verkehrswert umgestellt, während die Vermögenswerte bis dahin nach dem Niederstwert- bzw. Anschaffungskostenprinzip bewertet wurden. Da die entsprechenden Wertveränderungen der Erfolgsrechnung gutgeschrieben oder belastet werden, könnten die Finanzergebnisse die Ausgabenkompetenzen massgeblich beeinflussen und zu schwankenden Kompetenzgrenzen führen. Aufgrund dessen und auf Empfehlung der Gemeindegeldverwalter wird vorgeschlagen, den Begriff „effektive Erträge“ durch „betriebliche Erträge“ zu ersetzen. Damit kann auf einen im Gemeindefinanzhaushaltsgesetz und der dazugehörigen Verordnung definierten Wert zurückgegriffen werden, welcher mit der Publikation der Gemeindegeld-

nungen transparent ausgewiesen wird. Mit der Einschränkung auf die betrieblichen Erträge werden allfällige Finanzerträge oder ausserordentliche Erträge von der Kompetenzregelung ausgeschlossen. Weiterhin in Abzug gebracht werden sollen allfällige interne Verrechnungen und Rückerstattungen, was entsprechend in der gesetzlichen Bestimmung festgehalten wird.

Zu Art. 57 Abs. 3

Dieser Absatz hält fest, dass sich die Geschäftsprüfungskommissionen der Gemeinden zur Kontrolle des Rechnungswesens der Dienste einer von der Regierung anerkannten Revisionsgesellschaft bedienen können. Während die Regierung vor 2005 für die Bewilligung zur Ausübung des Berufs des Wirtschaftsprüfers zuständig war, wurde diese Aufgabe auf den 1. Januar 2005 an die Finanzmarktaufsicht übertragen. Die mit dieser Gesetzesanpassung erfolgte Kompetenzdelegation an die Finanzmarktaufsicht wurde im Gemeindegesetz nicht nachvollzogen. Um diesem Aspekt Rechnung zu tragen, wird die Streichung des Zusatzes „von der Regierung“ vorgeschlagen. Während für die Kontrolle des Rechnungswesens weiterhin auf anerkannte Revisionsgesellschaften zurückgegriffen werden soll, ist ein gesetzlicher Verweis auf die zu genehmigende Stelle nicht notwendig, da die Bewilligungspflicht im Gesetz über die Wirtschaftsprüfer und Revisionsgesellschaften festgehalten ist.

Zu Art. 78 Abs. 4

Durch die ersatzlose Aufhebung des Art. 78 Abs. 4 („Wahllisten, denen weniger Stimmen zukommen, als die Wahlzahl ausmacht, nehmen an der Mandatzuteilung nicht teil“) wird das Wahlergebnis bei der Wahl des Gemeinderates rein nach der Methode Hagenbach-Bischoff unter Einbezug des Vorstehers bestimmt.

5. VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT / RECHTLICHES

Der gegenständlichen Vorlage stehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen. Einzig für den Landtag enthält die Landesverfassung eine Sperrklausel in Art. 46 Abs. 3: Die Mandatzuteilung erfolgt unter den Wählergruppen, die wenigstens acht Prozent der im ganzen Land abgegebenen gültigen Stimmen erreicht haben.

6. **REGIERUNGSVORLAGE**

Gesetz

vom ...

über die Abänderung des Gemeindegesetzes

Dem nachstehenden vom Landtag gefassten Beschluss erteile Ich Meine Zustimmung:

I.

Abänderung bisherigen Rechts

Das Gemeindegesetz (GemG) vom 20. März 1996, LGBl. 1996 Nr. 76, in der geltenden Fassung, wird wie folgt abgeändert:

Art. 25 Abs. 4

4) Aufgaben und Befugnisse gemäss Abs. 2 Bst. f (Bewilligung von Ausgaben), Bst. g (Bürgschaften und Garantien), Bst. i (Unternehmensbeteiligungen) und Bst. m (Bauvorhaben) fallen nur dann in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung, wenn die zu bewilligenden einmaligen Ausgaben 35 % der betrieblichen Erträge übersteigen. Die Bewilligung jährlich wiederkehrender Ausgaben fällt in die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung, wenn die Ausgaben 20 % der betrieblichen Erträge übersteigen. Massgebend sind jeweils die betrieblichen

Erträge der Erfolgsrechnung des Vorjahres abzüglich interner Verrechnungen und Rückerstattungen.

Art. 57 Abs. 3

3) Die Geschäftsprüfungskommission kann sich zur Kontrolle des Rechnungswesens der Dienste einer anerkannten Revisionsgesellschaft bedienen.

Art. 78 Abs. 4

Aufgehoben

II.

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt unter Vorbehalt des ungenutzten Ablaufs der Referendumsfrist am ... (Tag/Monat/Jahr) in Kraft, andernfalls am Tag nach der Kundmachung.