

1. Ziel und Inhalt der Initiative

Ziel der Initiative ist eine Ergänzung von Art. 31 Abs. 2 der Landesverfassung:

Frauen und Männer sollen zukünftig in allen politischen Gremien in einem ausgewogenen Verhältnis repräsentiert sein.

Gemäss Art. 31 Abs. 2 der Landesverfassung (LV) sind Mann und Frau gleichberechtigt. Dieser verfassungsrechtlich verankerte Grundsatz soll durch die Initiative um einen zweiten Satz ergänzt werden, der dem Gesetzgeber im Falle einer nicht ausgewogenen Vertretung der beiden Geschlechter in allen politischen Gremien eine Handlungs- und Steuerungspflicht auferlegt.

Die Änderung von Art. 31 Abs. 2 LV wird folgendermassen vorgeschlagen (neue Ergänzung unterstrichen):

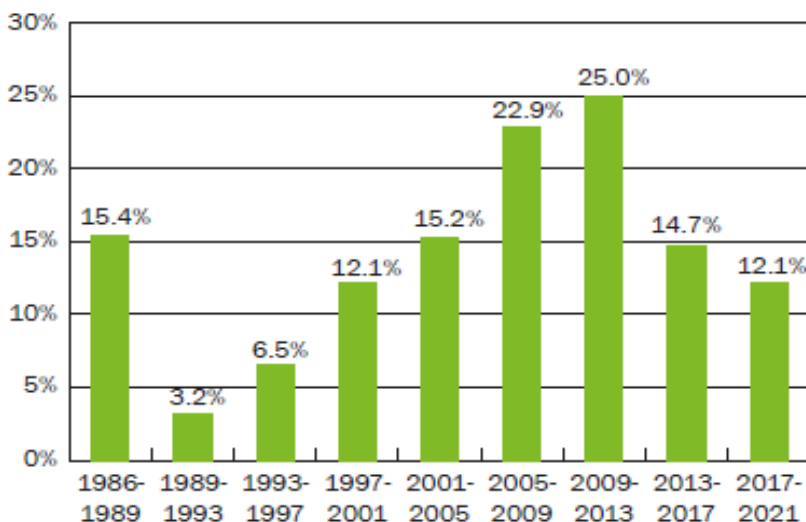
Art. 31 LV

- 1) *Alle Landesangehörigen sind vor dem Gesetze gleich. Die öffentlichen Ämter sind ihnen unter Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen gleich zugänglich.*
- 2) *Mann und Frau sind gleichberechtigt. Die ausgewogene Vertretung von Frauen und Männern in politischen Gremien wird gefördert.*
- 3) *Die Rechte der Ausländer werden zunächst durch die Staatsverträge und in Ermangelung solcher durch das Gegenrecht bestimmt.*

2. Inhaltliche Begründung

35 Jahre nach der Einführung des Frauenstimmrechts ist, wie die nachfolgende Grafik zeigt, die politische Landschaft Liechtensteins immer noch männlich dominiert. In der aktuellen Mandatsperiode (2017-2021) liegt der Frauenanteil im Landtag bei ca. 12%, inkl. der Stellvertreterinnen.¹ Damit sind nur drei von 25 Mandatsträgern weiblich.

Frauenanteil im Landtag
inkl. Stellvertreterinnen



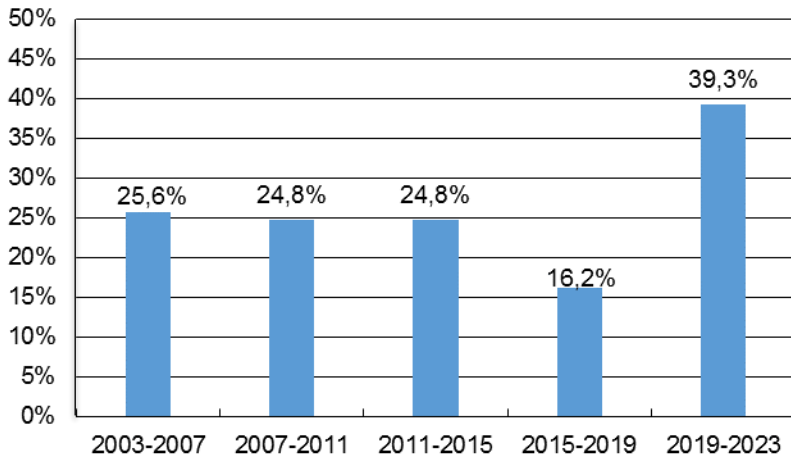
(Datenquelle: <https://www.llv.li/inhalt/16358/amtstellen/frauenanteil-im-landtag>, zuletzt geprüft am 18.04.2019, Amtliche Kundmachung der Regierung, Statistisches Jahrbuch)

