

**BERICHT UND ANTRAG**  
**DER REGIERUNG**  
**AN DEN**  
**LANDTAG DES FÜRSTENTUMS LIECHTENSTEIN**  
**BETREFFEND**  
**DAS INITIATIVBEGEHREN «CASINO-VERBOT» ZUR ABÄNDERUNG**  
**DER**  
**LANDESVERFASSUNG**

<i>Behandlung im Landtag</i>	
	<i>Datum</i>
<b>1. Lesung</b>	
<b>2. Lesung</b>	
<b>Schlussabstimmung</b>	

**Nr. 117/2022**



## INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Zusammenfassung .....	4
Zuständiges Ministerium.....	4
Betroffene Stelle .....	4
<b>I.    BERICHT DER REGIERUNG .....</b>	<b>5</b>
1.   Ausgangslage .....	5
2.   Prüfung der eingereichten Unterschriften .....	6
<b>II.   ANTRAG DER REGIERUNG .....</b>	<b>8</b>

### **Beilage:**

- Anmeldung des Initiativbegehrens «Casino-Verbot» zur Abänderung der Landesverfassung

**ZUSAMMENFASSUNG**

*Die stimmberechtigten Personen Hansjörg Frick, Antonia Frick-Ospelt, Guido Meier, Franz Schädler, Benno Büchel, Willi Frommelt sowie Marco Nescher haben am 20. Oktober 2022 das Initiativbegehren „Casino-Verbot“ zur Abänderung der Landesverfassung mit von den Gemeindevorstellungen bescheinigten Unterschriften eingereicht.*

*Die Regierung hat die eingereichten Unterschriften überprüft und 2'265 gültige Unterschriften festgestellt. Das Initiativbegehren ist somit zustande gekommen.*

**ZUSTÄNDIGES MINISTERIUM**

Ministerium Inneres, Wirtschaft und Umwelt

**BETROFFENE STELLE**

Stabsstelle Regierungskanzlei

Vaduz, 25. Oktober 2022

LNR 2022-1580

P

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,  
Sehr geehrte Frauen und Herren Abgeordnete

Die Regierung gestattet sich, dem Hohen Landtag nachstehenden Bericht und Antrag betreffend das Initiativbegehren «Casino-Verbot» zur Abänderung der Landesverfassung an den Landtag zu unterbreiten.

## **I. BERICHT DER REGIERUNG**

### **1. AUSGANGSLAGE**

Mit Datum vom 23. März 2022 meldeten drei Vorstandsmitglieder der Interessensgemeinschaft IG VolksMeinung eine Verfassungsinitiative «Casino-Verbot» bei der Regierung an.

Nach der gemäss Art. 70b des Gesetzes vom 17. Juli 1973 betreffend die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (VRG) erfolgten Vorprüfung der Initiative durch den Landtag machte die Regierung diese am 7. September 2022 kund und setzte gemäss Art. 70 Abs. 1 Bst. b VRG den 20. Oktober 2022 als Ablaufdatum zur Einreichung der Unterschriften fest.

Am Donnerstag, 20. Oktober 2022, wurden bei der Regierung insgesamt 1'323 Unterschriftenbogen mit den von den Gemeindevorstellungen bescheinigten Unterschriften eingereicht.

## **2. PRÜFUNG DER EINGEREICHTEN UNTERSCHRIFTEN**

Die anschliessend von der Regierung aufgrund von Art. 71 VRG vorgenommene Prüfung hat folgendes Ergebnis gebracht:

- Es wurden insgesamt 2'265 gültige Unterschriften festgestellt.
- Die Frist für die Einbringung des Initiativbegehrens beginnt ab amtlicher Kundmachung (Art. 70 Abs. 1 Bst. b VRG). Die amtliche Kundmachung erfolgte am 7. September 2022.
- Die Frist für die Einbringung des Initiativbegehrens wurde mit amtlicher Kundmachung auf den 20. Oktober 2022 festgelegt. Die Unterschriftenbogen wurden am Donnerstag, 20. Oktober 2022, 10.00 Uhr, bei der Stabsstelle Regierungskanzlei in Vaduz eingereicht. Die Frist zur Einreichung des Initiativbegehrens ist somit eingehalten.
- Die Unterschriftenbogen sind von den Gemeindevorstellungen im Sinne von Art. 69 Abs. 2 VRG sorgfältig geprüft und bescheinigt worden. Auf den einzelnen Unterschriftenbogen wurden zum Teil von den Gemeinden Unterschriften gestrichen, weil die betreffenden Personen entweder nicht stimmberechtigt sind, in einer anderen Gemeinde den Wohnsitz haben oder ausländische Staatsangehörige sind. Damit ist die Stimmberechtigung und die Unterschrift der Unterzeichner im Sinne des Volksrechtegesetzes (Art. 71 in Verbindung mit Art. 69 Abs. 2 VRG) ausgewiesen.
- Unterschriften, die nicht von der Hand des Stimmberechtigten herrühren (Art. 71 Abs. 2 Bst. b VRG), konnten keine festgestellt werden.

