

Herausgegeben im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich von G. Biaggini, O. Diggelmann, T. Gächter, A. Glaser,
A. Griffel, C. Kaufmann, H. Keller, R. Kiener, A. Kley, R. Matteotti,
D. Moeckli, M. Oesch, J. Reich, M. Simonek und F. Uhlmann

Anina Weber

Schweizerisches Wahlrecht und die Garantie der politischen Rechte

Eine Untersuchung ausgewählter praktischer
Probleme mit Schwerpunkt Proporzahlen und
ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung

Inhaltsverzeichnis

Dank.....	V
Inhaltsübersicht.....	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Literatur- und Materialienverzeichnis	XXV
I. Literatur	XXV
II. Materialien und Berichte	XXXIX
Abkürzungsverzeichnis	XLIII
Abbildungsverzeichnis	XLIX
Tabellenverzeichnis	LI
Einleitung.....	1
Teil I: Grundlagen des schweizerischen Wahlrechts.....	3
I. Einleitung	3
II. (Volks-)Wahlen.....	4
A. Definition.....	4
B. Wahlrecht.....	5
1. Wahlrecht im weiteren Sinn	6
2. Wahlrecht im engeren Sinn	7
C. Funktionen von Wahlen.....	7
D. Vom Volk gewählte Organe	8
1. Bundesebene.....	8
2. Kantonale Ebene.....	9
III. Entwicklung des Wahlrechts in der Schweiz.....	10
A. Die Entwicklung vor 1848.....	10
B. Die Entwicklung nach 1848.....	12
1. Durchsetzung des allgemeinen Wahlrechts	12
2. Frauenwahlrecht	15
3. Einführung des Proporzwahlrechts.....	16
4. Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR).....	19
C. Entwicklungen der jüngeren Zeit	20
1. Wahl- und Abstimmungsfreiheit als Grundrecht.....	20
2. Justizreform und Bundesgerichtsgesetz (BGG).....	20

3.	Massnahmen gegen sinkende Wahlbeteiligung	20
a)	Briefwahl	21
b)	Vorzeitige Stimmabgabe	22
c)	Elektronische Stimmabgabe („Vote électronique“).....	22
D.	Zusammensetzung des Elektorats	24
1.	Wahlrechtsalter	25
2.	Wahlrecht für Ausländerinnen und Ausländer.....	26
a)	Bund.....	26
b)	Kantone.....	27
c)	International.....	28
3.	Wahlrecht für Auslandschweizerinnen und -schweizer.....	29
4.	Entwicklung des Elektorats.....	30
E.	Stabilität der schweizerischen Wahlordnung.....	32
IV.	Rechtsgrundlagen	33
A.	Bundesrechtliche Bestimmungen.....	34
1.	Verfassungsrechtliche Garantie der politischen Rechte („Wahlfreiheit“, Art. 34 BV).....	34
2.	Eingriffe in die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 36 BV).....	36
3.	Weitere Bestimmungen in der BV	37
a)	Ausübung der politischen Rechte (Art. 39 BV).....	37
b)	Politische Rechte (Art. 136 BV).....	37
c)	Allgemeine Bestimmungen zu den Wahlen (Art. 143-145 BV).....	38
d)	Zusammensetzung und Wahl des National- und Ständerats (Art. 149 f. BV).....	38
e)	Demokratische und rechtsstaatliche Grundordnung	39
4.	Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR).....	39
5.	Verordnung über die politischen Rechte (VPR)	40
6.	Auslandschweizergesetz und -verordnung (ASG und ASV).....	40
7.	Bestimmungen im Strafgesetzbuch (StGB)	41
8.	Bestimmungen im Zivilgesetzbuch (ZGB)	41
B.	Kantonale Bestimmungen	41
C.	Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen	42
D.	Internationale Bestimmungen	43
1.	UNO-Pakt II.....	43
2.	Erstes Zusatzprotokoll zur EMRK.....	43

