

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“,<br>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.<br>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<br>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)   | Verhältnisswahlssysteme .....                    | 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<br>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<br>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<br>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<br>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<br>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<br>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<br>Listenverbindungen .....              | 261 |
| b) | Nachteile wahlkreisfreier, einparteiiger und einfacher<br>Listenverbindungen .....             | 266 |
| c) | Beurteilung wahlkreisfreier, einparteiiger und einfacher<br>Listenverbindungen .....           | 269 |
| 3. | Abschaffung der Listen- und Unterlistenverbindungen .....                                      | 270 |

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| a)  | Vorteile der Abschaffung der Listen- und<br>Unterlistenverbindungen .....                   | 270 |
| b)  | Nachteile der Abschaffung der Listen- und<br>Unterlistenverbindungen .....                  | 272 |
| c)  | Beurteilung der Abschaffung von Listen- und<br>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<br>Unterlistenverbindungen .....    | 274 |
| b)  | Nachteile der Möglichkeit der Streichung von Listen- und<br>Unterlistenverbindungen .....   | 275 |
| c)  | Beurteilung der Möglichkeit der Streichung von Listen- und<br>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>B. Rechtliche Grundlagen.....</b>   | <b>287</b> |
| 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<br>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        |
| <b>C. Rechtsprechung.....</b>  | <b>295</b> |
| 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        |
| <b>D. Reformen.....</b>  | <b>303</b> |
| 1. Bund (Motion ALDER).....  | 303        |
| 2. Kantone .....   | 304        |
| <b>E. Zusammenfassung.....</b>   | <b>304</b> |
| <b>F. Beurteilung von Folgen eines Parteiwechsels, -austritts<br/>    oder -ausschlusses .....</b> | <b>305</b> |
| 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<br>(BPR).....                    | 310 |
| 3. | Verfassungskonformität allfälliger Rechtsfolgen eines Parteiwechsels<br>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        |
| <b>H.</b> | <b>Beurteilung von Scheinwahlen.....</b>                              | <b>389</b> |
| 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        |
| <b>I.</b> | <b>Fazit.....</b>   | <b>399</b> |
| <b>J.</b> | <b>Empfehlung zur Anpassung der Rechtsgrundlagen.....</b>             | <b>400</b> |
| 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<br>Verfahren HAGENBACH-BISCHOFF .....  | 419 |
| Anhang 3: Beispiel einer Mandatsverteilung nach dem<br>Verfahren STE.-LAGUË .....  | 420 |
| Anhang 4: Beispiel einer Mandatsverteilung nach dem<br>Verfahren „Doppelter Pukelsheim“ .....  | 421 |
| Anhang 5: Überblick über die verschiedenen Sitz- und<br>Mandatsverteilungsverfahren in Bund und Kantonen .....                           | 424 |
| Anhang 6: Rechtsgrundlagen für Listen- und<br>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<br>1919.....  | 436 |
| Anhang 10: Unterschriftenquoten für die Einreichung eines<br>Wahlvorschlags für Parlamentswahlen in Kantonen mit<br>stillen Wahlen ..... | 438 |