**Zusammenfassung der Unterschriftenprüfung**

Gemeinde	Unterschriftenbogen	Gültige Unterschriften
Vaduz	211	328
Balzers	175	357
Planken	17	30
Schaan	234	407
Triesen	182	296
Triesenberg	94	187
Eschen	139	217
Gamprin	42	62
Mauren	127	196
Ruggell	67	124
Schellenberg	35	61
<b>TOTAL</b>	<b>1323</b>	<b>2265</b>

Die Regierung hat mit Beschluss vom 25. Oktober 2022 festgestellt, dass das Initiativbegehren gemäss Art. 64 der Landesverfassung mit 2'265 Unterschriften gültig zustande gekommen ist. Sie hat gemäss Art. 71 Abs. 3 VRG die Publikation des Ergebnisses der Prüfung des Begehrens veranlasst.

## II. ANTRAG DER REGIERUNG

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen unterbreitet die Regierung dem Landtag den

### Antrag,

der Hohe Landtag wolle diesen Bericht und Antrag zur Kenntnis nehmen und das Initiativbegehren in Behandlung ziehen.

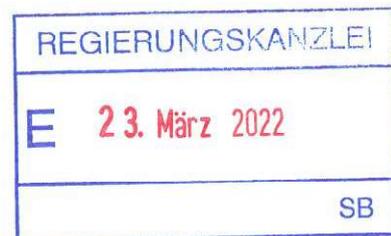
Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landtagspräsident, sehr geehrte Frauen und Herren Abgeordnete, den Ausdruck der vorzüglichen Hochachtung.

**REGIERUNG DES  
FÜRSTENTUMS LIECHTENSTEIN**

*gez. Dr. Daniel Risch*

# Casino-Verbot = **JA**

Regierung des Fürstentums Liechtenstein  
z.Hd. Herrn Regierungschef Dr. Daniel Risch  
Peter-Kaiser-Platz 1  
9490 Vaduz



Schaan, 23. März 2022

## **Anmeldung einer Verfassungsinitiative zur Vorprüfung nach Art. 70b VRG**

Sehr geehrter Herr Regierungschef

Wir gelangen an Sie in unserer Eigenschaft als Vorstandsmitglieder der politisch und konfessionell unabhängigen Interessengemeinschaft IG VolksMeinung (<https://volksmeinung.li>), eines nach Art. 246 Abs. 1 PGR errichteten, im Handelsregister jedoch nicht eingetragenen Vereins. Eine Kopie unserer Statuten liegt diesem Schreiben bei. Mit diesem Schreiben melden wir eine Verfassungsinitiative i.S.v. Art. 64 Abs. 3 LV zur Vorprüfung nach Art. 70b VRG an.

Aus unserer Sicht ist das nunmehr schon seit Jahren überbordende gewerbsmässige Anbieten von Glücksspielen in dafür eingerichteten Räumlichkeiten (d.h. in Casinos<sup>1</sup>) nicht länger tragbar. Jüngsten Pressemitteilungen zufolge prüft das Amt für Volkswirtschaft drei weitere Casino-Gesuche<sup>2</sup>, wodurch die Anzahl der im Inland tätigen Spielbanken auf zehn anwachsen könnte. Unserem Vereinszweck folgend<sup>3</sup> streben wir daher Massnahmen an, die sich dazu eignen, einer Ansiedlung weiterer Casinos entgegenzutreten und für die hierzulande schon tätigen Casinobetriebe eine *Exit*-Strategie vorzusehen, d.h. eine Betriebsschliessung – nach Massgabe von Übergangsbestimmungen – in absehbarer Zeit. Massnahmen, die einen Casinobetrieb nur qualitativ oder quantitativ regulieren würden<sup>4</sup>, reichen nicht aus.

Um unser Ziel zu verwirklichen, möchten wir den Weg einer Volksinitiative gehen, dessen Text Sie im *Anhang* zu diesem Schreiben finden. Unsere Initiative und deren Zulässigkeit begründen wir wie folgt.

<sup>1</sup> „Spielbanken“ i.S.v. Art. 1 Abs. 1 Bst. a GSG,

<sup>2</sup> Liechtensteiner Vaterland vom 09.12.2021 (Nr. 280) Seite 3.

<sup>3</sup> Art. 2 Ziffern 1. und 6. der Statuten.

<sup>4</sup> ‚Vergrämung‘ durch Auflagen für den Spielbetrieb etc. oder in Form von zonen- oder sonstigen rechtlichen oder faktischen Einschränkungen (wie z.B. durch ein Moratorium; siehe hierzu die Postulatsbeantwortung Nr. 125/2019).