3.	Weitere Übereinkommen und Empfehlungen	44
V.	Rechtsschutz	45
A.	Rechtsmittel	45
1.	Bestimmungen in der BV	45
2.	Bestimmungen im BPR	46
3.	Bestimmungen im BGG	46
4.	Bestimmungen im StGB	48
5.	Internationale Bestimmungen	48
B.	Rechtsfolgen	49
1.	Nachzählung	49
2.	Aufhebung einer Wahl	51
3.	Alternative Sanktionen	52
4.	Wiedererwägung und Revision	52
5.	Problem der kurzen Beschwerdefristen	53
VI.	Rechtsprechung	54
A.	Praxis des Bundesgerichts allgemein	54
B.	Vom Bundesgericht zu beurteilende Probleme	55
C.	Praxis zu den kantonalen Wahlen	57
VII.	Wahlssysteme	59
A.	Bedeutung von Wahlssystemen	59
B.	Arten von Wahlssystemen	60
1.	Majorz	60
a)	Generelles	60
b)	Repräsentationsprinzip	61
c)	Entscheidungsprinzip	62
d)	Mehrheitswahlssysteme	62
2.	Proporz	62
a)	Generelles	62
b)	Repräsentationsprinzip	63
c)	Entscheidungsprinzip	63
d)	Verhältnismahlssysteme	64
3.	Gemischte Systeme	64
a)	Generelles	64
b)	Schweiz	65
4.	Angleichung der Systeme	66

VIII. Wahlrechtsgrundsätze.....	66
A. Gleiche Wahlen.....	67
1. Zählwertgleichheit	68
2. Stimmkraftgleichheit.....	69
3. Erfolgswertgleichheit.....	69
4. Politische Chancengleichheit	70
B. Allgemeine Wahlen	70
C. Freie Wahlen	71
D. Geheime Wahlen.....	72
E. Direkte Wahlen	73
F. Echte Wahlen	74
G. Wiederkehrende Wahlen.....	74
H. Grundsatz von Treu und Glauben	75
1. Inhalt und Bedeutung des Gebots	75
2. Rechtliche Grundlagen.....	77
a) Grundsatz im öffentlichen Recht allgemein	77
b) Grundsatz im Wahlrecht	78
3. Lehre und Rechtsprechung.....	79
a) Lehre.....	79
b) Rechtsprechung	81
4. Erkenntnisse.....	85
IX. Zusammenfassung	85
Teil II: Ausgewählte Probleme aus der Wahlrechtspraxis in Bund und Kantonen.....	87
I. Einleitung.....	87
II. Sitz- und Mandatsverteilungsverfahren.....	88
A. Einleitung	88
1. Problemstellung	88
a) „Kern des Wahlsystems“	88
b) Das Problem der Rundung.....	89
2. Grundtypen	90
a) Übersicht.....	90
b) Quotenverfahren	90
c) Divisorenverfahren	91

B.	Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise.....	91
1.	Wahlkreise.....	91
2.	Repräsentationsgleichheit.....	92
3.	Sitzverteilung im Bund.....	92
a)	Wahlkreise (Art. 149 BV).....	92
b)	Grundlage der Sitzverteilung.....	93
c)	Verteilungsverfahren (Art. 17 BPR).....	95
4.	Sitzverteilung in den Kantonen.....	96
a)	Wahlkreise.....	96
b)	Grundlagen der Sitzverteilung.....	97
c)	Verteilungsverfahren.....	97
d)	Sitzgarantien.....	99
5.	Rechtsprechung.....	100
a)	Politische Bundesbehörden.....	101
b)	Bundesgericht.....	102
6.	Reformen.....	104
a)	Bund.....	104
b)	Kantone.....	109
C.	Verteilung der Mandate auf die Listen und die Kandidierenden.....	110
1.	Leitprinzip: Erfolgswertgleichheit.....	110
2.	Bund.....	111
a)	Verteilung der Mandate auf die Listen (Art. 40 ff. BPR).....	112
b)	Verteilung der Mandate auf die Kandidierenden (Art. 43 BPR).....	113
3.	Kantone.....	114
a)	Verteilung der Mandate auf die Listen.....	114
b)	Der „Doppelte Pukelsheim“ (Doppelproportionale Divisorenmethode mit Standardrundung).....	116
c)	Verteilung der Mandate auf die Kandidierenden.....	117
4.	Rechtsprechung.....	118
a)	Erfolgswertgleichheit.....	118
b)	Verfahren HAGENBACH-BISCHOFF.....	134
c)	Verfahren HARE/NIEMEYER.....	136
d)	Verfahren SAINTE-LAGUÉ.....	136
e)	Verfahren „Doppelter Pukelsheim“.....	137
5.	Reformen.....	137
a)	Bund.....	137