¹ Quelle: <https://www.llv.li/inhalt/16358/amtstellen/frauenanteil-im-landtag>



Seit Einführung des Frauenwahlrechts entsprach die Mandatsverteilung im Landtag nie dem tatsächlichen Verhältnis von Männern und Frauen in der Bevölkerung. Im Laufe der Zeit war der Anteil von Frauen im Landtag aber auch in den Gemeinderäten beträchtlichen Schwankungen unterworfen.

Frauenanteil in den Gemeinderäten inkl. Vorsteherinnen



(Datenquelle: www.gemeindewahlen.li)

Während der Anteil der Frauen in der Liechtensteinischen Bevölkerung bei über 50% liegt², stieg ihr Anteil im Landtag nie über 25%. Nach der letzten Gemeindewahl im März 2019 gibt es in lediglich zwei von elf Gemeinden Vorsteherinnen. Auf Ebene der Gemeinderäte sind Frauen nach den letzten Wahlen derzeit mit 39% vertreten. Hierbei gibt es von Gemeinde zu Gemeinde beträchtliche Unterschiede.³

2.1 Chancengleichheit als Ziel

Durch die Initiative soll der Gesetzgeber einen Auftrag zur Verwirklichung der Chancengleichheit und der tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter erhalten. Bereits 1996 ratifizierte der Landtag das UNO-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau⁴ und verpflichtete sich damit, tatsächliche Ungleichbehandlungen zu bekämpfen. Die fehlende oder ineffektive Umsetzung hat aber kaum Konsequenzen. In regelmässigen Abständen werden Länderberichte erstellt, in denen die erfolgten gesetzlichen, administrativen und anderen Massnahmen zur Umsetzung dieses Übereinkommens von der Regierung dargelegt werden. Der Länderbericht vom November 2018⁵ verdeutlicht leider, dass die bisher gesetzten, (faktischen) Massnahmen nicht zum gewünschten Erfolg geführt haben und die tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter, zu der sich Liechtenstein schon vor Jahrzehnten bekannt hat, noch nicht erreicht werden konnte.

Formal sind Frauen und Männer in Liechtenstein gleichgestellt.

² Vgl. Statistisches Jahrbuch Liechtensteins 2019, 76; diese Zahl bezieht sich auf alle Landesbürger, ohne die Stimmberechtigung separat zu berücksichtigen.

³ Während in Vaduz 8 von 12 Gemeinderäten weiblich sind, sind in Balzers und Schaan bei ebenfalls 10 bzw. 12 Gemeinderäten nur 3 (Balzers) bzw. 4 (Schaan) Frauen im Gemeinderat.

⁴ LGBl 1996, Nr.164.

⁵ RA LNR 2018-113.



Die formale Gleichheit nahm mit der Einführung des aktiven und passiven Frauenwahlrechts 1984 ihren Anfang. Seit 1992 normiert Art. 31 Abs. 2 LV das Geschlechtergleichbehandlungsgebot. Dies geht als *lex specialis* dem allgemeinen Gleichheitsgebot von Art. 31. Abs. 1 Satz 1 LV vor.⁶

Ziel der Einführung des Geschlechtergleichbehandlungsgebots war es, gesetzliche Unterscheidungen zwischen Mann und Frau zu eliminieren, sofern sich diese nicht etwa auf die absolute körperliche Ungleichheit beziehen.⁷ Seither ist die formale Gleichberechtigung von Männern und Frauen verfassungsrechtlich garantiert und der Gleichberechtigungsgrundsatz ist mittlerweile eine tragende Säule unserer Gesellschaft. Er gilt in allen Bereichen des Lebens – so auch in der Politik. Eine Ungleichbehandlung aufgrund des Geschlechts ist nicht mit Art. 31 Abs. 2 LV in Einklang zu bringen.

Diese rechtliche Gleichberechtigung hat jedoch im Bereich der Vertretung beider Geschlechter in Volksvertretungen noch nicht zu einer faktischen Gleichstellung geführt. Der Gesetzgeber unterliegt einem Verbot, Männer und Frauen unterschiedlich zu behandeln. Den Gesetzgeber trifft aufgrund dieser Bestimmungen aber bisher noch keine verfassungsrechtliche Verpflichtung, die tatsächliche Gleichstellung in der politischen Wirklichkeit zu fördern. Ebendies soll durch die Einführung von Art. 31 Abs. 2 Satz 2 geändert werden.