Nach dem ersten Halbsatz des seit dem Inkrafttreten der Landesverfassung unveränderten Art. 36 LV sind Handel und Gewerbe innerhalb der gesetzlichen Schranken frei. Die Handels- und Gewerbefreiheit („HGF“) garantiert die Ausübung jeder *rechtlich erlaubten*, auf Erwerb gerichteten Tätigkeit, die als Teilnahme am Wirtschaftsleben gewertet werden kann<sup>5</sup>.

Die Einschränkung auf ‚rechtlich erlaubt‘ in Art. 36 LV setzt einen Vorbehalt: Nach der LV können wirtschaftliche Tätigkeiten rechtlich – d.h. durch die Rechtsordnung (Verfassung, Gesetz, Verordnung) – auch *nicht* erlaubt, d.h. *verboten* werden<sup>6</sup>. Die Verbotsmöglichkeit bei Spiel und Wette liegt z.B. auch § 1272 ABGB zugrunde.

In Abschnitt 1. des Schlussprotokolls zum Zollvertrag mit der Schweiz („ZV“) hatte sich Liechtenstein kurz nach dem Inkrafttreten der LV dazu verpflichtet, Spielbanken auf seinem Staatsgebiet nicht zu dulden oder zu errichten; und dazu, dass die Regierung „*die zur Durchführung dieses Verbots erforderlichen Massnahmen treffen wird*“. Das auf diese Weise konstituierte *Spielbankenverbot* wurde mit dem Gesetz LGBl. 1949 Nr. 7 sichergestellt und mit Strafe bewehrt. Es galt bis zum 10.12.2010<sup>7</sup>.

Seit der Aufhebung seines Pendantes in der Schweiz anno 1993<sup>8</sup> war die Aufrechterhaltung des Spielbankenverbots im Inland nicht durch den ZV bedingt, sondern eine *autonome liechtensteinische Entscheidung* gewesen. Damit im Einklang wurde das Gesetz LGBl. 1947 Nr. 7 erst durch Art. 99 GSG beseitigt, d.h. erst dreizehn Jahre nach der Aufhebung in der Schweiz.

Im Zuge des EWR-Beitritts Liechtensteins anno 1995 war das Spielbankenverbot kein Gegenstand besonderer Regelung<sup>9</sup>; Abschnitt 1. des Schlussprotokolls zum ZV blieb damals *unverändert*<sup>10</sup>. Also ist Liechtenstein dem EWRA beigetreten, ohne dass es das Spielbankenverbot, ein im Sinne von Art. 36 LV absolut wirkendes *Verbot* einer bestimmten wirtschaftlichen Tätigkeit, in seinem innerstaatlichen Recht aufgegeben hat.

Aus diesem Rückblick folgt, dass Liechtenstein den Casino-Markt anno 2010 *aus freien Stücken geöffnet hat*, d.h. *ohne äusseren Zwang*. Damit scheidet ein erneut eingeführtes Casino-Verbot auf *Gesetzesebene* aus, sodass nur ein Verbot auf *Verfassungsebene* in Frage kommt; d.h. eine Ergänzung der LV dergestalt, dass Handel und Gewerbe mit Ausnahme des gewerbsmässigen Anbietens von Glücksspielen in dafür eingerichteten Räumlichkeiten (Casinos) frei sind. Solche Tätigkeiten sollen auf dem liechtensteinischen Staatsgebiet mit einer neuen Verfassungsbestimmung verboten werden, *in con-*

<sup>5</sup> Raschauer, *online-Verfassungskommentar des Liechtenstein Instituts* ([www.verfassung.li](http://www.verfassung.li)), Randziffer 22 zu Art. 36 unter Verweis auf StGH 2006/35 und StGH 2013/197.

<sup>6</sup> Besonders prominente Beispiele dafür sind Normen des Strafgesetzbuches wie z.B. in Gestalt des Geldwäschereiverbots (§ 165 StGB).

<sup>7</sup> Kundmachung LGBl. 2010 Nr. 469.

<sup>8</sup> Volksabstimmung vom 07.03.1993.

<sup>9</sup> BuA Nr. 93/1994 und Nr. 1/1995.

<sup>10</sup> LGBl. 1995 Nr. 76.

*creto* mit einem Spielbankenverbot, das nach einem Ablauf von fünf Jahren wirksam wird und dessen Einzelheiten der Gesetzgeber mit formellem Gesetz zu erlassen hat. Für dieses Verbot schlagen wir – gleich nach der Statuierung der Handels- und Gewerbefreiheit in Art. 36 LV – einen neuen Art. 36bis vor.