b)	Kantone.....	142
D.	Zusammenfassung.....	148
E.	Beurteilung der aktuellen Sitz- und Mandatsverteilungsverfahren.....	150
1.	Forderungen an ein gerechtes Verfahren	151
a)	Axiomatisches Vorgehen.....	151
b)	Einzelne Forderungen.....	152
c)	Gewichtung der einzelnen Forderungen.....	157
2.	Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise	160
a)	Verfahren HARE/NIEMEYER („Benchmark“).....	160
b)	Verfahren HAGENBACH-BISCHOFF (Abrundung).....	163
c)	Verfahren SAINTE-LAGUË (Standardrundung)	166
d)	Verfahren HILL/HUNTINGTON (Geometrische Rundung).....	169
e)	Verfahren DEAN (Harmonische Rundung).....	173
f)	Verfahren ADAMS (Aufrundung).....	175
g)	Extremalsystem (Verfahren der Verteilervariation)	177
h)	Zwischenfazit.....	183
3.	Verteilung der Mandate auf die Listen	184
a)	Verfahren HAGENBACH-BISCHOFF („Benchmark“).....	184
b)	Verfahren Hare/Niemeyer	185
c)	Verfahren STE.-LAGUË.....	186
d)	Verfahren „Doppelter Pukelsheim“ (Doppeltproportionale Divisorenmethode mit Standardrundung).....	187
e)	Extremalsystem	194
f)	Zwischenfazit.....	195
4.	Verteilung der Mandate auf die Kandidierenden	196
a)	Starre Listen.....	196
b)	Lose gebundene und freie Listen.....	197
5.	Fazit.....	198
F.	Empfehlung zur Anpassung der Rechtsgrundlagen.....	202
1.	Verteilung der Sitze auf die Wahlkreise	202
a)	Bundesverfassung (BV).....	202
b)	Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR).....	202
2.	Verteilung der Mandate auf die Listen	203
a)	Bundesverfassung (BV).....	203
b)	Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR).....	204
c)	Verordnung über die politischen Rechte (VPR).....	205

III. Listen- und Unterlistenverbindungen.....	208
A. Einleitung.....	208
1. Problemstellung.....	208
2. Definition.....	209
a) Abgrenzung zur gemeinsamen Liste	210
b) Abgrenzung zum Wahlbündnis.....	211
c) Abgrenzung zur Wahlprämie	212
3. Zweck	212
a) Verbesserung der Proportionalität.....	212
b) Aufstellung von Teillisten.....	213
c) Umgehung von Sperrklauseln	213
d) Mehrfache Verbindungen.....	213
B. Arten der Listenverbindung.....	214
1. Einteilung nach Wahlgebiet.....	214
a) Wahlkreisgebundene Listenverbindung	214
b) Wahlkreisfreie Listenverbindung	215
2. Einteilung nach Beteiligten.....	217
a) Einparteiige Listenverbindung	218
b) Mehrparteiige Listenverbindung	218
3. Einteilung nach Verbindungsgrad	219
a) Einfache Listenverbindung.....	220
b) Mehrfache Listenverbindung	220
C. Entwicklung und Vorkommen.....	220
1. Bund	220
2. Kantone.....	222
3. International.....	223
D. Rechtliche Grundlagen	223
1. Bund	223
a) Bundesverfassung (BV)	223
b) Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR)	224
c) Verordnung über die politischen Rechte (VPR).....	228
2. Kantone.....	228
a) Kantonale Besonderheiten.....	229
b) Vorgehen in Quorumskantonen.....	229
E. Rechtsprechung.....	230
1. Bund	230