Mit der Ergänzung der Verfassung ist eine Wertentscheidung verbunden, nämlich jene, die Chancengleichheit im Rahmen einer ausgewogenen Vertretung von Frauen und Männern in gewählten Volksvertretungen (politische Gremien) auch tatsächlich zu gewährleisten und damit auf gesellschaftliche Entwicklungen zu reagieren und einzugehen. Mit der Ergänzung des Art. 31 Abs. 2 der Verfassung werden bestehende Hindernisse und Ungleichbehandlungen auf tatsächlicher (nicht auf rechtlicher Ebene) anerkannt, die derzeit eine ausgewogene Vertretung von Frauen und Männern in politischen Gremien erschweren bzw. faktisch verhindern. Der Gesetzgeber wird in die Pflicht genommen, Massnahmen gegen Barrieren für eine ausgewogene Vertretung beider Geschlechter in politischen Gremien zu ergreifen. Damit soll die politische Beteiligung und Mitsprache beider Geschlechter in sämtlichen politischen Bereichen gewährleistet werden. Typischerweise „frauendominierte“ Bereiche wie Familien- und Sozialpolitik sollen auch von der Mitsprache durch Männer profitieren, während „männerdominierte“ Themen wie Finanz- und Infrastrukturpolitik auch von Frauen mitgestaltet werden sollen.

Der Gesetzgeber bekommt damit einen Handlungsauftrag, ist aber in dessen Umsetzung frei.

3. Formelle Erläuterungen

Die Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern ist auch in den Verfassungen anderer europäischer Staaten verankert. Die Verfassung Belgiens gewährleistet Frauen und Männern die gleiche Ausübung ihrer politischen Rechte und Freiheiten und fördert insbesondere ihren gleichen Zugang zu durch Wahl vergebene Mandate und öffentlicher Mandate. Auch die französische Verfassung sieht vor, dass „das Gesetz den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu den Wahlmandaten und -ämtern sowie zu den Führungspositionen im beruflichen und sozialen Bereich [fördert]“ (Art. 1).

In Liechtenstein soll ebenfalls die Förderung der faktischen Chancengleichheit in der Verfassung verankert und dem Gesetzgeber eine bisher nicht vorhandene Handlungsoption eröffnet werden. Es wird ein Handlungsauftrag an den Gesetzgeber formuliert, dessen Umsetzung in seinen Händen liegt.

Der Gesetzgeber wird durch die Annahme der Verfassungsinitiative in die Pflicht genommen, Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau zu setzen und bestehende

⁶ Vgl. StGH 1991/14, Urteil vom 23. März 1993, LES 1993, S. 73 (75).

⁷ Bericht und Antrag, 1991/79, S. 18.



Gesetze und Verordnungen entsprechend zu ändern. Damit bekennt sich der Gesetzgeber auch zu einem Regierungsbeschluss⁸ aus dem Jahr 1997, der ebendies zum Inhalt hatte, bisher aber nicht wirksam umgesetzt wurde.

3.1. Wortlaut

„fördern“

Der Gesetzgeber hat den Auftrag, die ausgewogene Vertretung von Frauen und Männern in politischen Gremien zu fördern. Anknüpfungspunkt für die Förderung ist die Unterrepräsentanz eines Geschlechts. Die Förderung kann in jedem Mittel bestehen, das nachhaltig eine ausgewogene Vertretung beider Geschlechter in politischen Gremien sicherstellt. Die Eingriffsintensität des Mittels wird vom Gesetzgeber, somit vom Landtag bzw. vom Gemeinderat, unter Berücksichtigung der konkreten Umstände bestimmt.

„ausgewogene Vertretung“

Der Begriff „ausgewogen“ soll keine paritätische Vertretung erzwingen, sondern vielmehr eine dynamische Entwicklung ermöglichen. Es geht darum, ein angemessenes Verhältnis zwischen der Anzahl der Männer und jener der Frauen in den verschiedenen politischen Gremien zu erreichen.

Der Begriff der „ausgewogenen Vertretung“ ist bereits im Kinder- und Jugendgesetz (KJG) vom 10.12.2008 enthalten und damit nicht neu in der Gesetzeslandschaft.