Als eine wirtschaftliche Tätigkeit untersteht das gewerbsmässige Anbieten von Glücksspielen den Vier Freiheiten des EWR-Abkommen („EWRA“), d.h. dem freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr sowie der Niederlassungsfreiheit<sup>11</sup>. Einschränkungen auf nationaler Ebene<sup>12</sup> bilden *eo ipso* ein Hindernis im Sinne von Art. 31 und 36 EWRA (d.h. der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs)<sup>13</sup>. Beschränkungen, die für Aufnahme und Ausübung eines Casinobetriebs auferlegt werden, müssen nach der Rechtsprechung von EuGH und EFTA-Gerichtshof im Allgemeininteresse liegen, die Voraussetzungen der Verhältnismässigkeit und der Nichtdiskriminierung erfüllen und tatsächlich gewährleisten, dass die geltend gemachten, im Allgemeininteresse liegenden und rechtlich zulässigen Ziele in kohärenter und systematischer Weise erreicht werden<sup>14</sup>.

Dies vorausgeschickt gehen wir von der *EWR-rechtlichen Zulässigkeit* unserer Initiative aus. *Verfassungsrechtlich* stellt sich die Frage der rechtlichen Zulässigkeit unseres Initiativtextes *nicht*, ist es dem *Souverän* (d.h. dem Verfassungsgeber<sup>15</sup>) doch freigestellt, Wertungsentscheidungen von so grundlegender Bedeutung wie sie ein Casino-Verbot darstellen würde *autonom zu treffen*<sup>16</sup>; vorausgesetzt, dass der völker- bzw. staatsvertragliche Rahmen eingehalten wird.

Die von uns vorgeschlagene Verfassungsergänzung trifft – was das EWR-Recht betrifft – zunächst auf folgende Grundsätze: In der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes („StGH“) wird das EWR-Recht seit jeher als verfassungsändernd bzw. -ergänzend qualifiziert<sup>17</sup>. Trotz Art. 104 Abs. 2 LV und Art. 22 Abs. 1 StGHG geht das EWR-Recht dem nationalen Recht unter Einschluss des nationalen Verfassungsrechts also vor; was u.a. zur Folge hat, dass der StGH die Auslegung des EWR-Rechts durch den EFTA-Gerichtshof grundsätzlich nicht überprüft<sup>18</sup>. Diese Stufenordnung zwischen dem EWR- und dem Landesrecht haben wir bei unseren Überlegungen berücksichtigt.

Umgekehrt enthält das EWR-Recht unseres Wissens keine Bestimmung, die es dem liechtensteinischen Verfassungsgeber *a priori* versagen würde, eine bestimmte wirt-

<sup>11</sup> Randziffer 39. des Urteils des EFTA-Gerichtshofes vom 30.05.2007, E-3/06, *Ladbrokes*.

<sup>12</sup> wie z.B. ein nationales Zulassungsregime für die Aufnahme und Ausübung einer Casino-Tätigkeit in Gestalt eines Konzessions- oder Bewilligungssystems.

<sup>13</sup> Randziffer 48. des Gutachtens des EFTA-Gerichtshofes vom 29.08.2014, E-24/13.

<sup>14</sup> EuGH, Rs C-375/17, *Stanley International Betting*, RZ 51; EuGH, Rs C-342/17, *Dall'Antonio*, RZ 52; EuGH, Rs C-46/08, *Carmen Media Group*, RZ 53 ff; StGH 2013/044 [=GE 2015, 174] Erw. 3.4.1 mwH auf die Rechtsprechung des EFTA-Gerichtshofes.

<sup>15</sup> d.h. Fürst und Volk.

<sup>16</sup> *Verfassungsschranken* bestehen diesbezüglich nicht (siehe hierzu *Hoch*, LPS 21, 209 sowie ders. in LPS 62, 51 ff).

<sup>17</sup> Beispiel: StGH 2015/18 (=LES 2015, 130).

<sup>18</sup> StGH 2013/044 Erw. 3.4.2.; Siehe zum sog. ‚EWR-Vorbehalt‘ *Hoch*, LPS 62, 51 ff.

schaftliche Tätigkeit unter ein Verbot zu stellen; andernfalls hätte das Spielbankenverbot im Zuge des EWR-Beitritts aufgehoben werden müssen (und nicht erst anno 2010 [siehe hierzu oben]). Unseres Erachtens ist dem EWR-Recht kein generelles ‚Recht auf Wirtschaftsfreiheit‘ eigen; dies im Sinne eines *subjektiven Rechtsanspruchs* von Grundrechtsträgern darauf, in Liechtenstein zu einer bestimmten wirtschaftlichen Tätigkeit zugelassen zu werden (wie z.B. zum Casinobetrieb)<sup>19</sup>. Das EWRA errichtet auch keine supranationale Organisation mit autonomen (und exklusiven) Rechtssetzungskompetenzen. Das EWRA ist nichts Anderes als ein völkerrechtlicher Vertrag, der die Souveränität und die Gesetzgebungshoheit der EFTA-EWR-Staaten grundsätzlich *unberührt* lässt.