a)	Nationalrat	230
b)	Bundesgericht	230
c)	Beispiele aus der Praxis	231
2.	Kantone	233
a)	Fall „Bern“ (1971)	233
b)	Fall „Waadt“ (1978)	234
c)	Fall „Basel-Stadt“ (1984)	235
d)	Fall „Freiburg“ (2001)	236
e)	Fall „Zug“ (2010)	237
f)	Entscheide kantonaler Instanzen	238
3.	Deutsches Bundesverfassungsgericht	239
F.	Reformen	239
1.	Bund	239
a)	Kleine Anfrage AST (1925)	239
b)	Postulat Nationalrat (1928)	239
c)	Einführung des BPR (1975/76)	240
d)	BPR-Revision 1993/94	241
e)	Motion Staatspolitische Kommission Nationalrat (1992)	242
f)	Einfache Anfrage CAVADINI (1999)	242
g)	Motion FREHNER (2012)	243
h)	Motion FDP-Liberale Fraktion (2012)	244
2.	Kantone	245
G.	Zusammenfassung	246
H.	Beurteilung von Listenverbindungen	247
1.	Aktuelle Regelung: Wahlkreisgebundene, mehrparteiige und mehrfache Listenverbindungen	248
a)	Vorteile der aktuellen Regelung	248
b)	Nachteile der aktuellen Regelung	252
c)	Beurteilung der aktuellen Regelung	261
2.	Wahlkreisfreie, einparteiige und einfache Listenverbindung	261
a)	Vorteile wahlkreisfreier, einparteiiger und einfacher Listenverbindungen	261
b)	Nachteile wahlkreisfreier, einparteiiger und einfacher Listenverbindungen	266
c)	Beurteilung wahlkreisfreier, einparteiiger und einfacher Listenverbindungen	269
3.	Abschaffung der Listen- und Unterlistenverbindungen	270

a)	Vorteile der Abschaffung der Listen- und Unterlistenverbindungen	270
b)	Nachteile der Abschaffung der Listen- und Unterlistenverbindungen	272
c)	Beurteilung der Abschaffung von Listen- und Unterlistenverbindungen	272
4.	Abschaffung der Unterlistenverbindungen	273
a)	Vorteile der Abschaffung der Unterlistenverbindungen	273
b)	Nachteile der Abschaffung der Unterlistenverbindung	274
c)	Beurteilung der Abschaffung der Unterlistenverbindung	274
5.	Möglichkeit der Streichung von Listen- und Unterlistenverbindungen	274
a)	Vorteile der Möglichkeit der Streichung von Listen- und Unterlistenverbindungen	274
b)	Nachteile der Möglichkeit der Streichung von Listen- und Unterlistenverbindungen	275
c)	Beurteilung der Möglichkeit der Streichung von Listen- und Unterlistenverbindungen	275
6.	Fazit	275
I.	Empfehlung zur Anpassung der Rechtsgrundlagen	278
1.	Bundesverfassung	278
2.	Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR)	278
a)	Art. 31 BPR	278
b)	Art. 32 und 33 BPR	279
c)	Art. 37 BPR	279
d)	Art. 39 BPR	279
e)	Art. 40 f. BPR	280
f)	Art. 42 BPR	281
g)	Art. 52 BPR	281
3.	Verordnung über die politischen Rechte (VPR)	282
a)	Art. 8c VPR	282
b)	Art. 8e VPR	282
c)	Art. 10 VPR	282
d)	Anhang 3b	282
IV.	Folgen eines Parteiwechsels, -austritts oder -ausschlusses	283
A.	Einleitung	283
1.	Problemstellung	283
2.	Definition	284