Der Begriff „ausgewogen“ ist in zeitlicher und quantitativer Hinsicht dynamisch und flexibel zu interpretieren. Eine ausgewogene Vertretung lässt sich nicht an fixen Prozentsätzen festmachen. Eine ausgewogene Vertretung besteht aber jedenfalls nicht, wenn über längere Zeit ein Missverhältnis besteht, das auf tatsächliche Gleichstellungsbarrieren zurückzuführen ist.

Die „ausgewogene Vertretung“ soll eine ausgeglichene Beteiligung von Männern und Frauen an der Gesetzgebung und Verwaltung ermöglichen. Dazu ist der Gesetzgeber angehalten, die Vertretungsverhältnisse in der Realität zu beobachten und bei Fehlentwicklungen gesetzgeberische Massnahmen zu ergreifen, um damit Extremsituationen, wie sie in der Vergangenheit bestanden haben, entgegenwirken zu können.

Die Verfassungsinitiative fordert den Gesetzgeber auf, Massnahmen zu setzen und damit eine aktive Gleichbehandlungspolitik zu verfolgen. Anknüpfungspunkt der Initiative ist nicht ein Geschlecht, sondern die Unterrepräsentanz der Geschlechter in den verschiedenen politischen Gremien.

„politische Gremien“

Der Begriff der „politischen Gremien“ ist weit auszulegen. Dazu zählen neben den repräsentativen Vertretungsorganen (Landtag, Gemeindevertretungen) auch Kommissionen. Sämtliche Vertretungsorgane, die direkt oder indirekt vom Volk (beispielsweise vom Landtag, dem Gemeinderat und der Regierung) gewählt werden, sind unter dem Begriff „politische Gremien“ zu verstehen. In all diesen Gremien soll die ausgewogene Vertretung von Frauen und Männern gefördert werden. Der Begriff des Gremiums ist der Verfassung bereits aus Art. 96 bekannt.

Nun soll der Begriff des „politischen Gremiums“ einen weiteren Anwendungsbereich in der Landesverfassung erhalten. Der Begriff soll jedes politische Vertretungsorgan umfassen, das sich nach den Grundsätzen einer politischen Wahl zusammensetzt und das beratend oder beschlussfassend tätig ist. Auch die Regierung verwendete den Begriff der „politischen Gremien“ in ihrem bereits zuvor

⁸ RA 97/1733-0101, 0208, Bestellung von Gremien (Delegationen, Kommissionen, Arbeitsgruppen etc.) – Ausgewogenes Verhältnis zwischen Frauen und Männern, 16.07.1997



erwähnten Beschluss aus dem Jahr 1997⁹ im selben Zusammenhang. Demnach sind sowohl die politischen Vertretungsorgane (Landtag und Gemeinderat) als auch die Regierung und die von ihr bestellten Gremien (Kommissionen, Delegationen, Arbeitsgruppen) unter dem Begriff „politische Gremien“ zu verstehen. Auch in verschiedenen Publikationen zur Frage der politischen Gleichstellung von Frauen und Männern wird der Begriff der „politischen Gremien“ verwendet.¹⁰

3.2 Rechtliche Voraussetzungen

3.2.1 Formale Voraussetzungen

a) Zur Legitimation der Initianten

Gemäss Art. 64 Abs. 1 Bst. c der Landesverfassung steht das Recht der Initiative, d.h. zur Erbringung von Gesetzesvorschlägen, den wahlberechtigten Landesbürgern zu. Die Anmeldung des Initiativbegehrens muss daher durch wahlberechtigte Landesangehörige vorgenommen werden. Die Einbringenden selbst sind folgende Personen:

- Haas Martina, Bächliweg 2a, 9495 Triesen
- Kranz Walter, St. Luzistrasse 12, 9490 Vaduz
- Looser Remo, Arnikaweg 15, 9490 Vaduz
- Marxer Roland, Gaschlieser 16, 9496 Balzers
- Rampone-Wanger Jnes, Schinderböchel 13, 9490 Vaduz
- Vogt-Beck Corina, Lavadinastrasse 21, 9497 Triesenberg

Jede dieser Personen ist stimm- und wahlberechtigte(r) Liechtensteinische(r) Landesangehörige(r). Die Initianten sind damit zur Einreichung der Initiative legitimiert.

b) Einheit der Form¹¹

Die Verfassungsinitiative unterliegt dem Erfordernis der Einheit der Form (vgl. Art. 80 Abs. 2 VRG). Initiativen können entweder in Form einer einfachen Anregung oder eines ausgearbeiteten Entwurfs gestellt werden und können jedenfalls begründet werden. Eine Vermischung dieser beiden Formen ist jedoch nicht zulässig.