Dass sich dies in harmonisierten Bereichen des EWRA anders verhalten mag, ändert daran, dass Liechtenstein bestimmte wirtschaftliche Tätigkeiten auch als EWR-Mitgliedstaat samt und sonders *verbieten* kann, nichts – zumal das Spielbankenwesen durch das EWR-Sekundärrecht nicht geregelt wird. Die *Berufsfreiheit* nach Art. 16 der EU-Grundrechtecharta gilt in den EFTA-EWR-Staaten nicht; dort kommt ihr nur eine Ausstrahlungswirkung zu<sup>20</sup>. Insofern unterscheidet sich die Rechtslage im EWR von jener in der EU<sup>21</sup> *erheblich*: In seinem gegenwärtigen Stand verleiht das EWRA kein gerichtlich klag- und durchsetzbares Recht darauf, in einem anderen EWR-Mitgliedstaat eine bestimmte wirtschaftliche Tätigkeit aufzunehmen und auszuüben, sollte diese Tätigkeit durch das Recht des Aufnahmestaats, insbesondere durch dessen *Verfassungsrecht*, untersagt worden sein.

Unter dieser Prämisse hat ein Spielbankenverbot eine Überprüfung durch den EFTA-Gerichtshof nicht zu fürchten. *Online-Spielverbote* sind mit dem EWR-Recht ohnehin kompatibel<sup>22</sup> und ausnahmslos wirkende Spielbankenverbote bilden in anderen EWR-Mitgliedstaaten seit jeher geltendes Recht<sup>23</sup>. Auch eine Zulassungsbeschränkung auf nur eine Konzession pro Mitgliedstaat ist *per se* noch nicht EWR-rechtswidrig<sup>24</sup>.

Was jene *Allgemeininteressen* betrifft, die ein Spielbankenverbot rechtfertigen können, verweisen wir auf unsere Argumentation unter <https://volksmeinung.li> unter „*Aspekte*“, die wir als allgemein bekannt voraussetzen und die der Regierung als Anhaltspunkt dienen kann. Zusätzlich verweisen wir auf die Generalklausel des Art. 14 LV, die eine *rechtlich verbindliche Handlungsrichtlinie* konstituiert, an der sich alle staatlichen Organe auszurichten haben; und damit auch der *Verfassungsgeber*<sup>25</sup>. Nach Art. 14 LV ist die Förderung der gesamten Volkswohlfahrt die oberste Aufgabe des Staates.

<sup>19</sup> Beispiel: Niemand kann aus dem EWR-Recht einen gerichtlich klag- und durchsetzbaren Anspruch darauf ableiten, in Liechtenstein eine Anlage zur Energiegewinnung aus Atomkraft zu errichten und zu betreiben (ein AKW), obwohl auch dies eine wirtschaftliche Tätigkeit konstituiert.

<sup>20</sup> Raschauer a.a.O. Randziffer 136.

<sup>21</sup> Franz (Hrsg.), Handbuch Europarecht, Band 4: Europäische Grundrechte, Randziffern 2514 ff.

<sup>22</sup> Urteile des EuGH vom 08.09.2009, C-42/07, *Liga Portuguesa*, vom 08.09.2010, C-316/07, *Stoss* und vom 08.09.2010, C-46/08, *Carmen Media*; Urteil des deutschen Bundesverwaltungsgerichts vom 26.10.2017, BVerwG 8 C 18.16 Erw. 30 f; *Herzig* in Jahrbuch Europarecht 10, Wien/Graz 2010, 130 ff.

<sup>23</sup> Beispiel: Art. 183 und 184 des isländischen Strafgesetzbuches.

<sup>24</sup> Urteil des EuGH vom 19.12.2018, C-375/17, *Stanley International Betting*.

<sup>25</sup> *Schiess Rütimann*, online-Verfassungskommentar des Liechtenstein Instituts a.a.O., Randziffer 25 zu Art. 14 LV.