3. Zweck.....	285
B. Rechtliche Grundlagen.....	287
1. Bund.....	287
a) Instruktionsverbot (Art. 161 BV)	287
b) Vereinigungsfreiheit (Art. 23 BV).....	289
c) Meinungsfreiheit (Art. 16 BV)	289
d) Proporzwahlrecht (Art. 149 BV)	290
e) Wahl auf Amtsdauer (Art. 145 BV).....	291
f) Verfahrensbestimmungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR)	292
2. Kantone	292
3. Internationale Bestimmungen	292
a) Deutschland	293
b) Serbien.....	294
c) Spanien	294
d) Ukraine	295
e) Ausserhalb Europa.....	295
C. Rechtsprechung.....	295
1. Parteiwechsel, -austritt oder -ausschluss vor Amtsantritt	295
a) Bund.....	295
b) Kantone.....	296
2. Parteiwechsel, -austritt oder -ausschluss während der Amtszeit.....	298
a) Bund.....	298
b) Kantone.....	301
c) Ausland.....	303
D. Reformen.....	303
1. Bund (Motion ALDER).....	303
2. Kantone	304
E. Zusammenfassung.....	304
F. Beurteilung von Folgen eines Parteiwechsels, -austritts oder -ausschlusses	305
1. Folgenlosigkeit eines Parteiausschlusses	305
2. Argumente für Rechtsfolgen eines Parteiwechsels oder -austritts.....	306
a) Proporzwahlrecht (Art. 149 BV)	306
b) Wahlfreiheit (Art. 34 BV).....	307
c) Grundsatz von Treu und Glauben.....	308

d)	Bestimmungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR).....	310
3.	Verfassungskonformität allfälliger Rechtsfolgen eines Parteiwechsels oder -austritts.....	312
a)	Instruktionsverbot (Art. 161 BV).....	312
b)	Meinungsfreiheit (Art. 16 BV).....	319
c)	Vereinigungsfreiheit (Art. 23 BV).....	321
d)	Wahl auf Amtsdauer (Art. 145 BV).....	321
4.	Mögliche Folgen eines Parteiwechsels oder -austritts.....	322
a)	Unbedingter Mandatsverlust.....	322
b)	Bedingter Mandatsverlust.....	323
c)	Bestätigungswahl.....	324
d)	Vetorecht der Wahlberechtigten.....	324
e)	Priorisierung bei Gesamterneuerungswahlen.....	325
f)	Mandatsanwartschaftsverlust.....	326
g)	Strafe bei Parteiwechsel oder -austritt.....	326
5.	Fazit.....	326
G.	Empfehlung zur Anpassung der Rechtsgrundlagen.....	327
1.	Bundesverfassung (BV).....	327
2.	Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR).....	327
V.	Stille Wahlen und Scheinwahlen.....	328
A.	Einleitung.....	328
1.	Problemstellung.....	328
2.	Stille Wahlen.....	329
a)	Definition.....	329
b)	Verfahren.....	330
c)	Zweck.....	333
3.	Scheinwahlen.....	334
a)	Definition.....	334
b)	Verfahren.....	336
c)	Zweck.....	336
B.	Rechtsgrundlagen.....	337
1.	Bund.....	337
a)	Stille Wahlen.....	337
b)	Scheinwahlen.....	338
2.	Kantone.....	339
a)	Stille Wahlen.....	339

b) Scheinwahlen.....	339
C. Entwicklung und Vorkommen.....	340
1. Stille Wahlen.....	340
2. Scheinwahlen.....	344
D. Rechtsprechung.....	345
1. Bund.....	345
a) Stille Wahlen	345
b) Scheinwahlen.....	346
2. Kantone.....	346
a) Stille Wahlen	346
b) Scheinwahlen.....	355
E. Reformen.....	361
1. Bund.....	361
a) Stille Wahlen	361
b) Scheinwahlen.....	361
2. Kantone.....	362
a) Stille Wahlen	362
b) Scheinwahlen.....	363
F. Zusammenfassung.....	363
G. Beurteilung von stillen Wahlen	364
1. Nachteile stiller Wahlen.....	365
a) Verletzung des Grundsatzes direkter Wahlen.....	365
b) Vorschlagsverfahren bei Majorzwahlen problematisch.....	367
c) Praktische Vorteile müssen zurücktreten.....	367
d) Volkswillen kann nicht still ermittelt werden.....	368
e) Wahlgang mehr als rechnerischer Vorgang.....	369
f) Mangelnde Legitimationsfunktion stiller Wahlen	369
g) Fiktion der stillschweigenden Zustimmung falsch	370
h) Verletzung der Zuständigkeitsordnung.....	371
i) Falscher Vergleich mit fakultativem Referendum.....	372
j) Stellung der Parteien bei stillen Wahlen.....	373
k) Stille Wahlen mit Vorschlagsprivileg undemokratisch	374
l) Umgehung von Quoren.....	375
m) Volkswahl nicht immer sinnvoll.....	375
n) Verschärfung der Gleichgültigkeit der Wahlberechtigten	377
o) Sicherung der Position dank stiller Wahlen?.....	377