Die InitiatorInnen der gegenständlichen Verfassungsinitiative haben sich für eine ausformulierte Initiative entschieden.

Der Grundsatz der Einheit der Form ist damit gewahrt.

c) Einheit der Art der Begehren/Einheit der Materie

Gemäss Art. 69 Abs. 5 VRG ist es unzulässig, mehrere Begehren verschiedener Art in dergleichen Eingabe anzubringen. Es bedarf eines inneren, sachlichen Zusammenhangs, zwischen den verschiedenen Abstimmungsfragen derselben Vorlage.¹² Die gegenständliche Initiative beinhaltet nur eine Form und nur eine Art von Begehren, welches sowohl formal als auch im inneren sachlichen Zusammenhang nur zu einer Abstimmungsfrage führt und die Einheit der Materie wahrt.

d) Sperrfrist des gleichen Begehrens

⁹ RA 97/1733-0101, 0208, Bestellung von Gremien (Delegationen, Kommissionen, Arbeitsgruppen etc.) – Ausgewogenes Verhältnis zwischen Frauen und Männern, 16.07.1997.

¹⁰ Beispielsweise *Marxer*, Landtagswahlen 2013 – Frauen im Fokus, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 41, 2013; Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann: Gleichstellungsbüro der Regierung (1998): Ohne Frauen ist kein Staat zu machen. Zur ausgewogenen Vertretung von Frauen in allen politischen Gremien. Vaduz; Stämpfli, Regula (1997): Wissenschaftliche Expertise zum „Massnahmenkatalog zur ausgewogenen Vertretung von Frauen in allen politischen Gremien in Liechtenstein“, Brüssel.

¹¹ *Ehrenzeller/Brägger* in *Kley/Vallender*, Politische Rechte in Grundrechtspraxis in Liechtenstein, Liechtensteinische Politische Schriften, Band 52, 637 (653) Rn. 32.

¹² *Ehrenzeller/Brägger* in *Kley/Vallender*, Politische Rechte in Grundrechtspraxis in Liechtenstein, Liechtensteinische Politische Schriften, Band 52, 637 (654), Rn. 34 mwN.



Über den Gegenstand dieser Initiative fand in der Vergangenheit noch keine Volksabstimmung statt, weshalb die Sperrfrist des gleichen Begehrens im Weiteren unbeachtet bleiben kann.

e) Bedeckungsvorschlag

Die Durchführung des Initiativbegehrens verursacht keine zusätzlichen Ausgaben, weshalb von einem Bedeckungsvorschlag abgesehen werden konnte.

3.2.2. Materielle Voraussetzungen

a) Übereinstimmung mit Staatsverträgen und der Verfassung

Da es sich um eine Änderung der Landesverfassung handelt, ist eine materiellrechtliche Prüfung auf Übereinstimmung mit der Verfassung nicht angezeigt.

Die EMRK¹³ enthält in Art. 14 ein allgemeines Diskriminierungsverbot. Die Verfassungsinitiative enthält keine diskriminierenden Elemente, da die ausgewogene Vertretung beider Geschlechter gefördert werden soll.

Weiters ist Liechtenstein aufgrund des Internationalen Pakts über bürgerliches und politisches Recht (UNO Pakt I und II) und dessen Art. 3 und Art. 26 (in Liechtenstein mit Vorbehalt) zur Gleichbehandlung von Mann und Frau verpflichtet.¹⁴ Auch das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau wurde von Liechtenstein ratifiziert. Mit der Ratifikation dieses Übereinkommens hat sich Liechtenstein dazu verpflichtet, nicht nur die rechtliche Gleichstellung von Mann und Frau zu schützen, sondern darüber hinaus sind die Staaten verpflichtet, auch die tatsächliche Gleichstellung und Gleichberechtigung zu fördern.¹⁵ Die Verfassungsinitiative geht mit den Vorgaben dieses Übereinkommens einher.

Das gegenständliche Initiativbegehren ist auch mit den weiteren völkerrechtlichen Verpflichtungen des Landes sowie mit dem EWR-Abkommen im Einklang.

b) Sonstiges

Der Inhalt der Volksinitiative ist jedenfalls sachlich durchführbar, ihre Umsetzung ist weder rechtlich noch tatsächlich unmöglich.

¹³ LGBl 1982, Nr. 60/1.

¹⁴ LGBl 1999, Nr. 58.

¹⁵ LGBl 1996, Nr. 164.