Anders als Betriebe, die der Versorgung der Bevölkerung mit materiellen und/oder immateriellen Gütern des täglichen Bedarfs dienen (Nahrung, Kleidung, Information durch Print- oder digitale Medien etc.) und anders als öffentliche Dienstleistungen (schulische Bildung, öffentlicher Verkehr, medizinische Versorgung etc.) schafft der Besuch einer Spielbank für die Allgemeinheit keinerlei kulturellen, sozialen, pädagogischen oder sonstigen Nutzen. Vielmehr geht das Casino-Spiel mit einer Reihe von allgemein bekannten Problemen einher, die oft nicht nur die betroffenen Spieler\*innen, sondern auch deren familiäres und/oder gesellschaftliches Umfeld erfassen. Glücksspielprobleme nehmen Einfluss auf die finanzielle Situation der Einzelnen und auf die individuelle Verschuldung, auf den Ausfall von Arbeitsleistungen, auf die Familie und das soziale Umfeld etc. und führen u.a. zu gesundheitlichen Belastungen, zu Beschäftigungskriminalität und zu einer erhöhten Beanspruchung von Beratungs- und Behandlungseinrichtungen<sup>26, 27</sup>, um nur ein paar Beispiele zu nennen.

Umgekehrt liegt die *raison d'être* des Casinogewerbes einzig und allein in der *Profitmaximierung* der Spielbankenbetreiber, d.h. in der Bereicherung privater Investoren.

Diese Profitmaximierung ist mit *hohen sozialen Kosten* verbunden, die die Allgemeinheit belasten, dem Ziel von Art. 14 LV – der Volkswohlfahrt – *diametral zuwiderlaufen* und wie folgt unterschieden werden können:

- *Direkte Kosten* umfassen vor allem Leistungen des Gesundheitswesens sowie Verwaltungskosten im Zusammenhang mit Behandlungen, Kriminalität, Scheidungen und staatlichen Transferzahlungen etc. wie z.B. im Bereich der Kranken- oder Sozialversicherung.
- *Indirekte Kosten* sind z.B. Produktionsausfälle (Absenzen am Arbeitsplatz, verminderte Leistungsfähigkeit, Produktivitätsverluste in der Hausarbeit etc.) aufgrund suchtbedingter Krankheitsfälle. Hinzu kommen Fluktuationskosten in den Betrieben, die bei der Wiederbesetzung von Arbeitsplätzen anfallen etc.
- *Intangible*, also nicht oder nur schwer monetarisierbare *Kosten*, sind die Beeinträchtigung des Wohlbefindens und der Lebensqualität betroffener Spieler\*innen und ihrer Angehörigen. Solche Belastungen äussern sich z.B. in familiären Problemen (Kontaktverluste oder -verarmung etc.), in psychischen Problemen (Depressionen, Psychosen wie z.B. Angstzustände etc.), in erhöhten Suizidraten<sup>28</sup> oder in nachgelagerten Suchterkrankungen wie z.B. dem Alkohol- oder Tabakmissbrauch etc.<sup>29, 30, 31</sup>.

<sup>26</sup> Künzi. et. al. (2009). Soziale Kosten des Glücksspiels in Casinos: Studie zur Erfassung der durch die Schweizer Casinos verursachten sozialen Kosten. Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG.

<sup>27</sup> Langham, Thorne, Browne, Donaldson, Rose, Rockloff (2016), Understanding gambling related harm: a proposed definition, conceptual framework, and taxonomy of harms. BMC Public Health. 16:80.

<sup>28</sup> Karlsson, Hakansson (2018), Gambling disorder, increased mortality, suicidality, and associated comorbidity: a longitudinal nationwide register study. J Behav Addict. 7(4):1091–9.

<sup>29</sup> World Health Organization (2003), International guidelines for estimating the costs of substance abuse, Second edition, Geneva.

Aus unserer Sicht gibt es kein öffentliches Interesse daran, einen Wirtschaftszweig zu schützen, dessen negative Auswirkungen ganz eindeutig überwiegen – nur weil die Verfassung in ihrem Art. 36 die Wirtschaftsfreiheit als Grundsatz postuliert. Erwiesenermassen sozialschädliche wirtschaftliche Aktivitäten verdienen den Schutz dieser Verfassungsbestimmung sehr viel weniger als solche, die für die Konsumenten nützlich oder, in einem fairen Austauschverhältnis, ökonomisch sinnvoll sind. Solche Tätigkeiten stehen Art. 14 LV von Grund auf entgegen.

Eine Überflutung durch Casinos, wie sie in Liechtenstein eingetreten ist, erweist sich aber auch in Bezug auf rein ökonomische Überlegungen als problematisch: Der aufgrund von Glücksspielen erzielbare Steuerertrag wird um die mit der Spielsucht verbundenen direkten und indirekten Kosten *vermindert*. Eine Erhöhung des Glücksspielangebots führt tendenziell zu mehr Spielsucht und, damit einhergehend, zu einer Erhöhung der oben erwähnten direkten, indirekten und intangiblen Kosten, die von der Allgemeinheit zu tragen sind.