2.	Eingriffsprüfung (Art. 36 BV).....	377
	a) Genügende Gesetzesgrundlage.....	378
	b) Öffentliches Interesse.....	378
	c) Verhältnismässigkeit.....	379
	d) Kerngehalt.....	379
3.	Zwischenfazit.....	381
4.	Verbesserungsmöglichkeiten.....	384
	a) Einschränkung stiller Wahlen.....	384
	b) Schaffung einer genügenden Rechtsgrundlage.....	385
	c) Zweistufiges Vorschlagsverfahren.....	385
	d) Vetorecht gegen stille Wahlen.....	386
	e) Tiefes Unterschriftenquorum für Wahlvorschläge.....	387
	f) Aufhebung der Bindung an Wahlvorschläge.....	388
	g) Keine stillen Wahlen beim Vorliegen eines Quorums.....	388
	h) Abschaffung stiller Wahlen mit Vorschlagsprivileg.....	388
H.	Beurteilung von Scheinwahlen.....	389
1.	Eingriffsprüfung (Art. 36 BV) anhand des Falls „NEUHAUS“.....	390
	a) Genügende Rechtsgrundlage.....	390
	b) Öffentliches Interesse.....	394
	c) Verhältnismässigkeit.....	394
	d) Kerngehalt.....	396
2.	Zwischenfazit.....	397
3.	Verbesserungsmöglichkeiten.....	397
	a) Freiwilliges Vorschlagsverfahren (Keine Bindung an Vorschläge)....	397
	b) Eingeschränkte Bindung an Vorschläge.....	398
	c) Abstimmung anstatt „Wahl“.....	398
	d) Kein Vorschlagszwang beim Vorliegen eines Quorums.....	398
	e) Tiefes Unterschriftenquorum.....	398
	f) Zweistufiges Anmeldeverfahren.....	398
I.	Fazit.....	399
J.	Empfehlung zur Anpassung der Rechtsgrundlagen.....	400
1.	Stille Wahlen.....	400
	a) Bund.....	400
	b) Kantone.....	402
2.	Scheinwahlen.....	403
	a) Bund.....	403
	b) Kantone.....	403

VI. Schlussfolgerungen.....	403
Anhänge	409
Verzeichnis der Anhänge	409
Anhang 1: Wahlrechtliche Grundlagen in Bund und Kantonen ...	410
Anhang 2: Beispiel einer Mandatsverteilung nach dem Verfahren HAGENBACH-BISCHOFF	419
Anhang 3: Beispiel einer Mandatsverteilung nach dem Verfahren STE.-LAGUË	420
Anhang 4: Beispiel einer Mandatsverteilung nach dem Verfahren „Doppelter Pukelsheim“	421
Anhang 5: Überblick über die verschiedenen Sitz- und Mandatsverteilungsverfahren in Bund und Kantonen	424
Anhang 6: Rechtsgrundlagen für Listen- und Unterlistenverbindungen	430
Anhang 7: Listen- und Unterlistenverbindungen seit 1919	432
Anhang 8: Rechtsgrundlagen zu stillen Wahlen	433
Anhang 9: Übersicht über die stillen Nationalratswahlen seit 1919.....	436
Anhang 10: Unterschriftenquoten für die Einreichung eines Wahlvorschlags für Parlamentswahlen in Kantonen mit stillen Wahlen	438