Der inzwischen völlig ausser Kontrolle geratene liechtensteinische Casino-Markt verletzt nicht nur das öffentliche Interesse an einer massvollen wirtschaftlichen Entwicklung (an Exzessen bzw. einer Übernutzung des Standorts Liechtenstein mit all seinen negativen Folgen besteht kein öffentliches Interesse), sondern nicht zuletzt auch die von den Vereinten Nationen propagierten Nachhaltigkeitsziele (*Sustainable Development Goals* [„SDG“]). Das Glücksspiel hat wesentliche negative Auswirkungen für die Erreichung v.a. der SDGs 1 (Keine Armut) und 3 (Gesundheit und Wohlergehen). Die SDGs sind aussen- wie innenpolitisch von übergeordneter Bedeutung. An ihrer Missachtung kann das Land Liechtenstein je länger desto weniger interessiert sein.

Ein anderes Allgemeininteresse ist die *Reputation* und die *Solidarität* des Landes Liechtenstein v.a. den *Nachbarstaaten* gegenüber: Von einem Wirtschaftszweig in Millionenhöhe zu profitieren, der in der Schweiz, Österreich oder Deutschland massenhaft überaus problematische Sachverhalte/Einzel- und Familienschicksale, wie weiter oben beschrieben, erzeugt (und dies mit jeder Neueröffnung eines Casinos verschärft tun wird), kann sich Liechtenstein nicht länger leisten. Mit diesen (Nachbar-)Staaten haben wir in bester Absicht zusammenzuarbeiten und sie nicht mit den sozialschädlichen Folgen eines im Inland überhandnehmenden Casinogewerbes zu belasten, dessen Auswüchse sich schon längst nicht mehr begrenzen lassen. Wir müssen diesen Partnern nicht mit einer Politik des Eigennutzes, sondern *solidarisch* begegnen, wie es im Regierungsprogramm 2021-2025 auf Seite 10 geschrieben steht.

Aufschlussreich ist schliesslich ein Rechtsvergleich mit dem EFTA-EWR-Staat Island: Die Art. 183 und 184 des isländischen Strafgesetzbuches statuieren ein absolut wirkendes Verbot, in einer Spielbank Poker bzw. Tischspiele anzubieten. Das dahinter

<sup>30</sup> Single (2003), Estimating the Costs of Substance Abuse. Implication of the Estimation of the Costs and Benefits of Gambling, *Journal of Gambling Studies*, 19(2), 215-233.

<sup>31</sup> Hofmarcher, Romild, Spångberg et. al. (2020), The societal costs of problem gambling in Sweden. *BMC Public Health* 20.

stehende öffentliche Interesse an einer Eindämmung des Casinogewerbes mit all seinen v.a. in sozialpolitischer Hinsicht nachteiligen Auswirkungen dürfte in Liechtenstein – einem Binnenland mitten in Europa – noch weit gewichtiger sein als in Island, einer geographisch isolierten Insel im Nordatlantik ohne Möglichkeit eines Casino-Tagestourismus' wie wir ihn Tag für Tag erleben müssen.

Kurz, wird der Fehlentwicklung im Geldspielsektor jetzt kein Einhalt geboten, wird sie noch weiter ausser Rand und Band geraten. Nicht umsonst gehört die Spielsucht zu jenen Gefahrenquellen, denen in der Sozialpolitik eine besondere Aufmerksamkeit zuteil wird. An den im Inland tätigen Casinobetrieben und am Export der aus ihnen resultierenden Missstände ins Ausland darf sich die öffentliche Hand und damit die Allgemeinheit nicht länger bereichern. Die Nachteile einer solchen Politik sind viel zu hoch.

Das *Verhältnismässigkeitsgebot* als Teilgehalt des Beschränkungsverbots wird mit unserer Initiative *eingehalten*: Ein absolut wirkendes Casino-Verbot ist zweifellos dazu *geeignet*, die gerade genannten Allgemeininteressen zu wahren. Es ist dazu auch *erforderlich*, schafft ein weniger weit gehender Ansatz (wie z.B. eine Verkürzung der Öffnungszeiten von Casinobetrieben oder eine Begrenzung des Einsatzes der Höhe nach etc.) doch keine Abhilfe: Eine Politik des ‚Vergrämens‘ erwies sich, erwiesenermassen, als unwirksam. Die von uns vorgesehene Übergangsfrist von *fünf Jahren Dauer* schon die Freiheit des Einzelnen (d.h. der Anbieter und Nachfrager von Casino-Dienstleistungen) auf *grösstmögliche Weise*<sup>32</sup>.

Beachtet wird aber auch das *Übermassverbot*: Nachdem das historische, im ZV niedergelegte Spielbankenverbot nach dem EWR-Beitritt noch mehr als fünfzehn Jahre lang aufrechterhalten worden war, wird man sich nicht dem Vorwurf aussetzen, über das Ziel hinausgeschossen zu haben. Mit dem Inkrafttreten unserer Initiative würde nur der *Status quo ante* wiederhergestellt (d.h. die Rechtslage *prae* 2010); ein Zustand, wie er z.B. auch in Island besteht.

In den EWR-rechtlichen Zulässigkeitskriterien der *Kohärenz* und *Systematik* liegt ebenfalls kein Problem, ist der Gegenstand dieser Kriterien doch v.a. die Regulierung von *Monopolbetrieben* gewesen, um die es im vorliegenden Fall nicht geht. Eine Verfassungsbestimmung, die den Casino-Sektor einem Verbot *qua constitutionem* unterstellt, ist zweifellos die kohärenteste und systematischste Massnahme, die sich denken lässt, um die im Allgemeininteresse liegenden Ziele auf Dauer sicherzustellen.

Ein nachträglich eingeführtes Spielbankenverbot könnte zu Vorbehalten unter dem Titel des Schadenersatzes aus Amts- oder Staatshaftung führen. Aus diesem Grund sieht unsere Initiative eine Übergangsfrist von fünf Jahren vor, um bestehenden Casinobetrieben einen angemessenen Gewinn auf das eingesetzte Kapital zu garantieren

---

<sup>32</sup> Frick, Die Schranken der Handels- und Gewerbefreiheit – unter besonderer Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit, in: Jus&News 1999/2, 99 (111).

(Return on Investment) – und darüber hinaus auch *Übergangsbestimmungen*, die der Gesetzgeber zu erlassen hätte und die den Anforderungen des EWR-Rechts<sup>33</sup> zu entsprechen haben. Eine EWR-rechtskonforme Lösung steht auch diesbezüglich zur Verfügung.

Das Instrument der Vorprüfung nach Art. 70b VRG macht es der Regierung zur Aufgabe, Initiativbegehren vor der Sammlung von Unterschriften darauf zu überprüfen, ob sie mit der Verfassung und den bestehenden Staatsverträgen übereinstimmen, und dem Landtag dazu Bericht zu erstatten<sup>34</sup>. Sollte der Landtag den Initiativtext für nichtig erklären, stünde dagegen die Beschwerde an den StGH zur Verfügung<sup>35</sup>, der jede EWR-rechtliche Unklarheit dem EFTA-Gerichtshof zur Begutachtung vorlegen müsste<sup>36</sup>. Diesen Weg werden wir nötigenfalls gehen.

Aus den angeführten Gründen stellen wir den

**Antrag:**

Die Regierung des Fürstentums Liechtenstein wolle die Anmeldung unserer Volksinitiative „Casino-Verbot“ (Wortlaut der Initiative im Anhang zu diesem Schreiben) zur Kenntnis nehmen, die Initiative einer Vorprüfung nach Art. 70b VRG unterziehen und dem Landtag dazu Bericht erstatten. Zudem möge uns die Regierung zum Ergebnis ihrer Vorprüfung das rechtliche Gehör gewähren, d.h. uns das Ergebnis ihrer Vorprüfung vor der Berichterstattung an den Landtag zur Stellungnahme übermitteln.

Für Fragen stehen wir jederzeit zur Verfügung. Korrespondenz ist an den Präsidenten der IG VolksMeinung, Hansjörg Frick, Tanzplatz 26 in 9494 Schaan, zu richten.

---

Hansjörg Frick, Schaan (Präsident)

---

Willi Frommelt, Schaan (Kassier)

---

Benno Büchel, Balzers (Beisitzer)

---

<sup>33</sup> Siehe hierzu beispielhaft das Urteil des EuGH vom 11.06.2015, C-98/14, *Berlington Hungary*

<sup>34</sup> BuA Nr. 48/1992, 4.

<sup>35</sup> Art. 70b Abs. 2 VRG.

<sup>36</sup> Art. 34 des ESA-Gerichtshofübereinkommens; Vorlagepflicht im Sinne der Urteile des EFTA-Gerichtshofes in den Rechtssachen E-18/11, *Irish Bank*, und E-3/12, *Jonsson; Baudenbacher* in: Festschrift Delle-Karth, Wien 2013, 1 ff.

**Verfassungsgesetz**

vom ...

**über die Abänderung der Verfassung vom 5. Oktober 1921**

**(Casino-Verbot)**

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, LGBI. 1921 Nr. 15, wird wie folgt abge-  
ändert:

**Art. 36bis**

Der Betrieb von Spielbanken ist verboten. Bestehende Spielbanken haben ihren  
Betrieb spätestens fünf Jahre nach dem Inkrafttreten dieses Verfassungsgesetzes  
einzustellen. Die Einzelheiten regelt das Gesetz.

**II.**

**Inkrafttreten**

Dieses Verfassungsgesetz tritt am ... in Kraft.

In Stellvertretung des Landesfürsten:

*gez. Alois*

Erbprinz

*gez. Dr. Daniel Risch*

Fürstlicher Regierungschef